

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 47

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 novembre 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

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 256. Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censure formulate soltanto contro una parte della disposizione censurata - Delimitazione dell'oggetto della questione.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censura di disposizione già dichiarata incostituzionale in via consequenziale - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale addetto all'Assemblea legislativa - Riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010 - Aumento *ex post* delle retribuzioni, con asserito effetto di elusione del principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 26, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Marche - Sistema regionale di protezione civile - Personale della SOUP (Sala operativa unificata permanente), del CAPI (Centro assistenziale di pronto intervento) e del Centro funzionale multi rischi - Obbligo di prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessari, notturne, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali - Contrasto con i vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono tale obbligo generalizzato e non collegato a specifiche e insopprimibili esigenze - Incidenza su aspetti del rapporto di lavoro, quali l'orario di lavoro e le turnazioni del personale contrattualizzato, riservati alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 27.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Marche - Promozione da parte della Regione delle azioni necessarie a "favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona" - Ricorso del Governo - Asserita incidenza sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, definite con legislazione statale di principio nella materia concorrente dei porti - Insussistenza - Censura di norma a contenuto meramente programmatico, inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 31, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, terzo comma. ....

Pag. 1



## N. 257. Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Maternità e infanzia - Lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Adozione e affidamento preadottivo di minore - Modalità di erogazione dell'indennità di maternità per un periodo di tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia - Censura di norma di cui il rimettente non deve fare applicazione - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 67, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 37.

**Maternità e infanzia - Lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Adozione e affidamento preadottivo di minore - Prestazione dell'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi, come previsto per le lavoratrici dipendenti - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 64, comma 2, come integrato dal richiamo al decreto ministeriale 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *G.U.* n. 136 del 12 giugno 2002.
- Costituzione, art. 3 (artt. 31 e 37). . . . . Pag. 9

## N. 258. Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezione di inammissibilità dell'INPS - Reiezione.**

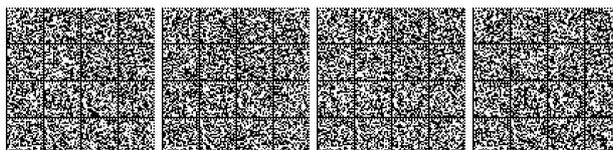
- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezioni di inammissibilità dello Stato per *aberratio icuts* e omessa descrizione della fattispecie - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza prospettate dall'INPS, dalla Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI), e dallo Stato - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezione di inammissibilità dell'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Nord (successore della s.p.a. Equitalia Polis), per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento della notificazione nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata nella generalità dei casi (irreperibilità assoluta e irreperibilità relativa) anziché nei soli casi di irreperibilità assoluta - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alla notificazione dell'atto di accertamento, che viene effettuata presso la casa comunale solo nei casi di irreperibilità assoluta - Illegittimità costituzionale in parte qua. Assorbimento dell'ultriore censura.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, art. 3 (art. 24).....

Pag. 16

N. 259. Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

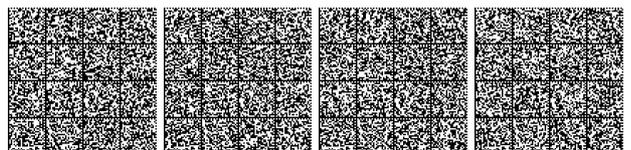
**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - *Ius superveniens* che modifica la norma assunta quale parametro interposto - Modifica che non incide sui termini della questione.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - Insussistenza - Erronea interpretazione della norma censurata - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.....

Pag. 26



## N. 260. Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Autorizzazioni e accreditamento di strutture socio-sanitarie private - Proroga fino al 31 dicembre 2012 del temporaneo accreditamento già concesso a particolari strutture sanitarie autorizzate, inserite in "Progetti obiettivo" già approvati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, per contrasto con i principi generali sul passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale - Asserita interferenza con il mandato del 12 dicembre 2009 al Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per inosservanza dei vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario del 6 marzo 2007 e dall' "Azione 4 del Programma operativo 2010" - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, art. 1, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-ter e 8-quater.....

Pag. 31

## N. 261. Ordinanza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Graduatorie per l'insegnamento - Operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento - Divieto di modificare la scelta già effettuata in merito all'attribuzione del punteggio per i servizi prestati in relazione ad una o più specifiche graduatorie - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134 (convertito nella legge 24 novembre 2009, n. 167), art. 1, comma 4-quater.
- Costituzione, artt. 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma, e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6. ....

Pag. 38

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 144. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Valle d'Aosta).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione della riduzione del fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e del relativo finanziamento, con la fissazione del relativo importo a 900 milioni di euro per l'anno 2012, a 1800 milioni di euro per l'anno 2013, a 2000 milioni di euro per l'anno 2014 e a 2100 milioni di euro per l'anno 2015 - Previsione della partecipazione alla riduzione stessa anche delle Regioni e Province autonome e che l'importo del concorso alla manovra delle stesse è accantonato fino all'adozione di apposite norme di attuazione, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42/2009, sulla quota di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni e stato giuridico ed economico del personale, nonché in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, in combinato disposto con l'art. 24-bis dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 4, 12, 48-bis e 50.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione a carico del bilancio della Regione Valle d'Aosta di un ulteriore contributo per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2013, di 1500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1575 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3, da solo e in combinato disposto con l'art. 24-*bis* dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 7, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*) e *l*), 144, 12, 48-*bis* e 50.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4, da solo e in combinato disposto con l'art. 24-*bis* dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 7, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*) e *l*), 144, 12, 48-*bis* e 50. ....

Pag. 41

- N. 145. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Lazio).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riserva al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di poteri in ordine all'approvazione dei piani di ristrutturazione e razionalizzazione predisposti dalla Regione in relazione alle sopra menzionate società - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-*sexies*.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica**  
- Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui  
- Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica**  
- Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; b) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica**  
- Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all'esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole regioni a statuto ordinario e le regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 77, 114, 117, comma terzo, e 123.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione delle corrispondenti Città metropolitane a far data dal 1° gennaio 2014 - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
- Costituzione, artt. 77, 114 e 117.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione - Previsione per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante riunione dei comuni o convenzioni di durata triennale - Previsione per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, dell'obbligo di esercizio in forma associata, mediante unione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici ad essi spettanti - Previsione che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto..... Pag. 47

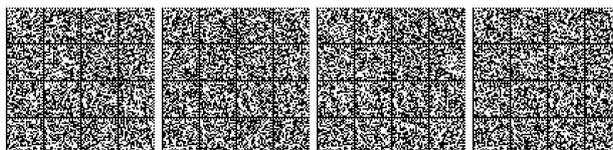
N. 146. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Veneto).

**Trasporto - Fondo relativo agli incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi di fabbrica a basse emissioni complessive - Criteri di gestione - Previsione che, con decreti del Ministro dello sviluppo economico di natura non regolamentare, sono stabilite le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione nonché le condizioni per la fruizione dei contributi e vengono rideterminate per gli anni 2014 e 2015 le ripartizioni delle risorse sulla base della dotazione del fondo e del monitoraggio relativo all'anno precedente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata elusione della procedura per l'approvazione dei regolamenti statali - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante in lesione delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale e di servizi di trasporto non di linea.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*undecies*, commi 4 e 6.
- Costituzione, art. 97; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 4.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adeguamento della relativa disciplina al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Previsione di modifiche minimali, sostanzialmente confermatrice della normativa già abrogata per via referendaria e reintrodotta dall'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata compressione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare espressa nel referendum - Violazione del giudicato costituzionale derivante dalla sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 53, comma 1, lett. b).
- Costituzione, art. 136.



**Sport - Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva - Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini della realizzazione di nuovi impianti sportivi o della ristrutturazione di quelli esistenti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione di un fondo statale a destinazione vincolata in un ambito estraneo alle materie di competenza statale - Invasione delle competenze legislative regionali concorrenti in materia di “ordinamento sportivo” e di “governo del territorio” - Violazione dell’autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 64, comma 1.
- Costituzione, artt. 119 e 117, comma terzo.

**Sport - Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva - Criteri per l'erogazione delle relative risorse finanziarie - Prevista definizione con decreto di natura non regolamentare del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il CONI e la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata omissione di meccanismi di intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Esorbitanza dalla potestà regolamentare dello Stato.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 64, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120. . . . . Pag. 58

N. 147. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Basilicata).

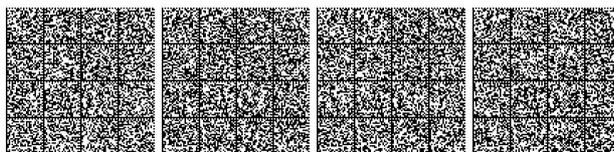
**Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Semplificazioni delle attività di realizzazione di infrastrutture energetiche e liberalizzazioni nel mercato del gas naturale - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, nonché mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-quinquies del d.P.R. n. 327 del 2001 e all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 - Invito del Ministero dello sviluppo economico a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni - Rimessione, in caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali, degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che provvede entro sessanta giorni con la partecipazione della regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata mancata previsione della necessaria intesa forte tra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa, attratta in sussidiarietà al livello statale in materia di competenza legislativa regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 123. . . . . Pag. 66

N. 148. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Caccia - Norme della Regione Campania - Autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso di caccia - Mancata previsione che possono richiederla solo coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che gli ultrasessantacinquenni possono richiederla nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali, ove si realizzi una possibile capienza - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 5, comma 4.



**Caccia - Norme della Regione Campania - Destinazione di una quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale, non superiore al trenta per cento del totale, a protezione della fauna selvatica - Mancata previsione che detta quota deve avere anche un valore minimo pari al venti per cento - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Inclusione delle aree contigue dei parchi nazionali e regionali nel territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato a forme di gestione programmata della caccia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento (secondo la quale le regioni, all'interno della aree contigue, possono disciplinare l'esercizio della caccia soltanto nella forma della caccia controllata) - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 32, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Attribuzione alla Giunta regionale della redazione del Piano faunistico regionale nel quale è individuato l'indice minimo di densità venatoria regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento (secondo la quale la determinazione, con periodicità quinquennale, dell'indice di densità venatoria minima per ogni ambito territoriale di caccia compete al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali) - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Potere della Giunta regionale di autorizzare piani di abbattimento di esemplari inselvatichiti di specie domestiche - Mancata previsione della verifica dell'efficacia di preventivi metodi ecologici su parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 16, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Mancata previsione che i bossoli delle cartucce devono essere recuperati dal cacciatore e non lasciati sul luogo di caccia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'espressa previsione della legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 13, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che l'addestramento dei cani da caccia può essere svolto per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei principi di conservazione delle specie faunistiche stabiliti dall'ISPRA nei pareri resi su calendari venatori regionali - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 24, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157.



**Caccia - Norme della Regione Campania - Divieto di cacciare nelle zone colpite in tutto o in parte da incendio per dodici mesi successivi all'incendio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disposizione statale che, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, vieta per dieci anni il pascolo e la caccia - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 21 novembre 2000, n. 353, art. 10, comma 1, ultimo periodo.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che "autorizza ogni cacciatore iscritto in un ATC (ambito territoriale di caccia) della Regione Campania a poter esercitare il prelievo venatorio in tutta la regione" - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 36, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 5.....

Pag. 69

N. 13. Ricorso per conflitto depositato in cancelleria l'8 ottobre 2012 (della Regione autonoma della Sardegna).

**Imposte e tasse - Nota del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 20 luglio 2012, recante "Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 148/2011 e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni degli incrementi di gettito dei tributi per l'anno 2012, distinte per capitolo/articolo di imputazione del bilancio dello Stato, derivanti dalle due manovre di finanza pubblica di agosto e dicembre 2011 - Assunzione della somma indicata nelle previsioni quale divisore delle entrate complessive di competenza dei medesimi capitoli/articoli di entrata del bilancio dello Stato ai fini della determinazione delle incidenze percentuali degli incrementi di gettito da destinare agli appositi capitoli/articoli di entrata sui quali devono essere separatamente contabilizzate le maggiori entrate riservate all'Erario - Applicazione di detto meccanismo di contabilizzazione anche alle Regioni a statuto speciale - Previsione del recupero da parte dell'Amministrazione statale della percentuale così determinata sulle somme già versate alle autonomie speciali in esecuzione dei diversi regimi di compartecipazione alle entrate erariali fissati dagli statuti e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011 e dell'art. 46, comma 1, del D.L. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, già impugnati con ricorsi in via principale nn. 160/11 e 47/12 - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione sotto svariati profili - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze di emanare il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012 impugnato e di annullare lo stesso.**

- Nota del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8 e 54 in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 48, comma 1-bis.....

Pag. 72



N. 260. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 30 maggio 2012.

**Procedimento civile - Responsabilità aggravata - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna della parte soccombente al pagamento, a titolo di sanzione, di una somma equitativamente determinata - Beneficiari della somma in caso di ammissione della parte vittoriosa al patrocinio a spese dell'erario - Mancata inclusione *pro quota* dello Stato - Violazione del principio di parità di trattamento (venendo sanzionato solo il rischio processuale subito dalla parte vittoriosa e non quello dello Stato onerato delle spese) - Violazione degli obblighi positivi che, in base alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), gravano sulla Repubblica italiana in merito alla riduzione dei tempi processuali.**

- Cod. proc. civ., art. 96, comma terzo; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 133.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6. ....

Pag. 82

N. 261. Ordinanza del Tribunale di Forlì del 13 gennaio 2012.

**Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizioni di proponibilità - Preventiva comunicazione della richiesta risarcitoria all'impresa designata e alla CONSAP - Improponibilità dell'azione nel caso di comunicazione inviata solo alla prima - Irragionevole limitazione del diritto di azione e difesa del danneggiato - Esorbitanza dai principi e criteri direttivi della delega per il "riassetto delle disposizioni vigenti" in materia di assicurazioni - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4. ....

Pag. 88

N. 262. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 14 marzo 2012.

**Elezioni - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti - Mancata previsione - Conseguente impedimento all'esercizio di azione popolare per contestare e fare accertare l'incompatibilità stessa - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza in materia elettorale - Incidenza sul principio di libertà di esercizio del mandato elettorale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 63 e 70.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97. ....

Pag. 92

N. 263. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 28 agosto 2012

**Ambiente - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Norme della Regione Puglia - Divieto di realizzazione in zona agricola di impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione della sfera legislativa concorrente statale in materia di produzione di energia per il contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 2, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 7 e 10. ....

Pag. 102

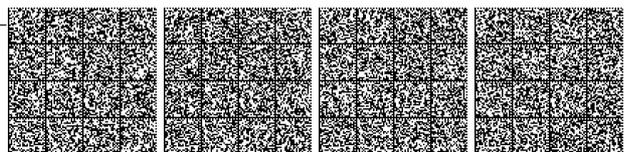


N. 264. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Milano del 7 febbraio 2012.

**Contenzioso tributario - Tentativo di conciliazione giudiziale - Esperimento d'ufficio nella prima udienza - Assegnazione alle parti di un termine per l'esame e l'eventuale accettazione della proposta conciliativa avanzata dalla Commissione tributaria provinciale, con conseguente rinvio della trattazione della causa ad altra udienza - Mancata previsione, equivalente a divieto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48, comma 4.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 107



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 256

*Sentenza 19 - 22 novembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censure formulate soltanto contro una parte della disposizione censurata - Delimitazione dell'oggetto della questione.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

**Appalti pubblici - Norme della Regione Marche - Procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale - Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro - Ricorso del Governo - Censura di disposizione già dichiarata incostituzionale in via consequenziale - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed l)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Personale addetto all'Assemblea legislativa - Riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010 - Aumento *ex post* delle retribuzioni, con asserito effetto di elusione del principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 26, comma 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 25.

**Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Marche - Sistema regionale di protezione civile - Personale della SOUP (Sala operativa unificata permanente), del CAPI (Centro assistenziale di pronto intervento) e del Centro funzionale multi rischi - Obbligo di prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessari, notturne, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali - Contrasto con i vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono tale obbligo generalizzato e non collegato a specifiche e insopprimibili esigenze - Incidenza su aspetti del rapporto di lavoro, quali l'orario di lavoro e le turnazioni del personale contrattualizzato, riservati alla contrattazione collettiva - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 27.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l).

**Porti e aeroporti - Norme della Regione Marche - Promozione da parte della Regione delle azioni necessarie a "favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona" - Ricorso del Governo - Asserita incidenza sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, definite con legislazione statale di principio nella materia concorrente dei porti - Insussistenza - Censura di norma a contenuto meramente programmatico, inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20, art. 31, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

*Giudici :* Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 22, 26, comma 4, 27, 31, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5-10 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 12 gennaio 2012 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Marchini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5 gennaio 2012, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 12 gennaio 2012 (r.r. n. 5 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 22, 26, comma 4, 27 e 31, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del Bilancio 2011), pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regionale dell'8 novembre 2011, n. 7.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha prospettato: 1) in relazione all'art. 22 (comma 1) della legge regionale sopra citata, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *i*) (*recte: l*), della Costituzione; 2) in relazione all'art. 26, comma 4, della medesima legge regionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia a legislazione concorrente del «coordinamento della finanza pubblica»; 3) in relazione all'art. 27 della legge regionale impugnata, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.; 4) in relazione all'art. 31, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia di legislazione concorrente relativa ai «porti».

1.1.- Il ricorrente riporta, in primo luogo, il disposto dell'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che modifica il comma 4 e abroga il comma 5 dell'art. 2 della legge della stessa Regione 4 aprile 2011, n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale), disposizioni già impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 60 del 2011, discusso all'udienza pubblica del 21 febbraio 2012.

Egli precisa, al riguardo, che l'art. 22 citato, nella parte in cui modifica il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2011, dispone che «Negli atti posti a base delle procedure di aggiudicazione le stazioni appaltanti considerano in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione consentirebbe di introdurre nelle procedure di aggiudicazione una soglia di sbarramento, rappresentata dalla valutazione della tutela della salute e sicurezza nel cantiere, non presente nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18 CE), e successive modificazioni, che attribuisce alla



competenza esclusiva dello Stato una serie di materie le quali, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 401 del 2007, sono riconducibili alla «tutela della concorrenza» e all'«ordinamento civile», così da richiedere una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, non derogabile dai legislatori regionali.

In particolare, ad avviso del ricorrente, il citato art. 22 (comma 1) contrasterebbe con l'art. 73 del cosiddetto Codice dei contratti pubblici - in base al quale sono le stazioni appaltanti a determinare e richiedere gli elementi prescritti dal bando e quelli necessari o utili per operare la selezione degli operatori da invitare - e con l'art. 83 del medesimo codice che riserva al bando di gara la previsione dei criteri di ammissibilità dell'offerta.

Né la lesione delle prerogative dello Stato sarebbe mitigata dalla circostanza che la disposizione prevede una mera «possibilità», poiché siffatta previsione risulta smentita da altra e precedente statuizione normativa secondo la quale quella «possibilità» andrebbe considerata dalle stazioni appaltanti «in via prioritaria», cioè quale sorta di precondizione nella determinazione della soglia di ammissibilità, sconosciuta alla normativa dello Stato recettiva di quella sovranazionale della Unione Europea.

Alla luce delle suddette argomentazioni, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il citato art. 22 (comma 1) risulterebbe invasivo delle attribuzioni legislative dello Stato nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e i) (*recte: l*) Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri riporta, in secondo luogo, il contenuto dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che dispone «un aumento del salario accessorio del personale del comparto CCNL 22 gennaio 2004 addetto all'assemblea legislativa, nonché un aumento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente» di detta assemblea.

Secondo il ricorrente, con la citata norma il legislatore regionale avrebbe neutralizzato gli effetti delle riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010, aumentando ex post le retribuzioni spettanti al personale addetto all'Assemblea legislativa.

Il ricorrente, pertanto, ritiene tale disposizione in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto eluderebbe il principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato con la manovra del 2010, nella materia di legislazione concorrente relativa al «coordinamento della finanza pubblica».

1.3.- La Presidenza del Consiglio dei ministri riporta, poi, il dettato dell'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che, aggiungendo il comma 5-*bis* nell'art. 10 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32 (Sistema regionale di protezione civile), prevede l'obbligo del personale di protezione civile, il quale svolge funzioni anche di supporto tecnico-amministrativo, di effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e notturne, in deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata derogherebbe ai vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono siffatto obbligo generalizzato e avulso da specifiche e insopprimibili esigenze, ed, in tal modo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nella materia dell'«ordinamento civile», sub specie di rapporti di diritto privato regolati contrattualmente.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri riporta, da ultimo, l'art. 31, comma 1, lettera d), della legge regionale impugnata che prevede la promozione dell'utilizzazione dell'interporto di Jesi, con liberazione di spazi nell'area portuale di Ancona.

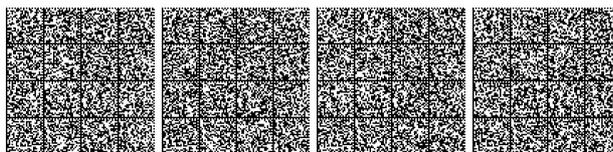
Egli precisa che la disposizione, pur primariamente finalizzata ad incentivare l'interporto di Jesi, inciderebbe sulla destinazione ed organizzazione del porto di Ancona, al quale imporrebbe la liberazione di taluni spazi adibiti a centro di raccolta e smistamento delle merci e a retroporto, per «sviarli» verso l'interporto di Jesi.

Secondo il Presidente del Consiglio, la disposizione impugnata attribuirebbe alla Regione Marche le azioni, anche amministrative, per ottenere detto «sviamento» e, di conseguenza, per incidere sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, alla quale - ai sensi dell'art. 5 della legge dello Stato 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) - spetterebbe l'assunzione del piano regolatore regionale che individua la destinazione funzionale delle aree portuali.

In tal modo, ad avviso del ricorrente, il citato art. 31, comma 1, lettera d), violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., essendo in contrasto con i principi fondamentali sulle competenze delle autorità portuali fissati dallo Stato con la legge n. 84 del 1994, nella materia di legislazione concorrente relativa ai «porti».

2.- Con memoria depositata in data 14 febbraio 2012, si è costituita la Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale proposte con il suddetto ricorso siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- In ordine alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, la Regione Marche deduce, in primo luogo, la mancanza nell'atto introduttivo di alcuna doglianza in ordine all'art. 22,



comma 2, con conseguente inammissibilità *in parte qua* del ricorso ovvero, in alternativa, con la necessità di delimitare la questione in riferimento esclusivamente all'art. 22, comma 1.

In secondo luogo, la Regione Marche eccepisce la inammissibilità *in parte qua* della questione residua in relazione all'assunto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *i*), Cost., essendo inconferente l'indicato parametro ed essendo stata indicata nella relazione di accompagnamento alla delibera del Consiglio dei ministri la sola violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Nel merito, la Regione Marche deduce la infondatezza delle censure concernenti l'art. 22 (comma 1) della legge regionale n. 20 del 2011, che replicherebbero quelle già rivolte, con il ricorso n. 60 del 2011, all'art. 2, commi 4 e 5, della legge regionale n. 4 del 2011.

In particolare, ad avviso della Regione, nessun contrasto sarebbe ravvisabile tra l'impugnato art. 22 e le disposizioni contenute negli artt. 73 e 83 del Codice dei contratti pubblici, in quanto la norma in questione sarebbe chiara nello stabilire che le stazioni appaltanti hanno la mera «possibilità» e non già l'«obbligo» - come era imposto dal testo originario dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011 - «di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere». Il fatto che alla considerazione di tale possibilità debba essere data una priorità rispetto alla previsione di altre e diverse soglie di ammissibilità, nulla toglierebbe alla pienezza del potere di libera e incondizionata valutazione della stazione appaltante in sede di avvio delle procedure di aggiudicazione.

2.2.- In ordine alla censura concernente l'art. 26, comma 4, della legge regionale n. 20 del 2011, la Regione Marche eccepisce, in primo luogo, la inammissibilità per il carattere generico del ricorso.

Al riguardo, ad avviso della stessa - benché la disposizione impugnata sia chiarissima nell'indicare che il legislatore regionale ha provveduto ad una «rideterminazione» dei fondi per il salario accessorio del personale di comparto e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente dell'assemblea legislativa - il ricorrente avrebbe dato per scontato che si tratti di una variazione in aumento e, come tale, in grado di eludere gli effetti delle riduzioni imposte dalla legislazione statale, senza quantomeno indicare, nell'ambito della legislazione regionale previgente, il riferimento normativo atto a supportare la conclusione dell'avvenuto aumento dei fondi in questione.

Nel merito, la Regione Marche deduce la infondatezza della censura concernente il citato art. 26, comma 4, in quanto con la disposizione impugnata il legislatore regionale avrebbe provveduto ad una sensibile riduzione, e non già ad un aumento, dei fondi in questione, rispetto alla precedente quantificazione contenuta nell'art. 12, comma 4, della legge Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010).

A conferma di ciò, la Regione richiama la legge regionale 19 gennaio 2012, n. 1 (Modifiche alla legge regionale 31 ottobre 2011, n. 20 «Assestamento di bilancio 2011») che, modificando il testo dell'impugnato comma 4 dell'art. 26 della legge regionale n. 20 del 2011, ha aggiunto il chiarimento espresso che gli importi sono rideterminati «in riduzione rispetto all'importo stabilito dal comma 4 dell'articolo 12 della l.r. 16/ 2010».

2.3.- La Regione Marche deduce, altresì, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale n. 20 del 2011.

La disposizione in questione - che aggiunge il comma 5-*bis* all'art. 10 della legge regionale n. 32 del 2001 - ha ad oggetto l'organizzazione dell'orario di lavoro del personale adibito alla struttura regionale di protezione civile.

Tale struttura è posta, ai sensi dell'art. 9 della legge regionale n. 32 del 2001, alle dipendenze del Presidente della Giunta regionale e deve essere organizzata «in modo da garantire la piena operatività del personale, dei mezzi e delle attrezzature senza soluzione di continuità». Ad essa fanno capo tutti i servizi di protezione civile di competenza della Regione, tra i quali quelli delicati e permanenti svolti presso la Sala operativa unificata permanente (S.O.U.P.), il Centro assistenziale di pronto intervento (C.A.P.I.) e il Centro funzionale multirischi.

La Regione Marche sottolinea come, proprio in ragione delle specifiche esigenze di funzionalità, efficienza ed efficacia di tali servizi, con la norma impugnata il legislatore regionale abbia previsto che il dirigente della struttura possa disporre particolari regimi di turnazioni diurne e notturne, specificando che tale potere dirigenziale può essere esercitato esclusivamente «ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66» e, qualora risulti derogatorio delle previsioni dei contratti collettivi nazionali, debba fondarsi sulla «previa intesa con le organizzazioni sindacali».

La resistente rileva come, con la norma impugnata, il legislatore regionale abbia fatto uso della potestà legislativa concorrente nella materia della «protezione civile» e della potestà legislativa residuale nella materia dell'«organizzazione interna della Regione», senza interferire nella materia di competenza legislativa esclusiva dell'«ordinamento civile».

Essa sottolinea come il potere del dirigente previsto dalla norma regionale in questione sia espressamente ancorato al rispetto della disposizione statale di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), in base al quale le disposizioni del medesimo decreto legislativo - che rinviano ampiamente ai contratti collettivi in materia di



organizzazione degli orari di lavoro - «non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile», affidando ai decreti ministeriali l'individuazione puntuale delle suddette «esigenze» o «ragioni».

Inoltre, la deroga ai contratti collettivi prevista dalla norma impugnata sarebbe prevista non già come «necessità», ma come «possibilità», rimessa ad una previa intesa con le organizzazioni sindacali.

2.4.- La Regione Marche deduce, infine, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 20 del 2011.

Ad avviso della resistente, la disposizione impugnata si limiterebbe a prevedere la «promozione» di azioni volte a «favorire» un maggiore utilizzo dell'interporto di Jesi, con la conseguenza di mero fatto della «liberazione» di spazi nell'area portuale di Ancona.

La Regione nega che tale «liberazione» di spazi costituisca l'oggetto di un obbligo giuridico imposto all'autorità portuale e, addirittura, l'effetto di una indebita assunzione di funzioni amministrative in danno delle competenze sulla destinazione funzionale delle aree portuali spettanti alla medesima autorità in base all'art. 5 della legge n. 84 del 1994 e ribadite dall'art. 46 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La norma in questione non pregiudicherebbe, quindi, tali competenze dell'autorità portuale di Ancona, potendo dalla stessa conseguire sull'area portuale unicamente degli effetti di mero fatto (viene, al riguardo, anche allegata la relazione del servizio competente dalla quale si evince che la Regione Marche ha espresso parere favorevole al piano regolatore portuale di Ancona).

3.- Con atto notificato alla Regione Marche in data 22 marzo 2012 e depositato presso questa Corte in data 18 aprile 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato all'impugnazione dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, essendo stata tale disposizione modificata dalla successiva legge della stessa Regione n. 1 del 2012, in modo tale da comportare la rimozione dei sollevati rilievi di incostituzionalità.

4.- In data 24 luglio 2012, la resistente ha depositato la deliberazione n. 1054/12 di accettazione della rinuncia ed in data 18 settembre 2012 memoria illustrativa, con la quale essa chiede che sia dichiarata l'improcedibilità della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 22, l'estinzione del giudizio in relazione all'art. 26, comma 4, nonché l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto gli artt. 27 e 31, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 20 del 2011.

In particolare, quanto al citato art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, la resistente osserva che, nelle more del presente giudizio, questa Corte ha pronunciato la sentenza n. 52 del 2012, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della detta Regione n. 4 del 2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal citato art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, nonché l'illegittimità costituzionale in via consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 - dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge della detta Regione n. 20 del 2011.

La resistente prosegue deducendo che la norma regionale oggetto di censura, «colpita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale sopraggiunta nel corso del presente giudizio, è stata espunta dall'ordinamento, determinando il venir meno dell'oggetto della questione sollevata dal ricorrente». Pertanto, *in parte qua* il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile o improcedibile.

Quanto alle residue due questioni, concernenti l'art. 27 e l'art. 31, comma 1, lettera *d*), della legge regionale impugnata, la resistente insiste affinché ne sia dichiarata la non fondatezza.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 5 gennaio 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 22; 26, comma 4; 27 e 31, comma 1, lettera *d*), della legge della Regione Marche 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011).

2.- L'art. 22 della citata legge regionale, sotto la rubrica «Modifiche alla legge regionale 4/2011» si compone in realtà di due commi. Il primo dispone quanto segue: «1. Il comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale 4 aprile 2011 n. 4 (Criteri di premialità connessi alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro nelle procedure di aggiudicazione di lavori od opere pubblici di interesse regionale) è sostituito dal seguente:

“4. Negli atti posti a base delle procedure di aggiudicazione le stazioni appaltanti considerano in via prioritaria la possibilità di prevedere una soglia minima di ammissibilità delle offerte relativamente all'elemento o agli elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere”».



Il secondo comma così stabilisce: «2. Il comma 5 dell'articolo 2 della legge regionale 4/2011 è abrogato».

Orbene, benché l'impugnazione risulti diretta contro il citato art. 22 (senza ulteriori specificazioni), le censure adottate, in riferimento all'art.117, secondo comma, lettere *e*) e *i*) (*recte: l*), risultano formulate soltanto contro il primo comma di detta norma, cioè nei confronti della disposizione che sostituisce il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2011. Si deve ritenere, dunque, che a tale comma sia circoscritta la questione promossa dal ricorrente *in parte qua*.

Ciò posto, va rilevato che questa Corte, con sentenza n. 52 del 2012, dopo aver dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo vigente prima delle modifiche apportate dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in materia di tutela della concorrenza, ha osservato che le argomentazioni esposte potevano applicarsi anche allo *ius superveniens*.

Invero, la nuova formulazione dell'art. 2, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2011, come sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011, era sostanzialmente coincidente con quella della disposizione impugnata, perché sia il testo originario, sia il testo vigente dell'art. 2, comma 4, individuavano negli «elementi di valutazione connessi con la tutela della salute e della sicurezza nel cantiere» un criterio di ammissibilità delle offerte, prevedendo - il primo come obbligo, il secondo come facoltà per la stazione appaltante - l'inserimento di tale soglia negli atti posti a base della procedura di aggiudicazione.

Pertanto questa Corte, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Marche n. 4 del 2011, nel testo sostituito dall'art. 22 della legge regionale n. 20 del 2011.

Ne deriva che la questione di legittimità costituzionale promossa dal ricorrente con riferimento a tale norma, essendo divenuta priva di oggetto, deve essere dichiarata inammissibile.

3.- L'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, è stato censurato dal Presidente del Consiglio dei ministri in quanto il legislatore regionale avrebbe neutralizzato gli effetti delle riduzioni disposte dalla manovra di finanza pubblica del 2010, aumentando ex post le retribuzioni spettanti al personale addetto all'Assemblea legislativa, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, sarebbe stato eluso il principio fondamentale di riduzione della spesa pubblica dettato dallo Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Regione Marche, con legge del 16 gennaio 2012, n. 1 (Regolamento per l'acquisizione in economia di beni e servizi), ha modificato la disposizione censurata in senso ritenuto idoneo a far considerare rimossi i rilievi d'illegittimità costituzionale. Pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 18 aprile 2012, ha rinunciato all'impugnazione proposta nei confronti dell'art. 26, comma 4, della legge regionale n. 20 del 2011, e la rinuncia è stata accettata dalla Regione con atto depositato il 24 luglio 2012.

Ne segue che, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deve essere dichiarata l'estinzione del giudizio relativo al citato art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato anche l'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che così dispone: «Dopo il comma 5 dell'articolo 10 della legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32 (Sistema regionale di protezione civile), è aggiunto il seguente: "5-bis. Per garantire l'operatività continua della SOUP, del CAPI e del Centro funzionale multi rischi, compreso lo svolgimento delle funzioni di supporto tecnico-amministrativo, il personale della struttura di cui all'articolo 9 della presente legge è tenuto ad effettuare prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, disposte dal relativo dirigente, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione della direttiva 93/104/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro previa intesa con le organizzazioni sindacali"».

Il ricorrente deduce che la disposizione deroga ai vigenti contratti collettivi nazionali che non prevedono tale obbligo generalizzato e avulso da specifiche e insopprimibili esigenze, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, sub specie di rapporti di diritto privato regolati contrattualmente.

La censura è fondata.

L'art. 9 della legge della Regione Marche n. 32 del 2001 disciplina la struttura regionale di protezione civile, posta alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale ed «organizzata in modo da garantire un adeguato raccordo con gli analoghi organismi costituiti a livello internazionale, comunitario, nazionale e locale, nonché la piena operatività del personale, dei mezzi e delle attrezzature senza soluzione di continuità» (comma 1). Inoltre la Regione, per le finalità di protezione civile, si dota di un Centro assistenziale di pronto intervento (C.A.P.I.), ai sensi del comma 6 della medesima norma.



Il successivo art. 10, poi, prevede (tra l'altro) una Sala operativa unificata permanente (S.O.U.P.), a servizio della struttura di cui al citato art. 9; essa è presidiata in forma continuativa da personale della Regione o di altri enti pubblici, o delle organizzazioni di volontariato, anche mediante forme di collaborazione o convenzionamento.

L'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2003 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a, del decreto legislativo 19 luglio 2004, n. 213 recante: «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66, in materia di apparato sanzionatorio dell'orario di lavoro»), a sua volta, dispone che «Nei riguardi dei servizi di protezione civile, ivi compresi quelli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nonché nell'ambito delle strutture giudiziarie, penitenziarie e di quelle destinate per finalità istituzionali alle attività degli organi con compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica, delle biblioteche, dei musei e delle aree archeologiche dello Stato le disposizioni contenute nel presente decreto non trovano applicazione in presenza di particolari esigenze inerenti al servizio espletato o di ragioni connesse ai servizi di protezione civile, nonché degli altri servizi espletati dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco, così come individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'economia e delle finanze e per la funzione pubblica, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

In questo contesto normativo si colloca la norma impugnata. In essa, diversamente da quanto la Regione ritiene, non convivono affatto due norme distinte, la prima volta ad abilitare il dirigente della struttura regionale di protezione civile a disporre particolari regimi di turnazioni con la precisazione che tale potere dirigenziale può essere esercitato esclusivamente «ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66», la seconda limitata alla previsione di mera «possibilità-eventualità» di deroga rispetto alla disciplina dei contratti collettivi nazionali di lavoro, previa intesa con le organizzazioni sindacali.

In realtà, la norma in questione ha un unico contenuto precettivo, diretto ad attribuire al dirigente della struttura di cui al menzionato art. 9 il potere di disporre, nei confronti del personale della struttura medesima, prestazioni lavorative anche in regime di turnazioni diurne e, se necessario, notturne, in presenza delle particolari esigenze e delle ragioni di cui all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 (Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro), così come individuate con decreto del Ministro competente, di concerto con gli altri Ministri dalla norma medesima indicati, il tutto anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, previa intesa con le organizzazioni sindacali.

Orbene, a parte ogni rilievo sull'operatività del rinvio all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 66 del 2003 (a quanto consta, il decreto o i decreti ministeriali, di cui alla norma ora citata, non risultano a tutt'oggi adottati, né le parti hanno dedotto alcunché al riguardo), non si può porre in dubbio che la disposizione censurata, incidendo sull'orario di lavoro e sulle turnazioni del personale contrattualizzato, cioè su aspetti del rapporto di lavoro riservati alla contrattazione collettiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto i profili suddetti rientrano nella materia dell'ordinamento civile, appartenente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (*ex multis*: sentenze n. 150, n. 108 e n. 7 del 2011).

La tesi della difesa regionale, secondo cui la Regione avrebbe agito nell'esercizio delle sue competenze legislative, facendo uso della propria potestà concorrente nella materia della protezione civile e della potestà legislativa residuale nella materia dell'organizzazione interna della Regione medesima, non può essere condivisa.

Invero, questa Corte ha più volte affermato che l'identificazione della materia in cui è da collocare la disposizione impugnata va effettuata con riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua *ratio*, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (sentenze n. 300 del 2011, n. 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). L'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, come si è visto, attribuisce al dirigente della struttura regionale di protezione civile il potere di disporre particolari regimi di turnazioni diurne e notturne per il personale della medesima struttura, anche in deroga alle previsioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sia pure «previa intesa con le organizzazioni sindacali».

Pertanto, essa va ad incidere in via diretta sull'orario di lavoro, e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche se possono sussistere riflessi sulle materie di competenza concorrente o residuale, sopra indicate. Né vale addurre che è prevista l'intesa con le organizzazioni sindacali, perché tale previsione non è idonea ad escludere la violazione della menzionata competenza esclusiva statale che non tollera forme obbligatorie di collaborazione con l'ente regionale.

In definitiva, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, che, dopo il comma 5 dell'art. 10 della legge della stessa Regione n. 32 del 2001, ha aggiunto il comma 5-bis.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, ha impugnato anche l'art. 31, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 20 del 2011, che così stabilisce: «Per conseguire gli obiettivi di miglioramento delle condizioni ambientali e di sviluppo dell'intermodalità delle merci nel territorio regionale, la Regione promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le azioni necessarie a: (*omissis*)



d) favorire l'utilizzo dell'interporto di Jesi, con funzioni sia di centro di raccolta e smistamento delle merci sia di retroporto, liberando spazi nell'area portuale di Ancona».

Ad avviso del ricorrente la disposizione, pur primariamente finalizzata a incentivare l'interporto di Jesi, incide sulla destinazione e organizzazione del porto di Ancona, imponendo la liberazione di taluni spazi adibiti a centro di raccolta e smistamento delle merci e a retroporto, per «sviarli» verso l'interporto di Jesi.

Essa attribuirebbe alla Regione le azioni, anche amministrative, per conseguire detto «sviamento» e, di conseguenza, per incidere sulle competenze spettanti all'autorità portuale di Ancona, alla quale - ai sensi dell'art. 5 della legge dello Stato 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) - spetta l'assunzione del piano regolatore regionale, che individua la destinazione funzionale delle aree portuali.

La disposizione regionale violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché verrebbe a ledere i principi fondamentali sulle competenze delle autorità portuali fissati dallo Stato con la citata legge nella materia dei porti, a legislazione concorrente.

La censura non è fondata.

Come risulta dal suo testuale significato, la norma impugnata ha un contenuto meramente programmatico («La Regione promuove, anche in collaborazione con gli enti locali e con gli altri soggetti pubblici e privati interessati, le azioni necessarie a[...]»), senza introdurre alcuna disciplina sostanziale in ordine alle misure concrete per effettuare il previsto miglioramento dell'utilizzo dell'interporto di Jesi, da cui dovrebbe derivare, come conseguenza di fatto, la liberazione di spazi nell'area portuale di Ancona. Essa, dunque, risulta inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato (*ex plurimis*: sentenze n. 94, n. 43 e n. 8 del 2011; n. 308 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 27 della legge della Regione Marche, 31 ottobre 2011, n. 20 (Assestamento del bilancio 2011);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, lettera d), della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e i) (recte: l), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto per rinuncia il giudizio relativo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, della legge della Regione Marche n. 20 del 2011, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 257

Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Maternità e infanzia - Lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Adozione e affidamento preadottivo di minore - Modalità di erogazione dell'indennità di maternità per un periodo di tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia - Censura di norma di cui il rimettente non deve fare applicazione - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.**

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 67, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 31 e 37.

**Maternità e infanzia - Lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 - Adozione e affidamento preadottivo di minore - Prestazione dell'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi, come previsto per le lavoratrici dipendenti - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.**

- D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 64, comma 2, come integrato dal richiamo al decreto ministeriale 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *G.U.* n. 136 del 12 giugno 2002.
- Costituzione, art. 3 (artt. 31 e 37).

## 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 64, comma 2, e 67, comma 2, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale di Modena nel procedimento vertente tra G.G. e l'INPS, con ordinanza del 27 settembre 2011, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2012 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 27 settembre 2011 (r.o. n. 98 del 2012) ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 64, comma 2, e 67, comma 2, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in riferimento agli articoli 3, 31 e 37 della



Costituzione «nella parte in cui, relativamente alle lavoratrici autonome e alle lavoratrici iscritte alla gestione separata e tenute al versamento della contribuzione dello 0,5 per cento di cui all'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che abbiano adottato un minore, prevedono l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi».

1.1.- Il rimettente espone che, con ricorso depositato nel giudizio principale, la ricorrente G.G., lavoratrice autonoma, iscritta alla gestione separata - premesso che aveva ottenuto l'affidamento preadottivo del minore K.A., nato il 15 ottobre 2000, con decorrenza 8 aprile 2008, data di ingresso del bambino in Italia, e che aveva ottenuto dall'Istituto nazionale per la previdenza sociale (d'ora in avanti, INPS), a seguito di domanda presentata in data 11 giugno 2008, l'indennità di maternità nella misura di euro 6.415,71, pari a tre mensilità, calcolate sul reddito dichiarato nel periodo di riferimento - ha chiesto l'accertamento del proprio diritto a percepire l'indennità di maternità per adozione internazionale pari a cinque mensilità e la condanna dell'INPS al pagamento delle residue due mensilità, oltre interessi legali.

Il giudice *a quo* riporta, preliminarmente, il contenuto degli artt. 66, 67, 68 del d.lgs. n. 151 del 2001, concernenti l'indennità di maternità per le lavoratrici autonome e le imprenditrici agricole, in caso di gravidanza e in caso di adozione o affidamento.

In particolare, ai sensi del citato art. 66: «1. Alle lavoratrici autonome, coltivatrici dirette, mezzadre e colone, artigiane ed esercenti attività commerciali di cui alle leggi 26 ottobre 1957, n. 1047, 4 luglio 1959, n. 463, e 22 luglio 1966, n. 613, e alle imprenditrici agricole a titolo principale, è corrisposta una indennità giornaliera per il periodo di gravidanza e per quello successivo al parto calcolata ai sensi dell'articolo 68».

L'art. 68, comma 2, stabilisce: «Alle lavoratrici autonome, artigiane ed esercenti attività commerciali è corrisposta, per i due mesi antecedenti la data del parto e per i tre mesi successivi alla stessa data effettiva del parto, una indennità giornaliera pari all'80 per cento del salario minimo giornaliero stabilito dall'articolo 1 del decreto-legge 29 luglio 1981, n. 402, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 settembre 1981, n. 537, nella misura risultante, per la qualifica di impiegato, dalla tabella A e dai successivi decreti ministeriali di cui al secondo comma del medesimo articolo 1».

L'art. 67, concernente le modalità di erogazione dell'indennità, al comma 2, dispone: «In caso di adozione o di affidamento, l'indennità di maternità di cui all'articolo 66 spetta, sulla base di idonea documentazione, per tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia a condizione che questo non abbia superato i sei anni di età, secondo quanto previsto all'articolo 26, o i 18 anni di età, secondo quanto previsto all'articolo 27».

Il rimettente precisa che, con successivi interventi legislativi, è stata estesa alle lavoratrici iscritte alla gestione separata la tutela relativa alla maternità, già prevista per le lavoratrici dipendenti.

In proposito, richiama l'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), che ha elevato il contributo alla gestione separata dovuto dalle persone non iscritte ad altre forme obbligatorie, tra l'altro, «per il finanziamento dell'onere derivante dall'estensione agli stessi della tutela relativa alla maternità, agli assegni al nucleo familiare e alla malattia in caso di degenza ospedaliera».

Con l'art. 80, comma 12, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), il legislatore ha, poi, stabilito che «La disposizione di cui al comma 16, quarto periodo, dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, si interpreta nel senso che l'estensione ivi prevista della tutela relativa alla maternità e agli assegni al nucleo familiare avviene nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente».

Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 2 (*recte*: 4) aprile 2002, si è stabilito che «a decorrere dal 1° gennaio 1998, alle madri lavoratrici iscritte alla gestione separata e tenute al versamento della contribuzione dello 0,5 per cento è corrisposta un'indennità di maternità per i due mesi antecedenti la data del parto ed i tre mesi successivi alla data stessa».

In caso di adozione o affidamento la suddetta indennità è corrisposta per i tre mesi successivi all'effettivo ingresso, nella famiglia della lavoratrice, del bambino che, al momento dell'adozione o dell'affidamento, non abbia superato i sei anni di età.

In caso di adozione o affidamento preadottivo internazionale, disciplinati dal Titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), e successive modificazioni, l'indennità di cui all'art. 1 spetta, per i tre mesi successivi all'effettivo ingresso nella famiglia della lavoratrice del minore, anche se quest'ultimo, al momento dell'adozione o dell'affidamento, abbia superato i sei anni e fino al compimento della maggiore età.

Il rimettente riporta, poi, con riferimento alle lavoratrici iscritte alla gestione separata, il dettato dell'art. 64 del d.lgs. n. 151 del 2001, come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 23 aprile 2003, n. 115 (Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, recante Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53) e dall'art. 1, comma 83, della



legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nei termini seguenti: «1. In materia di tutela della maternità, alle lavoratrici di cui all'articolo 2, comma 26 della legge 8 agosto 1995, n. 335, non iscritte ad altre forme obbligatorie, si applicano le disposizioni di cui al comma 16 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni. 2. Ai sensi del comma 12 dell'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, la tutela della maternità prevista dalla disposizione di cui al comma 16, quarto periodo, dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, avviene nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente. A tal fine, si applica il d.m. del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 2002. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è disciplinata l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 7, 17 e 22 nei limiti delle risorse rinvenienti dallo specifico gettito contributivo, da determinare con il medesimo decreto».

Il Tribunale richiama anche l'art. 5 del decreto ministeriale 12 luglio 2007, ai sensi del quale: «1. Alle madri lavoratrici iscritte alla gestione separata, tenute al versamento della contribuzione dello 0,5 per cento di cui all'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è corrisposta un'indennità di maternità per i periodi di astensione obbligatoria previsti dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151. L'indennità è corrisposta anche per i periodi di divieto anticipato di adibizione al lavoro e per i periodi di interdizione dal lavoro autorizzati ai sensi dell'art. 17 del predetto decreto legislativo n. 151 del 2001. 2. L'indennità di cui al comma 1 spetta alle lavoratrici in favore delle quali, nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo indennizzabile, risultino attribuite almeno tre mensilità della contribuzione dovuta alla gestione separata, maggiorata delle aliquote di cui all'art. 7. 3. L'indennità è corrisposta nella misura prevista dall'art. 4 del decreto 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 12 giugno 2002, n. 136, e secondo le modalità ivi previste, previa attestazione di effettiva astensione dal lavoro da parte del lavoratore e del committente e resa nelle forme della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà».

Il giudice *a quo* precisa come il trattamento di maternità per le lavoratrici dipendenti sia disciplinato, in caso di gravidanza, dagli artt. 16 e seguenti del d.lgs. n. 151 del 2001 e, in caso di adozioni e affidamenti, dall'art. 26 del medesimo decreto legislativo.

Riporta, poi, il contenuto del citato art. 26 - nella versione ante sostituzione ai sensi dell'art. 2, comma 452, della legge n. 244 del 2007 - secondo cui «1. Il congedo di maternità di cui alla lettera c), comma 1, dell'articolo 16 può essere richiesto dalla lavoratrice che abbia adottato, o che abbia ottenuto in affidamento un bambino di età non superiore a sei anni all'atto dell'adozione o dell'affidamento. 2. Il congedo deve essere fruito durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia della lavoratrice».

Il Tribunale sottolinea come, sulla base dei dati normativi riportati, il trattamento di maternità per le lavoratrici dipendenti, autonome o iscritte alla gestione separata, in caso di adozione o affidamento, avesse contenuto identico.

Richiama, poi, l'art. 26 del d.lgs. n. 151 del 2001, come sostituito dall'art. 2, comma 452 della legge n. 244 del 2007, nel seguente tenore: «1. Il congedo di maternità come regolato dal presente Capo spetta, per un periodo massimo di cinque mesi, anche alle lavoratrici che abbiano adottato un minore. 2. In caso di adozione nazionale, il congedo deve essere fruito durante i primi cinque mesi successivi all'effettivo ingresso del minore nella famiglia della lavoratrice. 3. In caso di adozione internazionale, il congedo può essere fruito prima dell'ingresso del minore in Italia, durante il periodo di permanenza all'estero richiesto per l'incontro con il minore e gli adempimenti relativi alla procedura adottiva. Ferma restando la durata complessiva del congedo, questo può essere fruito entro i cinque mesi successivi all'ingresso del minore in Italia. 4. La lavoratrice che, per il periodo di permanenza all'estero di cui al comma 3, non richieda o richieda solo in parte il congedo di maternità, può fruire di un congedo non retribuito, senza diritto ad indennità. 5. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione certifica la durata del periodo di permanenza all'estero della lavoratrice».

Il rimettente osserva come, alla luce delle modifiche normative riportate, mentre per le lavoratrici dipendenti, siano esse madri biologiche o adottive, è prevista una identica tutela per la maternità che comprende congedo e relativa indennità per cinque mesi, per le lavoratrici autonome e per quelle iscritte alla gestione separata la tutela assume contenuti diversi a seconda che si tratti di madri biologiche o adottive, in quanto per le prime l'indennità ha una durata di cinque mesi e per le seconde è limitata ai tre mesi successivi all'ingresso del minore nella famiglia.

1.2.- Il giudice *a quo* esclude che sia possibile l'interpretazione degli artt. 67 e 64 del d.lgs. n. 151 del 2001 in senso conforme ai principi costituzionali.

In particolare, a suo avviso, il citato art. 67 del d.lgs. n. 151 del 2001 opera un rinvio ricettizio all'art. 26 del medesimo decreto legislativo, in quanto la norma rinviante ripete all'interno del proprio corpo il contenuto della disci-



plina della norma richiamata, come era nella formulazione originaria e ciò renderebbe insensibile la disciplina di cui all'art. 67 rispetto alle modifiche apportate all'art. 26.

Il rimettente ritiene, altresì, che l'art. 64 del d.lgs. n. 151 del 2001 non consenta una interpretazione estensiva della tutela per la maternità in favore delle lavoratrici iscritte alla gestione separata che siano genitori adottivi.

Al riguardo, pone in evidenza come l'art. 64 realizzi l'estensione alle lavoratrici autonome della tutela della maternità nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente, attraverso il mero rinvio alle previsioni del decreto ministeriale del 4 aprile 2002 e di un ulteriore decreto destinato a disciplinare «l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 7, 17 e 22 nei limiti delle risorse rinvenienti dallo specifico gettito contributivo, da determinare con il medesimo decreto», poi emanato il 12 luglio 2007.

Il detto art. 64 rinvia in modo specifico alle disposizioni dei decreti ministeriali che dettano una disciplina dettagliata, prevedendo un regime diverso di tutela per le lavoratrici autonome ed iscritte alla gestione separata a seconda che si tratti di madri biologiche o adottive.

In particolare, mentre il d.m. 4 aprile 2002 pone agli artt. 1 e 2 una espressa disciplina differenziata, quello del 12 luglio 2007 fa esclusivo riferimento alle lavoratrici che siano genitori naturali, in quanto richiama, ai fini dell'indennità, le previsioni degli artt. 16 e 17 del d.lgs. n. 151 del 2001, riferite ai periodi di astensione obbligatoria prima e dopo il parto e alla interdizione dal lavoro.

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente osserva che, dall'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale, discenderebbe l'applicazione alla ricorrente della disciplina prevista per le madri biologiche lavoratrici autonome e iscritte alla gestione separata con conseguente diritto a percepire l'indennità di maternità per cinque mesi.

1.4.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale degli artt. 67, comma 2, e 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 31, secondo comma, e 37 Cost.

In primo luogo, le norme censurate risulterebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo del principio di uguaglianza e parità di trattamento che del principio di ragionevolezza.

Il Tribunale sottolinea come il sistema normativo a tutela della maternità abbia subito, nel nostro ordinamento, una lunga evoluzione che ha progressivamente valorizzato l'uguaglianza tra i coniugi, nelle varie categorie di lavoratori, nonché tra genitori biologici ed adottivi.

Evidenzia, poi, come, nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale (sentenze nn. 61 e 341 del 1991, nn. 276, 332 e 972 del 1988 e n. 1 del 1987), pur permanendo la coscienza della funzione sociale della maternità, si sia sempre più dato rilievo al prevalente interesse del bambino, elevandosi la posizione di quest'ultimo, quale autonomo titolare di interessi da salvaguardare «non solo per ciò che attiene ai bisogni più propriamente fisiologici, ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo che sono collegate allo sviluppo della sua personalità» (sentenze n. 104 del 2003 e n. 179 del 1993).

Il giudice *a quo* pone in rilievo come, mentre nell'ambito del lavoro dipendente il legislatore, attraverso la riformulazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 151 del 2001, ha istituito una completa e piena equiparazione tra madri biologiche e adottive - prevedendo che il congedo di maternità, regolato dagli artt. 16 e seguenti, con il relativo trattamento economico, spetti in entrambi i casi per un periodo massimo di cinque mesi - nell'ambito del lavoro autonomo tale equiparazione non è stata realizzata permanendo un regime differenziato tra madri biologiche e adottive, per cui le prime godono del trattamento di maternità per cinque mesi e le seconde per i tre mesi successivi all'ingresso del bambino in famiglia.

Ad avviso del giudice *a quo*, tale disciplina determina una duplice disparità di trattamento, nell'ambito del lavoro autonomo, tra madri biologiche e adottive e, nella categoria dei genitori adottivi, a seconda che si tratti di lavoratrici dipendenti o autonome.

In particolare, si sottolinea come, tra le lavoratrici autonome, il legislatore tratti in modo peggiore le madri adottive rispetto a quelle biologiche, concedendo alle seconde un'indennità di maternità per la durata di cinque mesi e alle prime per soli tre mesi.

Inoltre, si rileva come, con riguardo alla categoria dei genitori adottivi, il legislatore tratti in modo peggiore le lavoratrici autonome rispetto a quelle dipendenti, concedendo alle prime l'indennità di maternità per soli tre mesi e alle seconde per cinque mesi, in entrambi i casi a decorrere dall'ingresso del minore in famiglia.

Ad avviso del rimettente, il diverso trattamento ai danni delle madri adottive risulta anche irragionevole, in quanto queste ultime, siano esse lavoratrici dipendenti o autonome, hanno le stesse esigenze in ordine all'inserimento in famiglia del bambino adottato ed in quanto la disparità non può trovare giustificazione nelle differenze esistenti tra lavoro autonomo e dipendente, posto che tali differenze non riguardano il diritto delle madri di assistere il bambino; e, infatti, esse non rilevano ai fini del trattamento della maternità per le madri naturali.

Il Tribunale assume, altresì, il contrasto delle norme censurate con gli artt. 31, secondo comma, e 37 Cost., in quanto realizzano un sistema di protezione della maternità non adeguato in relazione alla categoria delle madri lavoratrici autonome che abbiano adottato un bambino.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale degli articoli 64, comma 2, e 67, comma 2, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), in riferimento agli artt. 3, 31 e 37 della Costituzione,

Il rimettente denuncia gli artt. 67, comma 2, e 64, comma 2, «nella parte in cui, relativamente alle lavoratrici autonome e alle lavoratrici iscritte alla gestione separata e tenute al versamento della contribuzione dello 0,5 per cento di cui all'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che abbiano adottato un minore, prevedono l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi».

Il giudice *a quo* è investito di un giudizio proposto da una lavoratrice autonoma iscritta alla gestione separata, che, avendo avuto l'affidamento preadottivo internazionale di un minore e avendo ottenuto dall'INPS l'indennità di maternità pari a tre mensilità, ha chiesto l'accertamento del proprio diritto a riscuotere l'indennità di maternità per cinque mensilità e la condanna dell'INPS al pagamento delle residue due mensilità, oltre interessi legali.

Ad avviso del rimettente, le norme censurate violerebbero, in primo luogo, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento.

Infatti, per le lavoratrici dipendenti il legislatore, attraverso la riformulazione dell'art. 26 del d.lgs. n. 151 del 2001 (sostituito dall'art. 2, comma 452, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 recante: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008»), avrebbe istituito una piena equiparazione tra madri biologiche e adottive, prevedendo che il congedo di maternità, regolato dagli artt. 16 e seguenti, con il relativo trattamento economico, spetti in entrambi i casi per un periodo massimo di cinque mesi. Invece, per le lavoratrici autonome e per quelle iscritte alla gestione separata, tale equiparazione non sarebbe stata realizzata, permanendo un regime differenziato tra madri biologiche e adottive, per cui le prime godono del trattamento di maternità per cinque mesi e le seconde per i tre mesi successivi all'ingresso del bambino in famiglia, con conseguente duplice disparità di trattamento, nell'ambito del lavoro autonomo, tra madri biologiche e adottive e, nella categoria dei genitori adottivi, tra lavoratrici dipendenti e autonome.

Il rimettente assume, inoltre, il contrasto con gli artt. 31, secondo comma, e 37 Cost. in quanto le norme denunciate realizzerebbero un sistema di protezione della maternità non adeguato in relazione alla categoria delle madri lavoratrici autonome che abbiano adottato un bambino.

2.- La questione avente ad oggetto l'art. 67, comma 2, del d.lgs. 26 marzo 2001 n. 151 è inammissibile.

La norma censurata così dispone: «In caso di adozione o di affidamento, l'indennità di maternità di cui all'articolo 66 spetta, sulla base di idonea documentazione, per tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia a condizione che questo non abbia superato i sei anni di età, secondo quanto previsto all'articolo 26, o i 18 anni di età, secondo quanto previsto all'articolo 27».

Detta norma, collocata nel Capo XI - Lavoratrici autonome - del d.lgs. n. 151 del 2001, disciplina le modalità di erogazione della indennità di maternità, in caso di adozione o di affidamento (preadottivo) nazionale e internazionale, con riguardo alla categoria delle lavoratrici autonome ed imprenditrici agricole.

Nella fattispecie in esame si tratta di una lavoratrice autonoma iscritta alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), rientrante nella previsione della specifica normativa stabilita dall'art. 64 del citato decreto legislativo, disposizione destinata, per l'appunto, a regolare la posizione delle lavoratrici iscritte alla detta gestione separata.

Pertanto, il rimettente non deve fare applicazione del censurato art. 67, comma 2, in ordine al quale, del resto, non si rinviene nell'ordinanza una specifica motivazione diretta a spiegare le ragioni della sua evocazione.

Ne deriva che la questione, proposta con riferimento alla norma da ultimo citata, deve essere dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza (*ex plurimis*: ordinanze nn. 143, 181 e 195 del 2011).

3.- La questione avente ad oggetto l'art. 64, comma 2, del d.lgs. 26 marzo 2001 n. 151 è fondata.

Il comma 1 di detta norma stabilisce che «In materia di tutela della maternità, alle lavoratrici di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, non iscritte ad altre forme obbligatorie, si applicano le disposizioni di cui al comma 16 dell'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni» (si tratta di norma recante disposizioni in materia di previdenza, assistenza, solidarietà sociale e sanità, con particolare riguardo ai profili contributivi).

Il comma 2 aggiunge che «Ai sensi del comma 12 dell'articolo 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, la tutela della maternità prevista dalla disposizione di cui al comma 16, quarto periodo, dell'art. 59 della legge 27 novembre 1997, n. 449, avviene nelle forme e con le modalità previste per il lavoro dipendente. A tal fine, si applica il d.m. 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,



pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 2002. Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è disciplinata l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 7, 17 e 22 nei limiti delle risorse rinvenienti dallo specifico gettito contributivo da determinare con il medesimo decreto».

Il citato d.m. 4 aprile 2002, nell'art. 2, sotto la rubrica «Indennità in caso di adozione o affidamento», al comma 2 dispone che: «In caso di adozione o affidamento preadottivo internazionale, disciplinati dal titolo III della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, l'indennità di cui all'art. 1 spetta, per i tre mesi successivi all'effettivo ingresso nella famiglia della lavoratrice del minore, anche se quest'ultimo, al momento dell'adozione o dell'affidamento, abbia superato i sei anni e fino al compimento della maggiore età. L'Ente autorizzato, che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione, certifica la data di ingresso del minore e l'avvio presso il tribunale italiano delle procedure di conferma della validità dell'adozione o di riconoscimento dell'affidamento preadottivo».

L'art. 1 del detto d.m., richiamato nella disposizione ora trascritta, riguarda l'indennità di maternità spettante alle madri lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, e tenute al versamento della contribuzione dello 0,5 per cento di cui all'art. 59, comma 16, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

Come si vede, dal combinato disposto della normativa ora richiamata - e, in particolare, dall'art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, e successive modificazioni, in modo espresso integrato dal d.m. 4 aprile 2002 - risulta che, in caso di affidamento preadottivo internazionale (come nella specie), l'indennità di maternità alle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995 spetta per i tre mesi successivi all'effettivo ingresso del minore nelle famiglie delle lavoratrici stesse.

Invece, per le lavoratrici dipendenti il congedo di maternità (durante il quale è dovuta la relativa indennità: art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001 e successive modificazioni) spetta per un periodo di cinque mesi (artt. 16 e seguenti del citato decreto legislativo) e per analogo periodo è riconosciuto anche alle lavoratrici che abbiano adottato un minore, sia in caso di adozione nazionale sia in caso di adozione internazionale (art. 26, commi 1, 2, 3, del d.lgs. n. 151 del 2001, come sostituito dall'art. 2, comma 452, della legge n. 244 del 2007).

Va notato che l'art. 26 non menziona l'affidamento preadottivo (artt. da 22 a 24 della legge n. 184 del 1983 per l'adozione nazionale e artt. da 29 a 39 della medesima legge per l'adozione internazionale), come faceva, invece, espressamente l'art. 27 del d.lgs. n. 151 del 2001, norma abrogata dall'art. 2, comma 453, della legge n. 244 del 2007; invece prevede (art. 26, comma 6) il caso dell'affidamento non preadottivo (art. 2 della legge n. 184 del 1983), per il quale stabilisce una durata massima del congedo in mesi tre.

Tuttavia, si deve escludere che il mancato richiamo dell'affidamento preadottivo sia conseguenza di una scelta del legislatore (per effetto della quale, peraltro, tale forma di affidamento resterebbe priva di copertura legislativa nella materia in esame), dovendosi piuttosto ritenere che la sua stretta inerenza al provvedimento di adozione (come si evince anche dagli artt. 34, primo comma, 39, primo comma, lettera h, della legge n. 184 del 1983 per l'adozione internazionale) imponga di considerare implicito nella disciplina delle forme di adozione (nazionale e internazionale) anche il richiamo all'affidamento preadottivo. Lo stesso INPS, con circolare del 4 febbraio 2008, n. 16, ha precisato, che, analogamente a quanto previsto in caso di adozione nazionale, la lavoratrice dipendente che adotta un minore straniero ha diritto all'astensione dal lavoro per un periodo pari a cinque mesi a prescindere dall'età del minore all'atto dell'adozione e che le relative istruzioni si applicano anche laddove, al momento dell'ingresso del minore in Italia, lo stesso si trovi in affidamento preadottivo (art. 35, quarto comma, della legge n. 184 del 1983).

Ciò posto si deve osservare che, come questa Corte ha già affermato, gli istituti nati a salvaguardia della maternità non hanno più, come in passato, il fine precipuo ed esclusivo di protezione della donna, ma sono destinati anche alla garanzia del preminente interesse del minore, che va tutelato non soltanto per quanto attiene ai bisogni più propriamente fisiologici ma anche in riferimento alle esigenze di carattere relazionale ed affettivo, collegate allo sviluppo della sua personalità (sentenze n. 385 del 2005 e n. 179 del 1993).

Tale principio è tanto più presente nelle ipotesi di affidamento preadottivo e di adozione, nelle quali l'astensione dal lavoro non è finalizzata solo alla tutela della salute della madre, ma mira anche ad agevolare il processo di formazione e crescita del bambino (sentenza n. 385 del 2005), creando le condizioni di una più intensa presenza degli adottanti, cui spetta (tra l'altro) la responsabilità di gestire la delicata fase dell'ingresso del minore nella sua nuova famiglia.

In questo quadro, non si giustifica, ed appare anzi manifestamente irragionevole, che, con riferimento alla stessa categoria dei genitori adottivi, mentre alle lavoratrici dipendenti, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, spetta un congedo di maternità (con relativa indennità) per un periodo massimo di cinque mesi, sia in caso di adozione (o affidamento preadottivo) nazionale che internazionale (art. 26, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. n. 151 del 2001), alle lavoratrici iscritte alla gestione separata sia riconosciuta un'indennità di maternità per soli tre mesi. L'irragionevolezza di tale trattamento differenziato è palese, ove si consideri che, in entrambi i casi, si verte in tema di adozione o di affidamento preadottivo.



È vero che tra lavoratrici dipendenti e lavoratrici iscritte alla gestione separata sussistono differenze che rendono le due categorie non omogenee. Nella questione in esame però vengono in rilievo non già tali diversità, bensì la necessità di adeguata assistenza per il minore nella delicata fase del suo inserimento nella famiglia, anche nel periodo che precede il suo ingresso nella famiglia stessa, e tale necessità si presenta con connotati identici per entrambe le categorie di lavoratrici.

Ne deriva che la discriminazione sopra riscontrata si rivela anche lesiva del principio di parità di trattamento tra le due figure di lavoratrici sopra indicate che, con riguardo ai rapporti con il minore (adottato o affidato in preadozione), nonché alle esigenze che dai rapporti stessi derivano, stante l'identità del bene da tutelare, vengono a trovarsi in posizioni di uguaglianza.

Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, come integrato dal richiamo al d.m. 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 2002, nella parte in cui, relativamente alle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge n. 335 del 1995, che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, prevede l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi.

Ogni altro profilo rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64, comma 2, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), come integrato dal richiamo al decreto ministeriale 4 aprile 2002 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 2002, nella parte in cui, relativamente alle lavoratrici iscritte alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), che abbiano adottato o avuto in affidamento preadottivo un minore, prevede l'indennità di maternità per un periodo di tre mesi anziché di cinque mesi;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 2, del d.lgs. n. 151 del 2001, sollevata dal Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, in riferimento agli articoli 3, 31 e 37 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 258

Sentenza 19 - 22 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezione di inammissibilità dell'INPS - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezioni di inammissibilità dello Stato per *aberratio icuts* e omessa descrizione della fattispecie - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza prospettate dall'INPS, dalla Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI), e dallo Stato - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata non solo nei casi di irreperibilità assoluta (mancanza di abitazione, ufficio o azienda del destinatario nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione) ma anche nei casi di irreperibilità relativa (temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha sede l'ufficio, l'industria o il commercio) - Eccezione di inammissibilità dell'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Nord (successore della s.p.a. Equitalia Polis), per omesso tentativo di interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

**Imposte e tasse - Riscossione delle imposte sul reddito - Notificazione della cartella di pagamento - Perfezionamento della notificazione nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune - Modalità procedurale applicata nella generalità dei casi (irreperibilità assoluta e irreperibilità relativa) anziché nei soli casi di irreperibilità assoluta - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alla notificazione dell'atto di accertamento, che viene effettuata presso la casa comunale solo nei casi di irreperibilità assoluta - Illegittimità costituzionale in parte qua. Assorbimento dell'ultriore censura.**

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 26, terzo comma.
- Costituzione, art. 3 (art. 24).



## 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 del combinato disposto degli artt. 26, «comma 1» [*recte*: terzo comma, nel testo applicabile *ratione temporis*], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e 60, «comma 1» [*rectius*: «primo comma, alinea e lettera e)], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dal giudice del lavoro del Tribunale di Padova nel giudizio civile vertente tra la s.c. a r.l. Cooperativa Quadrifoglio, l'INPS, la s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI) e la s.p.a. Equitalia Polis, con ordinanza del 26 luglio 2010, iscritta al n. 365 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione dell'INPS e della s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Antonino Sgroi per l'INPS e per la s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI), l'avvocato Marcello Cecchetti per la s.p.a. Equitalia Nord (successore della s.p.a. Equitalia Polis), nonché l'avvocato dello Stato Vincenzo Rago per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di un giudizio di opposizione contro il ruolo sotteso ad una cartella di pagamento relativa a debiti previdenziali promosso da una società cooperativa a responsabilità limitata nei confronti dell'INPS e della s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (hinc s.p.a. SCCI), ai sensi dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46 (Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337), il giudice del lavoro del Tribunale di Padova, con ordinanza del 26 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità del combinato disposto degli artt. 26, «comma 1» [*recte*: terzo comma, nel testo applicabile *ratione temporis*], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e 60, «comma 1» [*rectius*: «primo comma, alinea e lettera e)»], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui, individuando per i «casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile» il momento di perfezionamento della notificazione della cartella di pagamento «nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune», rende applicabili alla notificazione di detta cartella le modalità di notificazione mediante deposito nella casa comunale ed affissione del relativo avviso nell'albo comunale non solo nell'ipotesi in cui nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi sia abitazione, ufficio o azienda del destinatario, ma anche nell'ipotesi in cui sia noto il luogo di residenza, dimora o domicilio del destinatario.

1.1.- Il giudice rimettente premette, in punto di fatto, che: *a*) la cartella di pagamento era stata notificata alla società cooperativa ai sensi delle disposizioni denunciate, come espressamente affermato dall'agente della riscossione, non costituito nel giudizio principale; *b*) l'agente notificatore, «dopo aver constatato la temporanea assenza del destinatario» presso l'indirizzo, «noto ed effettivo», della sede legale della società, aveva depositato la cartella nella casa comunale di Chioggia ed aveva affisso nell'albo comunale, dal 13 agosto al 14 agosto 2009, l'avviso di deposito; *c*) detto agente aveva spedito alla medesima società una lettera raccomandata contenente l'avviso di deposito (come da



avviso postale di spedizione prodotto in giudizio); *d*) non era stata fornita in giudizio la prova del «momento di ricevimento» di tale lettera; *e*) l'opposizione alla cartella di pagamento era stata proposta dalla società con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale di Padova il 25 settembre 2009, cioè oltre 40 giorni dopo il 14 agosto 2009.

1.2.- Lo stesso giudice rimettente premette altresì, in punto di diritto, che: *a*) in forza delle disposizioni denunciate, nel caso di irreperibilità o incapacità o rifiuto delle persone indicate nell'art. 139 del codice di procedura civile, la notificazione della cartella di pagamento si perfeziona nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del Comune e non nel momento di ricevimento della raccomandata prevista dall'art. 140 cod. proc. civ. e comunque non nel momento risultante dall'applicazione dei principi indicati dalla Corte costituzionale - con specifico riferimento alla notificazione effettuata ai sensi di tale ultimo articolo - nella sentenza n. 3 del 2010; *b*) le medesime impugnate disposizioni escludono che il procedimento notificatorio della cartella si perfezioni in una data diversa da quella da esse stabilita e non prevedono, «a rigore», l'invio di una lettera raccomandata contenente l'avviso di deposito; *c*) nella specie, pertanto, la notificazione si era perfezionata in data 14 agosto 2009 e, di conseguenza, l'opposizione alla cartella di pagamento è inammissibile, perché presentata il 25 settembre 2009, cioè dopo la scadenza del termine perentorio decadenziale di 40 giorni, decorrente dalla notificazione della cartella, stabilito dall'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 46 del 1999 (sulla natura perentoria di tale termine vengono richiamate le pronunce della Corte di cassazione n. 11274 e n. 4506 del 2007; n. 21863 del 2004).

1.3.- Poste tali premesse, il giudice *a quo* afferma che le disposizioni denunciate contrastano con l'art. 3 Cost., sia perché irragionevoli in sé, sia perché introducono una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina della notificazione degli avvisi di accertamento.

L'irragionevolezza deriverebbe dal fatto che la notificazione mediante deposito dell'atto nella casa comunale ed affissione del relativo avviso nell'albo comunale, benché originariamente prevista per l'ipotesi in cui v'è «impossibilità pratica di notificazione presso il domicilio fiscale» (data la mancanza, nel Comune, dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario, come precisato al primo comma, alinea e lettera e, dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973), si applica, in forza del richiamo contenuto nel denunciato terzo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, anche alla ben diversa ipotesi in cui sussiste ancora la suddetta possibilità di notificazione (data la mancanza, l'incapacità od il rifiuto, al momento dell'accesso in loco del notificatore, di soggetti legittimati alla ricezione dell'atto).

L'ingiustificata disparità di trattamento, sempre ad avviso del rimettente, deriverebbe invece dal fatto che, con riguardo all'ipotesi di irreperibilità cosiddetta «relativa» del destinatario e degli altri soggetti legittimati alla ricezione, trovano irragionevolmente applicazione due diversi procedimenti notificatori, a seconda che la notificazione riguardi un atto di accertamento od una cartella di pagamento: *a*) con riferimento all'atto di accertamento, infatti, si applica la disciplina di cui all'art. 140 cod. proc. civ. (come «correttamente [...] la giurisprudenza di legittimità ritiene»), con conseguente perfezionamento della notificazione al momento del ricevimento della lettera contenente l'avviso di deposito (nei sensi precisati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 2010), secondo un criterio di effettiva conoscibilità dell'atto (art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973); *b*) con riferimento alla cartella di pagamento, invece, si applica la disciplina censurata, secondo un criterio legale tipico di conoscenza. Il rimettente sottolinea che l'omogeneità di tali due situazioni (riguardanti entrambe rapporti «autoritativi, caratterizzati dalla soggezione all'unilaterale potere autoritativo dell'ente impositore») non giustifica la indicata difformità di disciplina e che le disposizioni censurate non garantiscono al destinatario l'effettiva conoscenza degli atti notificati, senza che a tale diminuita garanzia corrisponda un apprezzabile interesse dell'amministrazione finanziaria notificante a non subire eccessivi aggravii, posto che l'applicazione dell'art. 140 cod. proc. civ. anche alla notificazione della cartella di pagamento non provocherebbe alcun aggravio procedimentale rispetto alle modalità di notificazione degli atti di accertamento previste dall'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 (viene citata, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 366 del 2007).

Il giudice *a quo* afferma, inoltre, che le disposizioni denunciate violano anche l'art. 24 Cost., perché il debitore - nonostante sia noto il luogo della sua abitazione, ufficio od azienda - non è messo nelle condizioni, con le modalità di notificazione previste da dette disposizioni, di pervenire ad una tempestiva ed effettiva conoscenza della cartella di pagamento notificata e, pertanto, subisce una ingiustificata compressione del suo diritto di difesa (vengono citate le pronunce della Corte costituzionale n. 366 del 2007; n. 360 del 2003; n. 346 del 1998).

1.4.- In punto di rilevanza, infine, il Tribunale rimettente afferma che l'accoglimento della questione renderebbe inapplicabile alla notificazione della cartella di pagamento il denunciato primo comma, lettera *e*), dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 nei casi previsti dall'art. 140 cod. proc. civ., con conseguente esclusione della tardività dell'opposizione al ruolo, in quanto la fattispecie sarebbe disciplinata da tale ultimo articolo e quindi, in base ai «principi espressi dalla [...] sentenza n. 3 del 2010 della Corte cost.», dalla regola secondo cui la notificazione si perfeziona al momento del ricevimento della lettera raccomandata contenente l'avviso di deposito. Il giudice *a quo* precisa che, poiché in giudizio è stata documentata solo la data di spedizione e non anche quella di ricevimento della lettera raccomandata contenente



l'avviso di deposito della cartella nella casa comunale, non sarebbe stato adempiuto l'onere, gravante sull'ente previdenziale, di provare l'intervenuta decadenza dall'opposizione.

2.- Si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale l'INPS e la s.p.a. SCCI, parti opposte nel giudizio principale, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza della sollevata questione.

Quanto all'inammissibilità, viene osservato che, nel giudizio principale, l'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Polis, pur rimanendo contumace, aveva prodotto, su richiesta del giudice, la relata di notificazione della cartella opposta, dalla quale risultava che alla società cooperativa debitrice era stata inviata - tramite un'agenzia di recapito - una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno. Ad avviso di tali parti, pertanto, l'agente della riscossione avrebbe potuto richiedere all'ufficio postale, in mancanza della ricevuta di ritorno, l'esito della spedizione ed il momento del recapito, con la conseguenza che le risposte a tale richiesta «avrebbero potuto essere risolutive della questione di merito, senza necessità alcuna di promuovere giudizio di legittimità costituzionale».

Quanto alla dedotta infondatezza, viene affermato che: *a)* il «quarto» [*recte*: terzo] comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, con l'espressione «nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile», opera un richiamo di tale articolo «limitato all'individuazione dell'ambito di efficacia della disposizione, ovvero sia l'irreperibilità o il rifiuto a ricevere la copia»; *b)* nella specie, era stata data notizia al notificando del deposito nella casa comunale, «quale conclusione del procedimento di notificazione», mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, come previsto dall'art. 140 cod. proc. civ.; *c)* la fattispecie presa in esame nella sentenza della Corte costituzionale n. 366 del 2007 era diversa, perché in quel caso la notificazione si era risolta in un mero deposito nella casa comunale, non seguito nemmeno dalla spedizione di un avviso con lettera raccomandata, tanto che le cartelle non erano di fatto pervenute a conoscenza della destinataria; *d)* non sussisteva la violazione degli evocati parametri costituzionali, perché «le concrete modalità di notificazione della cartella esattoriale a persona irreperibile garantiscono che lo stesso abbia conoscenza della notifica, essendo il concessionario onerato non solo del deposito presso la casa comunale, ma anche dell'invio di raccomandata con ricevuta di ritorno al debitore».

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

L'inammissibilità è eccepita sotto tre profili: in primo luogo, perché il dubbio di illegittimità costituzionale viene riferito, nell'ordinanza di rimessione, al «comma 1» dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, mentre il perfezionamento della notificazione della cartella di pagamento è disciplinato dal successivo «comma 4» [*recte*: «terzo comma»] dello stesso articolo; in secondo luogo, perché il rimettente - richiamando talora gli artt. 17 e 19 del d.lgs. n. 46 del 1999 e talora l'art. 24 dello stesso decreto - non precisa la natura del credito posto in riscossione (in particolare, se di diritto pubblico o di diritto privato) e, quindi, non chiarisce se sussista o no una posizione di parità tra le parti; in terzo luogo, infine, perché la mancata produzione in giudizio della documentazione idonea a provare l'avvenuto ricevimento dell'avviso di deposito comporta l'inadempimento dell'onere probatorio gravante sull'ente previdenziale di dimostrare la tardività del ricorso e, quindi, rende «nulla la notifica della cartella e pertanto inoperante la tardività del ricorso», con conseguente irrilevanza della sollevata questione.

La manifesta infondatezza della questione è dedotta dall'Avvocatura generale sul rilievo che il regime previsto per il perfezionamento della notificazione dal denunciato art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 è espressione della discrezionalità del legislatore in materia.

4.- Con memoria depositata il 15 dicembre 2011, in prossimità della pubblica udienza del 10 gennaio 2012, l'INPS, «in proprio e quale mandatario» della s.p.a. SCCI, osserva che: *a)* alla s.p.a. Equitalia Polis (nel frattempo incorporata dalla s.p.a. Equitalia Sud), parte non costituita del giudizio principale, non risulta notificata - da parte della cancelleria del giudice *a quo* - l'ordinanza di rimessione; *b)* il giudice *a quo* ha impugnato sia l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, sia l'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973; *c)* lo stesso giudice rimettente non ha esercitato i poteri riconosciutigli dall'art. 421 cod. proc. civ. per acquisire ex officio l'avviso di ricevimento della lettera raccomandata informativa del deposito inviata alla s.c. a r.l. debitrice. Da tali osservazioni l'INPS fa derivare l'inammissibilità della questione perché, rispettivamente: *a)* il difetto di notificazione dell'ordinanza di rimessione alla parte rimasta contumace nel giudizio principale (la s.p.a. Equitalia Polis) comporta la mancanza di un essenziale adempimento della speciale procedura prevista dal quarto comma dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 (secondo cui il giudice deve ordinare la notificazione dell'ordinanza «alle parti in causa»), con lesione del diritto di tale parte di costituirsi tempestivamente e di esercitare il proprio diritto di difesa nel giudizio di legittimità costituzionale (art. 25 della medesima legge n. 87 del 1953), come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (da ultimo, con la sentenza n. 13 del 2006); *b)* i due articoli impugnati regolano fattispecie diverse; *c)* la mancata acquisizione, da parte del giudice, mediante i suoi poteri istruttori, dell'avviso di ricevimento della lettera raccomandata informativa rende irrilevante la questione.



5.- All'esito della pubblica udienza, questa Corte, con ordinanza n. 47 del 2012, ha ordinato - richiamando come precedente l'ordinanza n. 81 del 1964 - la restituzione degli atti al rimettente affinché provvedesse alla notificazione dell'ordinanza di rimessione all'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Polis, rimasta contumace nel giudizio principale. Il giudice *a quo*, effettuata la suddetta notifica all'agente della riscossione in data 13 aprile 2012, ritrasmetteva gli atti a questa Corte per la decisione.

6.- A séguito della restituzione degli atti, il giudice rimettente ha provveduto in data 13 aprile 2012 a notificare all'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Polis (non costituita nel giudizio principale) o suoi successori l'ordinanza di rimessione.

7.- Ricevuti gli atti ritrasmessi dal giudice *a quo*, il Presidente della Corte ha fissato per la nuova discussione l'udienza pubblica del 23 ottobre 2012.

8.- In prossimità di tale udienza si è costituita in giudizio l'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Nord - in qualità di cessionaria, con decorrenza dal 23 giugno 2011, del ramo d'azienda relativo alla riscossione dei tributi della Provincia di Padova, in forza di atto intervenuto tra detta società e la cedente s.p.a. Equitalia Polis - chiedendo che la questione sia dichiarata «inammissibile e infondata», perché, a suo avviso, è possibile pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione della normativa denunciata. In particolare, la parte sostiene che l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, per i casi di notificazione a destinatario relativamente irreperibile, rinvia non già esclusivamente alle modalità di notificazione previste dal comma 1, lettera e), dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 per i casi di irreperibilità assoluta del destinatario, ma all'intero art. 60, consentendo così di applicare, appunto nell'ipotesi di irreperibilità relativa, il comma 1 di tale articolo e, quindi, attraverso il testuale rinvio alla disciplina di cui agli «artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile», l'art. 140 cod. proc. civ. In base a tale interpretazione (accolta, secondo l'agente della riscossione, «dalla giurisprudenza costante» e dalla quale «si sente vincolata»), si eviterebbe che la notificazione dell'avviso di accertamento avvenga con modalità diverse da quelle della cartella di pagamento; tanto più che, nella specie, «l'avviso di deposito presso la casa comunale è stato oggetto di invio al destinatario della notifica mediante lettera raccomandata», con conseguente scissione del momento perfezionativo della notificazione per la notificante agente della riscossione e per il notificato, «alla luce di quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 3 del 2010».

### *Considerato in diritto*

1.- Il giudice del lavoro del Tribunale di Padova dubita - in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione - della legittimità del combinato disposto degli artt. 26, «comma 1» [*recte*: terzo comma, nel testo applicabile *ratione temporis*, anteriore alle modifiche apportate dall'art. 38, comma 4, lettera b, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), e 60, «comma 1» [*rectius*: «primo comma, alinea e lettera e)»], del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui stabilisce che la notificazione della cartella di pagamento si perfeziona nel giorno successivo a quello in cui l'avviso dell'avvenuto deposito di tale atto nella casa comunale è affisso nell'albo del Comune anche «nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile» e non solo, quindi, nei casi in cui nel Comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi sia abitazione, ufficio o azienda del destinatario.

In particolare, le disposizioni impugnate stabiliscono, rispettivamente, che: 1) «Nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile, la notificazione della cartella di pagamento si effettua con le modalità stabilite dall'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e si ha per eseguita nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune» (terzo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973); 2) «La notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente è eseguita secondo le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, con le seguenti modifiche: [...] e) quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, l'avviso del deposito prescritto dall'art. 140 del codice di procedura civile, in busta chiusa e sigillata, si affigge nell'albo del comune e la notificazione, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione» (primo comma, alinea e lettera e, dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973).

Ad avviso del giudice rimettente, il censurato combinato disposto viola gli evocati parametri perché l'applicazione del suddetto procedimento notificatorio anche nell'ipotesi in cui la consegna della cartella di pagamento sia stata impedita dalla cosiddetta «irreperibilità relativa» del destinatario (cioè dalla sua temporanea assenza dal domicilio fiscale



e dalla mancanza, incapacità o rifiuto di altri soggetti legittimati alla ricezione dell'atto): *a*) è irragionevole, in quanto rende applicabile una modalità di notificazione che presuppone la cosiddetta "irreperibilità assoluta" del destinatario (per essere ignoto il luogo in cui egli effettivamente abita, lavora od ha sede la sua azienda) ad una ipotesi in cui, invece, è noto il suo effettivo domicilio fiscale; *b*) crea una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi di notificazione di un atto di accertamento a soggetto solo "relativamente irreperibile", nella quale la notificazione va effettuata, invece, con le modalità di cui all'art. 140 cod. proc. civ., predisposte per consentire all'interessato l'effettiva conoscibilità dell'atto notificato; *c*) lede il diritto di difesa del destinatario, il quale non è posto nella condizione di avere conoscenza della cartella, senza che a ciò corrisponda un apprezzabile interesse del soggetto notificante.

2.- In via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato (per l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri) e le parti costituite nel giudizio di legittimità costituzionale (l'INPS; la s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS; l'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Nord) hanno eccepito l'inammissibilità della questione sotto vari profili.

2.1.- L'INPS eccepisce l'inammissibilità della questione assumendo che il difetto di notificazione dell'ordinanza di rimessione alla parte rimasta contumace nel giudizio principale (la s.p.a. Equitalia Polis) impedisce di ritenere perfezionata la speciale procedura di cui al quarto comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (in forza del quale il giudice deve ordinare la notificazione dell'ordinanza «alle parti in causa») ed evidenzia la lesione del diritto della parte di costituirsi e di esercitare il proprio diritto di difesa nel giudizio di legittimità costituzionale (art. 25 della medesima legge n. 87 del 1953).

L'eccezione non è fondata per le ragioni già esposte nell'ordinanza n. 47 del 2012 alle quali si fa qui integrale richiamo.

2.2.- La difesa dello Stato eccepisce, poi, che la questione è inammissibile perché il rimettente è incorso in una aberratio ictus, avendo indicato, quale disposizione censurata, il «comma 1» dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, relativo alle forme di notificazione della cartella di pagamento e rispetto al quale non sono pertinenti le prospettate censure, e non il successivo «comma 4» [recte: «terzo comma»] dello stesso articolo, il quale precisa le denunciate modalità e il momento di perfezionamento della notificazione di pagamento nei casi previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.

Anche tale eccezione non è fondata.

Dal complessivo tenore dell'ordinanza di rimessione risulta chiaramente, infatti, che il giudice *a quo* ha inteso censurare l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 nella parte in cui dispone che, «nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile», la notificazione della cartella di pagamento si perfeziona «nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune». Ne deriva che l'oggetto della sollevata questione è costituito esclusivamente dal terzo comma di detto art. 26, il quale ha appunto tale contenuto normativo, a nulla rilevando che nell'ordinanza di rimessione sia erroneamente indicato, per un evidente lapsus calami, il «comma 1», anziché il solo «terzo comma», dell'articolo («terzo», beninteso, in relazione al testo applicabile alla fattispecie di causa *ratione temporis*, corrispondente all'attuale «quarto» comma, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 38, comma 4, lettera b, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010).

2.3.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, altresì, l'inammissibilità della questione per omessa descrizione della fattispecie, perché il rimettente non ha precisato la natura del credito posto in riscossione (in particolare, se di diritto pubblico o di diritto privato) e, quindi, non chiarisce se sussista una posizione di parità tra le parti.

Neppure tale eccezione è fondata.

Innanzitutto, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa dello Stato, nell'ordinanza di rimessione è espressamente affermato sia che il giudizio principale ha ad oggetto la riscossione di crediti previdenziali dell'INPS, sia che l'opposizione è stata proposta dal debitore ai sensi dell'art. 24, comma 5, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, recante «Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337»), cioè davanti al giudice del lavoro avverso l'iscrizione a ruolo di crediti di enti previdenziali. Non sussiste, dunque, dubbio alcuno circa la natura previdenziale e non tributaria dei crediti menzionati nella cartella di pagamento oggetto di opposizione nel giudizio principale.

Oltre a ciò, va rilevato, in punto di diritto, che il denunciato combinato disposto degli artt. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 e 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 si applica alle notificazioni delle cartelle di pagamento riguardanti tutte le entrate riscosse mediante ruolo previste dagli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 46 del 1999 e, quindi, anche le entrate non tributarie dello Stato e degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici. In particolare, poiché gli artt. 19 e 20 del medesimo d.lgs. n. 46 del 1999 non ricomprendono i censurati articoli nell'elenco di quelli applicabili alle sole entrate tributarie, è irrilevante - ai fini della questione di legittimità costituzionale - se i crediti indicati nella cartella siano di natura previdenziale o tributaria, dovendo il giudice *a quo* far applicazione in ogni caso della denunciata normativa.



2.4.- L'INPS, la s.p.a. Società di cartolarizzazione dei crediti INPS (SCCI) e l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri deducono l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, perché il mancato raggiungimento, nel giudizio principale (secondo quanto segnalato dallo stesso rimettente), della prova dell'avvenuto ricevimento, da parte del debitore, della lettera raccomandata spedita dall'agente della riscossione recante la notizia del deposito della cartella nella casa comunale avrebbe dovuto indurre, alternativamente: *a)* l'agente della riscossione (contumace nel giudizio *a quo*) a fornire tale prova, al fine di rendere inutile la questione medesima (eccezione sollevata dall'INPS e dalla predetta società per azioni); *b)* il giudice rimettente a prendere atto dell'inadempimento dell'onere probatorio gravante sull'ente previdenziale di dimostrare la tardività del ricorso e, quindi, a dichiarare «nulla la notifica della cartella» e tempestivo il ricorso, con conseguente irrilevanza della questione (eccezione sollevata dalla difesa dello Stato).

Neanche questa eccezione è fondata.

2.4.1.- Come puntualmente osserva il giudice rimettente, il denunciato combinato disposto non prevede, «nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile», alcun invio al debitore di una lettera raccomandata recante la notizia del deposito nella casa comunale della cartella di pagamento non potuta notificare per la sua irrimediabilità "relativa" (dovuta, come visto, alla temporanea assenza dalla casa di abitazione o dal luogo in cui ha l'ufficio od esercita l'industria o il commercio, nonché alla mancanza, incapacità o rifiuto di altri soggetti legittimati alla ricezione dell'atto). L'univoco e dettagliato contenuto delle impugnate disposizioni esclude, infatti, la possibilità di interpretarle nel senso che, nei casi di irrimediabilità meramente "relativa" del destinatario della notificazione, si applichino le modalità notificatorie previste dal citato art. 140 cod. proc. civ., quali precisate dalla sentenza di questa Corte n. 3 del 2010. L'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 - stabilendo in modo inequivoco che, nei casi suddetti, la notificazione della cartella si perfeziona il giorno successivo a quello in cui è stato affisso nell'albo comunale l'avviso di deposito della cartella nella casa comunale - è palesemente incompatibile con il disposto dell'art. 140 cod. proc. civ., secondo cui la notificazione si perfeziona soltanto con la ricezione della lettera raccomandata contenente la notizia del deposito della cartella nella casa comunale o, comunque, decorsi dieci giorni dalla spedizione di detta lettera. Ne deriva l'impossibilità di una interpretazione adeguatrice che consenta di applicare integralmente alla fattispecie di causa il medesimo art. 140 cod. proc. civ. Va precisato che non risulta essersi formato un diritto vivente al riguardo, perché nella giurisprudenza di legittimità si rinviene una sola pronuncia sullo specifico tema, la quale sembra ammettere l'applicazione delle formalità di cui all'art. 140 cod. proc. civ. nella notificazione della cartella di pagamento al contribuente "relativamente" irrimediabile (ordinanza n. 14316 del 2011), limitandosi ad affermare, senza specifica motivazione e nell'ambito di un discorso meramente ipotetico, che in tal caso il deposito nella casa comunale della cartella costituisce un adempimento ulteriore («un quid pluris») rispetto a quelli previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.

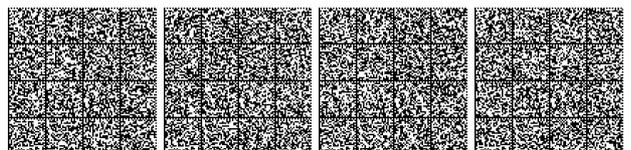
2.4.2.- Nella specie, ove la notificazione della cartella di pagamento si fosse perfezionata - in base all'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, come sopra interpretato - in data 14 agosto 2009 (cioè il giorno successivo a quello in cui è stato affisso nell'albo comunale l'avviso di deposito della cartella nella casa comunale), l'opposizione al ruolo dovrebbe considerarsi tardiva, perché proposta il 25 settembre 2009, cioè dopo la scadenza del termine decadenziale di 40 giorni decorrente dalla notificazione della cartella, previsto dall'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 46 del 1999 per le opposizioni avverso l'iscrizione a ruolo di crediti previdenziali. Sussiste, perciò, la rilevanza della sollevata questione, perché le modalità di notificazione stabilite dall'art. 140 cod. proc. civ., delle quali il rimettente invoca l'applicazione quale conseguenza della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale, renderebbero tempestiva l'opposizione, altrimenti tardiva.

2.4.3.- Le parti costituite e l'intervenuto Presidente del Consiglio dei ministri obiettano a tale conclusione che, con riguardo alla cartella di pagamento oggetto del giudizio principale, l'agente della riscossione ha comunque applicato, di fatto, il procedimento notificatorio previsto dall'art. 140 cod. proc. civ., in quanto ha inviato al debitore una lettera raccomandata contenente la notizia del deposito nella casa comunale, anche se a tale invio non era obbligato dal denunciato art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973.

L'obiezione non può accogliersi.

In proposito, va preliminarmente osservato che la questione sarebbe irrilevante soltanto a condizione che, nel caso concreto, l'opposizione al ruolo previdenziale proposta dal debitore fosse tardiva anche ove si applicasse - per individuare il momento perfezionativo della notificazione della cartella e, quindi, il *dies a quo* del termine previsto per proporre l'azione - l'art. 140 cod. proc. civ. È evidente, infatti, che se, alla stregua di quest'ultimo articolo, l'azione del debitore fosse, invece, tempestiva, la questione sarebbe rilevante, perché il giudice *a quo* potrebbe esaminare il merito della controversia previdenziale solo per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, in base alle quali si sarebbe maturata, come visto, la decadenza dall'azione.

Nella fattispecie, l'applicabilità delle modalità previste dall'art. 140 cod. proc. civ. alla notificazione della cartella di pagamento renderebbe tempestiva l'opposizione e, pertanto, rilevante la questione. A tale conclusione si giunge



attraverso due distinte argomentazioni, procedenti entrambe dalla circostanza, riferita dal rimettente, che nel giudizio principale non è stata raggiunta la prova della ricezione della raccomandata informativa dell'avvenuto deposito della cartella nella casa comunale.

In primo luogo, occorre sottolineare che l'art. 140 cod. proc. civ. richiede non solo che al destinatario sia data notizia del deposito nella casa comunale mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, ma anche che l'avviso del deposito sia affisso, in busta chiusa e sigillata, alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario medesimo. Nel caso in esame, la notificazione sarebbe viziata, ai sensi del predetto articolo, perché l'affissione alla porta del destinatario non risulta essere stata effettuata e perché al vizio derivante da tale omissione non sarebbe applicabile - proprio per il riferito difetto di prova della ricezione della lettera raccomandata - la sanatoria per raggiungimento dello scopo derivante, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità, dalla ricezione della lettera informativa del deposito nella casa comunale (*ex plurimis*, le pronunce della Corte di cassazione, n. 11713 del 2011 e n. 15856 del 2009, che consolidano l'orientamento in precedenza espresso, tra le tante, dalle sentenze n. 14817 e n. 5450 del 2005, nonché n. 8929 del 1998). L'invalidità della notificazione della cartella renderebbe tempestiva, così, l'opposizione al ruolo e rilevante la questione di legittimità costituzionale.

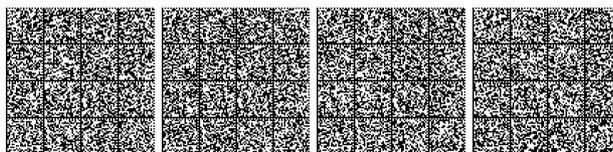
In secondo luogo, va osservato che, ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ., nel testo risultante a séguito della sentenza di questa Corte n. 3 del 2010, la notificazione si perfeziona, per il destinatario, il giorno del ricevimento della lettera raccomandata informativa o, comunque, con il decorso del termine di dieci giorni dalla data di spedizione di tale raccomandata (nello stesso senso si è espressa anche la sentenza della Corte di cassazione n. 11713 del 2011, in dichiarata adesione alla citata pronuncia della Corte costituzionale). Dalla mancata prova della ricezione della lettera raccomandata discende che la notificazione della cartella - anche a voler considerare comunque valida tale notificazione ai sensi dell'art. 140 cod. proc. civ. ed a voler computare il suo momento perfezionativo nel modo più favorevole per l'ente previdenziale - può ritenersi perfezionata non prima del decimo giorno successivo alla spedizione della notizia del deposito (deposito avvenuto il 13 agosto 2009) e, pertanto, non prima del 23 agosto 2009, con conseguente tempestività dell'opposizione, proposta il successivo 25 settembre, prima della scadenza del termine di 40 giorni decorrente dalla notificazione della cartella stessa. Ne deriverebbe, anche per questo aspetto, la rilevanza della questione proposta dal rimettente, intesa a rendere applicabile l'art. 140 cod. proc. civ. alla notificazione della cartella di pagamento.

2.5.- L'agente della riscossione s.p.a. Equitalia Nord (successore della s.p.a. Equitalia Polis), infine, ha eccepito l'inammissibilità della questione perché il rimettente non ha tentato di pervenire ad una interpretazione conforme a Costituzione della normativa denunciata. La parte sostiene che l'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, nel rinviare, per la notificazione a destinatario relativamente irreperibile, all'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, richiama tale articolo nel suo complesso e non esclusivamente alla lettera e) del primo comma. Ciò consentirebbe di applicare la disciplina di cui agli «artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile» (come recita l'alea del primo comma dell'art. 60), ivi compreso l'art. 140 cod. proc. civ., e, quindi, di pervenire in via interpretativa allo stesso risultato che deriverebbe dalla richiesta dichiarazione di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata, perché la normativa denunciata non consente - come sottolineato dal rimettente - la prospettata interpretazione adeguatrice a Costituzione, secondo quanto risulta dall'esame delle disposizioni denunciate e dai diversi significati ad esse ascrivibili.

2.5.1.- Con riguardo alla notificazione degli atti di accertamento, l'alea e la lettera e) del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 stabiliscono che «La notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente è eseguita secondo le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, con le seguenti modifiche: [...] e) quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, l'avviso del deposito prescritto dall'art. 140 del codice di procedura civile, in busta chiusa e sigillata, si affigge nell'albo del comune e la notificazione, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere si ha per eseguita nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione».

Tali disposizioni sono costantemente interpretate dalla giurisprudenza di legittimità e di merito, ormai assunta a diritto vivente (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sentenze n. 14030 del 2011; n. 3426 del 2010; n. 15856 e n. 10177 del 2009; n. 28698 del 2008; n. 22677 e n. 20425 del 2007), nel senso che, se il destinatario dell'atto di accertamento è temporaneamente assente dal (noto) suo domicilio fiscale (sia esso la casa di abitazione, l'ufficio od il luogo in cui esercita l'industria o il commercio) e se non è possibile consegnare l'atto per irreperibilità, incapacità o rifiuto delle persone legittimate alla ricezione (in altri termini: se ricorrono i casi di irreperibilità cosiddetta "relativa", previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.), la notifica si perfeziona con il compimento delle attività stabilite dall'art. 140 cod. proc. civ., richiamato dall'alea del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 («La notificazione [...] è eseguita secondo le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile»). Occorrono, dunque, per perfezionare la notificazione di un atto di accertamento ad un destinatario "relativamente" irreperibile: a) il deposito di copia dell'atto, da



parte del notificatore, nella casa del Comune dove la notificazione deve eseguirsi; *b*) l'affissione dell'avviso di deposito (avviso avente il contenuto precisato dall'art. 48 delle disposizioni di attuazione al codice di procedura civile), in busta chiusa e sigillata, alla porta dell'abitazione o dell'ufficio o dell'azienda del destinatario; *c*) la comunicazione, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, dell'avvenuto deposito nella casa comunale dell'atto di accertamento; *d*) il ricevimento della lettera raccomandata informativa o, comunque, il decorso del termine di dieci giorni dalla data di spedizione della raccomandata informativa (sentenza n. 3 del 2010 di questa Corte).

Le modalità di notificazione dell'atto di accertamento previste dalla lettera *e*) del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 sono applicabili, invece, nella diversa ipotesi di cosiddetta "irreperibilità assoluta" del destinatario (quando, cioè, il domicilio fiscale risulti oggettivamente inidoneo, per effetto della mancanza, nel Comune in cui deve essere eseguita la notificazione, dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del contribuente). In tal caso occorrono, per perfezionare la notificazione: *a*) il deposito di copia dell'atto di accertamento, da parte del notificatore, nella casa del Comune dove la notificazione deve eseguirsi; *b*) l'affissione dell'avviso di deposito (avviso avente lo stesso contenuto di quello indicato negli artt. 140 cod. proc. civ. e 48 disp. att. cod. proc. civ.), in busta chiusa e sigillata, nell'albo del medesimo Comune; *c*) il decorso del termine di otto giorni dalla data di affissione nell'albo comunale. L'irreperibilità "assoluta" del destinatario impedisce, ovviamente, di inviargli la raccomandata informativa dell'avvenuto deposito nella casa comunale. Secondo questo procedimento, dunque, la notificazione di un atto di accertamento ad un destinatario "assolutamente" irreperibile si perfeziona nell'ottavo giorno successivo a quello di affissione nell'albo comunale.

2.5.2.- Con riguardo alla diversa ipotesi di notificazione delle cartelle di pagamento, il censurato terzo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 stabilisce che, «Nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile», la notificazione si effettua con le modalità stabilite dall'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 e «si ha per eseguita nel giorno successivo a quello in cui l'avviso del deposito è affisso nell'albo del comune».

Il suddetto terzo comma dell'art. 26 (corrispondente al quarto comma del testo attualmente vigente dello stesso articolo), nel menzionare l'affissione nell'albo comunale dell'avviso di deposito e nel fissare il momento perfezionativo della notificazione nel giorno successivo a quello di detta affissione, si riferisce evidentemente soltanto alle modalità notificatorie previste dalla sopra esaminata lettera *e*) del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973. Tale letterale e specifico riferimento all'affissione nell'albo comunale impedisce, cioè, di ritenere, nel caso di destinatario relativamente irreperibile, che il richiamo alle modalità di notificazione stabilite dal citato art. 60 possa intendersi alla stregua di un richiamo alle modalità previste dall'art. 140 cod. proc. civ. Tra queste, infatti, è prevista non l'affissione all'albo comunale, ma solo l'affissione alla porta del destinatario ed il deposito nella casa comunale. Ne deriva l'impraticabilità dell'interpretazione prospettata dall'agente della riscossione, in quanto essa appare basata su una lettura palesemente contrastante sia con la lettera della legge che con l'intento del legislatore di ridurre le formalità della notificazione agli irreperibili delle cartelle di pagamento. Poiché, contrariamente a quanto affermato dalla s.p.a. Equitalia Nord, non risulta neppure che detta interpretazione antiletterale costituisca diritto vivente, occorre scrutinare nel merito la questione, valutando la conformità a Costituzione delle denunciate disposizioni, interpretate - come di norma - secondo il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.

3.- Nel merito, il rimettente deduce, tra l'altro, che la disciplina della notificazione da effettuarsi a soggetto temporaneamente assente dalla sua casa di abitazione o dal luogo in cui ha l'ufficio od esercita l'industria o il commercio è ingiustificatamente diversa (nel caso in cui non sia possibile consegnare l'atto per irreperibilità, incapacità o rifiuto delle persone abilitate alla ricezione), a seconda che oggetto della notificazione sia un atto di accertamento oppure una cartella di pagamento. Nel primo caso, infatti, si applicherebbero le modalità di notificazione previste dall'art. 140 cod. proc. civ.; nel secondo, invece, solo quelle previste dall'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, che garantiscono al destinatario una minore conoscibilità dell'atto.

La questione è fondata.

3.1.- Come emerge dalla sopra ricordata ricostruzione del quadro normativo in cui si inseriscono le censurate disposizioni, nell'ipotesi di irreperibilità meramente "relativa" del destinatario (cioè «nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile», come recita il denunciato terzo comma dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973), la cartella di pagamento va notificata applicando non l'art. 140 cod. proc. civ., ma le formalità previste per la notificazione degli atti di accertamento a destinatari "assolutamente" irreperibili (lettera *e* del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973). Pertanto, nonostante che il domicilio fiscale sia noto ed effettivo, non sono necessarie, per la validità della notificazione della cartella, né l'affissione dell'avviso di deposito alla porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario, né la comunicazione del deposito mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento.



Inoltre, in forza dell'ultimo comma (quinto comma, trasfuso nel più ampio attuale sesto comma) dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 - secondo cui «Per quanto non è regolato dal presente articolo, si applicano le disposizioni dell'art. 60 del predetto decreto» n. 600 del 1973 -, le sopra ricordate modalità di notificazione previste dalla menzionata lettera *e*) del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 sono applicabili non solo, come visto, nell'ipotesi in cui il destinatario della cartella di pagamento sia solo "relativamente" irreperibile («nei casi previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.»), ma anche in quella in cui detto destinatario sia "assolutamente" (cioè oggettivamente e permanentemente) irreperibile.

3.2.- Da quanto precede risulta, dunque, che - come esattamente rilevato dal rimettente - nella medesima ipotesi di irreperibilità "relativa" del destinatario (cioè nei casi previsti dall'art. 140 cod. proc. civ.), la notificazione si esegue con modalità diverse, a seconda che l'atto da notificare sia un atto di accertamento oppure una cartella di pagamento: nel primo caso, si applicano le modalità previste dall'art. 140 cod. proc. civ.; nel secondo caso, quelle previste dalla lettera *e*) del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973.

Tale peculiarità della normativa riguardante la notificazione a soggetto "relativamente" irreperibile comporta che, nella notificazione di un atto di accertamento, l'avvenuto deposito di tale atto nella casa comunale viene comunicato al destinatario sia con l'affissione di un avviso alla porta dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda, sia con l'invio di una lettera raccomandata con avviso di ricevimento e, quindi, secondo modalità improntate al criterio dell'effettiva conoscibilità dell'atto. Viceversa, nella notificazione di una cartella di pagamento, l'avvenuto deposito di questa nella casa comunale non viene comunicato al destinatario, né con l'affissione alla porta, né con l'invio di una raccomandata informativa, ma - essendo prevista solo l'affissione nell'albo del Comune - secondo modalità improntate ad un criterio legale tipico di conoscenza della cartella. Tale disciplina, con riferimento alla cartella di pagamento, non assicura, dunque, né l'«effettiva conoscenza da parte del contribuente», né, quale mezzo per raggiungere tale fine, la comunicazione «nel luogo di effettivo domicilio del contribuente, quale desumibile dalle informazioni in possesso della [...] amministrazione» finanziaria; finalità queste fissate dal comma 1 dell'art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente).

3.3.- Siffatta evidente diversità della disciplina di una medesima situazione (notificazione a soggetto "relativamente" irreperibile) non appare riconducibile ad alcuna ragionevole *ratio*, con violazione dell'evocato art. 3 Cost. Per ricondurre a ragionevolezza il sistema, è necessario pertanto, nel caso di irreperibilità "relativa" del destinatario, uniformare le modalità di notificazione degli atti di accertamento e delle cartelle di pagamento. A questo risultato si perviene restringendo la sfera di applicazione del combinato disposto degli artt. 26, terzo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973 e 60, primo comma, alinea e lettera *e*), del d.P.R. n. 600 del 1973 alla sola ipotesi di notificazione di cartelle di pagamento a destinatario "assolutamente" irreperibile e, quindi, escludendone l'applicazione al caso di destinatario "relativamente" irreperibile, previsto dall'art. 140 cod. proc. civ. In altri termini, la notificazione delle cartelle di pagamento con le modalità indicate dal primo comma, alinea e lettera *e*), dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973 deve essere consentita solo ove sussista lo stesso presupposto richiesto dalla medesima lettera *e*) per la notificazione degli atti di accertamento: la mancanza, nel Comune, dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda del destinatario (irreperibilità "assoluta").

Ne consegue che, in accoglimento della sollevata questione di costituzionalità, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnato terzo comma (corrispondente all'attualmente vigente quarto comma) dell'art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973 nella parte in cui dispone che, «Nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile, la notificazione della cartella di pagamento si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600», invece che: «Quando nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi è abitazione, ufficio o azienda del contribuente, la notificazione della cartella di pagamento si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60, primo comma, alinea e lettera *e*), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600». Per effetto di tale pronuncia, nei casi di irreperibilità "relativa" (cioè nei casi di cui all'art. 140 cod. proc. civ.), sarà applicabile, con riguardo alla notificazione delle cartelle di pagamento, il disposto dell'ultimo comma dello stesso art. 26 del d.P.R. n. 602 del 1973, in forza del quale - come visto - «Per quanto non è regolato dal presente articolo, si applicano le disposizioni dell'art. 60 del predetto decreto» n. 600 del 1973 e, quindi, in base all'interpretazione data a tale normativa dal diritto vivente, quelle dell'art. 140 cod. proc. civ., cui anche rinvia l'alinea del primo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 1973.

Resta assorbita la censura basata sulla violazione dell'art. 24 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale del terzo comma (corrispondente all'attualmente vigente quarto comma) dell'art. 26 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), nella parte in cui stabilisce che la notificazione della cartella di pagamento «Nei casi previsti dall'art. 140 del codice di procedura civile [...] si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600», anziché «Nei casi in cui nel comune nel quale deve eseguirsi la notificazione non vi sia abitazione, ufficio o azienda del destinatario [...] si esegue con le modalità stabilite dall'art. 60, primo comma, alinea e lettera e), del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

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

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120258

N. 259

*Sentenza 19 - 22 novembre 2012*

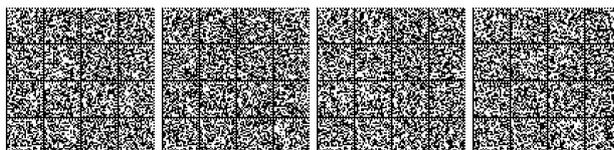
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - *Ius superveniens* che modifica la norma assunta quale parametro interposto - Modifica che non incide sui termini della questione.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.

**Impiego pubblico - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Disciplina delle ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, che impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 - *Insussistenza* - Erronea interpretazione della norma censurata - *Non fondatezza* della questione.**

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28.



## 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 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio-3 agosto 2011, depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 ed iscritto al n. 77 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Daria De Petris e Luigi Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

*Ritenuto in fatto*

1.-- Con ricorso spedito per la notifica il 29 luglio 2011, ricevuto il 3 agosto 2011 e depositato il successivo 5 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, l'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), nella parte in cui introduce l'art. 7-*quater* nella legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), ritenendolo in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

1.1.-- Il citato art. 7-*quater* stabilisce, al comma 1, che «La Regione e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite dal regolamento previsto dall'articolo 5, comma 5, della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3 e nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368».

La norma in esame, secondo il ricorrente, non rispetterebbe il limite previsto dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 - disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica - il quale prevede che, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato, o con convenzioni, o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

Pertanto, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con la ricordata normativa statale, espressione di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

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

2.1.-- La difesa regionale, dopo aver riportato il testo dell'art. 7-*quater* della legge regionale n. 3 del 2000, sottolinea come tale disposizione si limiti a disciplinare le modalità di assunzione del personale a tempo determinato.



Essa verrebbe ad affidare ad un regolamento - «e non più al contratto collettivo secondo i principi della c.d. “riforma Brunetta” [decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)]» - il compito di definire i casi in cui è possibile ricorrere a tali assunzioni.

2.2.-- Il Presidente del Consiglio dei ministri - prosegue la difesa regionale - ha impugnato la disposizione nella parte in cui la stessa non riprodurrebbe, per i contratti a tempo determinato, il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, limite fissato, appunto, dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Secondo la Regione resistente, però, il Governo non tiene conto della circostanza che limiti per le assunzioni a tempo determinato sono già stati fissati dall'art. 2, comma 7, lettera *d*), della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2010, n.4(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Trentino-Alto Adige - legge finanziaria 2011), che ha recepito i principi dell'art. 9, comma 28, del citato decreto-legge.

2.2.1.-- Precisa, altresì, la Regione che la scelta operata dal legislatore regionale è stata, peraltro, compiuta in conformità a quanto disposto dall'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), recentemente modificato con l'art. 2, comma 107, lettera *h*), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

Secondo tale disposizione, infatti, l'adeguamento della finanza regionale agli obblighi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché agli obblighi di carattere finanziario fissati sia dal patto di stabilità interno, sia dall'ordinamento comunitario, sia da altre misure di coordinamento della finanza pubblica previste dalla normativa dello Stato, non deve avvenire attraverso il recepimento delle regole statali o comunitarie, bensì «attraverso l'adozione di disposizioni regionali che adeguano la legislazione regionale ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto di autonomia».

Citano, al riguardo, il comma 4 del citato art. 79 che testualmente prevede che «Le disposizioni statali relative (...) al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5».

Di conseguenza, pur ammettendo che il comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 esprima un principio generale di contenimento della spesa pubblica al quale la Regione deve adeguarsi, non può che ritenersi che tale adeguamento debba avvenire con le modalità e nei termini che la Regione deve poter determinare nel dettaglio, nell'esercizio della sua autonomia normativa applicativa, e non deve pertanto concretizzarsi - conclude la resistente - in una pedissequa riproduzione del dettato della normativa statale.

2.2.2.-- Inoltre, ricorda la Regione, anche l'art. 2 della legge regionale n. 4 del 2010 - norma della cui costituzionalità non si è dubitato, tanto che non è stata impugnata dallo Stato - al comma 13, prevede che «Le misure di contenimento della spesa e di razionalizzazione organizzativa tengono luogo, per la Regione, delle specifiche disposizioni previste dal d.l. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla l. 122/2010». Ciò dimostra l'inesistenza della violazione lamentata dal Governo.

2.3.-- Conclusivamente, la difesa del Trentino-Alto Adige/Südtirol sottolinea come la disposizione impugnata «abbia portata di disciplina generale della possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, a fronte della quale potranno essere assunte previsioni specifiche, sempre nel rispetto dei principi della disciplina statale di contenimento così come tradotti nella legislazione regionale».

3.-- In data 12 febbraio 2012, la Regione resistente ha depositato una memoria nella quale ha sostanzialmente ribadito le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, insistendo nella richiesta che il ricorso venga respinto perché non fondato.

3.1.-- Infine, in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha depositato ulteriore memoria in cui, insistendo per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale in esame, ha ribadito che, in virtù del disposto del novellato art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, gli obblighi relativi al patto di stabilità interno che gravano sulla Regione sono fissati esclusivamente dall'accordo previsto dal comma 3 di tale articolo.

Alla luce di questa modifica statutaria - prosegue la resistente - risulta che il concorso della Regione autonoma agli obiettivi di finanza pubblica posti dall'Unione europea, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica deve avvenire mediante modalità da concordare pattiziamente, cioè mediante accordi tra la Regione e lo Stato, come del resto avviene a partire dal 2010. In proposito, la Regione autonoma ricorda di aver



provveduto ad inviare, il 28 marzo 2011, la sua proposta di patto di stabilità interno per il 2011 al Ministro dell'economia e delle finanze il quale ha comunicato il suo assenso in data 15 giugno 2011, raggiungendo pertanto l'accordo. Di tale documentazione la resistente Regione ha prodotto copia in giudizio.

Poiché negli accordi intercorsi con lo Stato - conclude la difesa regionale - il parametro interposto, espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica che il Governo ritiene violati, non risulta contemplato, questo non può, dunque, applicarsi alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

### *Considerato in diritto*

1.-- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, l'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), nella parte in cui introduce l'art. 7-*quater*, comma 1, nella legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol 21 luglio 2000, n. 3 (Norme urgenti in materia di personale), in quanto esso si pone in contrasto con l'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

2.-- L'art. 7-*quater*, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2000, introdotto dalla disposizione regionale impugnata, stabilisce che: «La Regione e le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano possono stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite dal regolamento previsto dall'articolo 5, comma 5 della legge regionale 21 luglio 2000, n. 3 e nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368».

2.1.-- Ad avviso del ricorrente, la norma regionale denunciata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché essa si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, là dove questo impone, a partire dal 2011, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato, o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, fissando il limite di spesa del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

Più in particolare, la disposizione assunta quale parametro interposto che si ritiene violato, nel testo in vigore al momento della proposizione del ricorso e per la parte che qui interessa, stabilisce che: «A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni, fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009».

Tale norma, secondo la resistente, disciplinerebbe, invece, esclusivamente le ipotesi in cui è consentito alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, di ricorrere all'assunzione del personale a tempo determinato, la cui individuazione - in parziale difformità da quanto disposto dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), il quale, dopo le modifiche introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante «Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni» (la c.d. "riforma Brunetta"), delega questo potere regolativo alla contrattazione collettiva - è rinviata ad un regolamento, previsto dalla medesima legge regionale n. 3 del 2000 (precisamente all'art. 5, comma 5) nonché nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 (Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICEF, dal CEEP e dal CES).

Dopo la proposizione del presente ricorso, il comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 è stato modificato dall'art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), con cui il legislatore statale ha integrato l'elenco delle amministrazioni soggette al limite previsto dalla norma impugnata, inserendovi espressamente le Camere di commercio e gli enti locali.



Tale modifica - operativa dal 1° gennaio 2012, secondo quanto fissato dall'art. 36 della legge n. 183 del 2011 - non incide sui termini della presente questione come risultano dal ricorso in esame, in quanto non tocca la sostanza precettiva della norma oggetto delle censure del ricorrente.

3.-- La questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011 non è fondata, in quanto il ricorrente ha erroneamente interpretato la disposizione regionale oggetto di impugnativa.

4.-- Questa, infatti - nell'introdurre l'art. 7-*quater* nella legge regionale n. 3 del 2000, censurato perchè non riproterrebbe per i contratti a tempo determinato il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per lo stesso scopo nell'anno 2009, secondo quanto stabilito dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010 - viene a disciplinare le ipotesi in cui è legittimo il ricorso all'assunzione, da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, di personale a tempo determinato e non viene ad individuare il limite massimo di spesa relativo ai contratti a termine di cui sarebbe possibile la stipulazione.

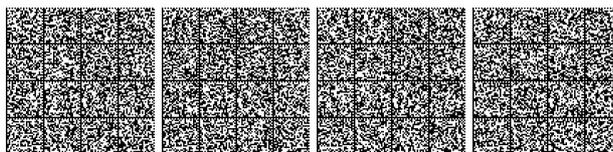
Invero, questo ultimo aspetto - come anche evidenziato dalla difesa regionale sia nel suo atto di costituzione che nella successiva memoria - è disciplinato da altra norma regionale (non impugnata a suo tempo dal Governo) e, precisamente, dall'art. 2, comma 7, lettera *d*), della legge regionale Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2010, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Trentino-Alto Adige - legge finanziaria 2011), il quale prevede che: «Ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, la Giunta definisce con proprie deliberazioni le azioni di contenimento della spesa». Ed in particolare, alla lettera *a*) dove prevede che «le assunzioni a tempo determinato sono disposte nel limite massimo del 30 per cento dei posti vacanti alla data del 1° gennaio di ogni anno. Da tale limite sono escluse le assunzioni a tempo determinato per far fronte agli impegni assunti con l'accordo di programma con il Ministero della giustizia, per il funzionamento degli organi politici di cui agli articoli 18 e 19 della legge regionale 9 novembre 1983, n. 15 e successive modificazioni "Ordinamento degli uffici regionali e norme sullo stato giuridico e trattamento economico del personale" e per la sostituzione del personale assente».

4.1.-- Come emerge dalla lettura coordinata della disposizione sopra trascritta e della norma regionale censurata, si può agevolmente constatare che l'art. 2, comma 7, lettera *d*), della legge regionale Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2010, viene a determinare la percentuale dei contratti a termine stipulabili (nella misura del 30 per cento dei posti vacanti disponibili alla data del 1° gennaio di ogni anno), mentre la disposizione impugnata - stabilendo di affidare ad un regolamento il compito di individuare i casi in cui è legittimo ricorrere all'assunzione di personale a tempo determinato - si limita a disciplinare esclusivamente le ipotesi in cui è possibile assumere personale con tale tipologia contrattuale.

Alla luce di tali dati, desunti dall'analisi testuale delle due norme sopra riportate, si rivela fallace l'interpretazione del ricorrente relativamente a quanto il legislatore regionale ha inteso stabilire con la disposizione che viene qui censurata, con conseguente errata individuazione della norma statale interposta presa a riferimento della violazione del parametro costituzionale, e, quindi, dello stesso presupposto normativo del ricorso.

5.-- Pertanto, poiché la normativa regionale impugnata, se correttamente interpretata, non è volta ad eludere il limite percentuale dei contratti a tempo determinato stipulabili dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Trento e di Bolzano, così come fissato dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, ma disciplina le ipotesi in cui si può fare ricorso all'assunzione del personale a tempo determinato, essa non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 28. Difatti, la disposizione regionale impugnata, assunta nel suo corretto significato, è inconferente rispetto al vizio denunciato con riferimento alla citata normativa interposta.

Secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte (*ex multis*: sentenze n. 226, n. 189 e n. 71 del 2012; n. 182 e n. 122 del 2011), l'erroneità della premessa interpretativa da cui muove il ricorrente circa la *ratio* e la portata normativa della disposizione censurata, rende privi di fondamento sia il lamentato contrasto con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 sia, conseguentemente, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comportando la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 4 del 2011.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 17 maggio 2011, n. 4 (Modifiche dell'ordinamento e delle norme in materia di personale della Regione e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Trento e Bolzano), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120259

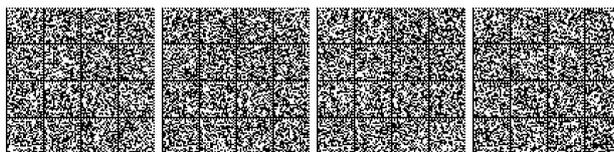
N. 260

*Sentenza 19 - 22 novembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Autorizzazioni e accreditamento di strutture socio-sanitarie private - Proroga fino al 31 dicembre 2012 del temporaneo accreditamento già concesso a particolari strutture sanitarie autorizzate, inserite in "Progetti obiettivo" già approvati - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute, per contrasto con i principi generali sul passaggio dall'accreditamento provvisorio all'accreditamento istituzionale - Asserita interferenza con il mandato del 12 dicembre 2009 al Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, per inosservanza dei vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario del 6 marzo 2007 e dall' "Azione 4 del Programma operativo 2010" - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3, art. 1, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 8-ter e 8-quater.



## 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 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009 - e altre disposizioni di adeguamento normativo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-27 marzo 2012, depositato in cancelleria il 30 marzo 2012 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Rosario Di Maggio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Federico Tedeschini per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23 marzo 2012 e depositato il successivo 30 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009 - e altre disposizioni di adeguamento normativo) per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione.

L'impugnato art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012 ha modificato l'art. 35, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009), il cui testo originario prevedeva che «le strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogano prestazioni socio-sanitarie a seguito di “Progetti obiettivo” sono provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell'art. 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che consente di accedere all'accreditamento istituzionale, fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale». In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge regionale impugnata dispone che: «dopo le parole “provvisoriamente autorizzate”, sono inserite le seguenti: “ed accreditate”»; l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della medesima legge regionale dispone, inoltre, che: «le parole “31 dicembre 2011”, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”».

Ritiene il ricorrente che la disposizione impugnata stabilisca un accreditamento *ex lege* fino al 31 dicembre 2012 delle strutture socio-sanitarie indicate nel menzionato art. 35 della legge della Regione Abruzzo n. 6 del 2009, che siano già state autorizzate ai sensi dell'art. 8-ter del d.lgs. n. 502 del 1992.



In proposito la difesa dello Stato rammenta che l'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992 subordina l'accreditamento istituzionale delle strutture autorizzate al possesso dei requisiti ulteriori di qualificazione, funzionali agli indirizzi regionali e positivamente valutati in ordine ai risultati raggiunti per garantire i livelli essenziali e uniformi di assistenza (LEA).

Poiché la disposizione regionale prescinde dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione, dalla compatibilità dell'accreditamento con la programmazione regionale e dalla verifica positiva dei risultati raggiunti, essa si tradurrebbe, dunque, in una violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute riguardanti l'accreditamento istituzionale e sarebbe, pertanto, illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto altro aspetto il ricorrente ravvisa un secondo profilo di incostituzionalità, in ragione del fatto che il mandato commissariale del 12 dicembre 2009 per la Regione Abruzzo ha demandato al Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazione e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale (lettera a, n. 5) e la sospensione dell'accreditamento di strutture sanitarie private, fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, laboratoristica e di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie all'attuazione del Piano di rientro (lettera b). La legge regionale impugnata, stabilendo l'accreditamento delle strutture sanitarie sino al 31 dicembre 2012, interferirebbe con le predette funzioni commissariali. Poiché la Corte costituzionale (sentenze n. 78 del 2011 e n. 2 del 2010) ha precisato che la situazione di interferenza con i poteri del Commissario determina la violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dovrebbe ritenersi violata anche quest'ultima disposizione costituzionale.

Un terzo ed ultimo profilo di incostituzionalità viene ravvisato dal ricorrente in relazione all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), che ha reso vincolanti per le Regioni che li sottoscrivono gli accordi per il rientro dal disavanzo sanitario. La Corte costituzionale (sentenza n. 141 del 2010) ha ritenuto tale norma espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Poiché l'art. 2, commi 80 e 95, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010) prevede che, in costanza di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa alla Regione l'adozione di nuovi provvedimenti di ostacolo alla piena attuazione dell'accordo e del piano, l'accreditamento di strutture socio-sanitarie sino al 31 dicembre 2012, previsto dalla legge regionale impugnata, non rispetta i vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e nell'"Azione 4 del Programma operativo 2010". Considerato che tali accordi sono vincolanti ed espressione di un correlato principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica deve, pertanto, ritenersi violato l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- Con memoria depositata in data 2 maggio 2012, giusta delibera di Giunta regionale del 23 aprile 2012, n. 250, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, osservando quanto segue.

In ordine alla censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per lesione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia di tutela della salute, la Regione resistente ha rilevato che le strutture di cui all'art. 35 della legge della Regione Abruzzo n. 6 del 2009 erano già state provvisoriamente accreditate con provvedimenti della Giunta regionale fino alla definizione dei criteri e requisiti per l'accreditamento definitivo. La disposizione impugnata, di cui all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012, non avrebbe fatto altro che prorogare sino al 31 dicembre 2012 l'accreditamento provvisorio, nel rispetto del termine del 1° gennaio 2013 stabilito per il passaggio all'accreditamento istituzionale, in conformità alle previsioni contenute nel testo vigente dell'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006. La norma transitoria contenuta nella legge regionale impugnata si limiterebbe, pertanto, a salvaguardare le strutture che assicurano sul territorio regionale prestazioni, rientranti nei LEA, a favore di pazienti autistici, minori in situazione di disagio, vittime di abbandono o di abuso, senza perciò violare i principi fondamentali in materia di tutela della salute ex art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con riferimento alla censura relativa alla violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, la difesa della resistente ha osservato che la finalità transitoria della legge regionale di adeguamento al disposto nazionale non ostacola la realizzazione delle finalità commissariali di attuazione della normativa statale. Inoltre, la medesima disposizione regionale impugnata fa salvi i poteri e le attribuzioni commissariali relativi alla rideterminazione del fabbisogno di prestazioni riabilitative. Conseguentemente non si potrebbe ravvisare nella specie alcuna violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Riguardo, infine, alla censura relativa alla violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per lesione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Regione ha rammentato che, in mancanza dell'accre-



ditamento provvisorio delle strutture socio-sanitarie previste dalla legge regionale impugnata, i pazienti si vedrebbero costretti a rivolgersi a strutture accreditate di altre Regioni, il cui onere verrebbe comunque imputato al bilancio della ASL di residenza del paziente e, quindi, a carico della Regione Abruzzo che non avrebbe alcuna possibilità di effettuare controlli sulla necessità della prestazione, sulla loro erogazione e sulla appropriatezza e sulla conformità delle richieste di pagamento delle strutture accreditate delle altre Regioni. Neppure quest'ultima censura risulterebbe, pertanto, fondata.

3.- Con memoria depositata in data 11 settembre 2012, la difesa della Regione Abruzzo ha insistito perché il ricorso sia rigettato in quanto infondato, ribadendo le medesime considerazioni, già sviluppate nell'atto di costituzione, e sopra riportate.

4.- Con memoria depositata in data 18 settembre 2012 la Presidenza del Consiglio ha ritenuto non condivisibili le argomentazioni espresse dalla Regione Abruzzo, evidenziando come le autorizzazioni e gli accreditamenti provvisori rilasciati ai sensi della normativa previgente la legge della Regione Abruzzo, 31 luglio 2007, n. 32 (Norme regionali in materia di autorizzazione, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private) fossero idonei esclusivamente a legittimare le strutture private all'avvio dei percorsi amministrativi finalizzati all'ottenimento delle autorizzazioni e degli accreditamenti istituzionali quali delineati dalla stessa legge regionale citata. Pertanto, l'art. 1 della legge regionale n. 3 del 2012, disponendo l'accredimento provvisorio delle strutture sanitarie ivi indicate, con elisione della prevista fase procedimentale e dell'esercizio dei connessi poteri amministrativi, si sarebbe posto in contrasto con i principi fondamentali in materia di accreditamento istituzionale fissati dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, in particolare con quelli riguardanti le verifiche di compatibilità con la programmazione regionale e con i risultati raggiunti, così da violare l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La difesa erariale ha ribadito, infine, le argomentazioni già espresse in ricorso sull'interferenza con il mandato commissariale e sulla lesione dei principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria, con conseguente violazione dell'art. 120, secondo comma, e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 23 marzo 2012 e depositato il successivo 30 marzo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge della Regione Abruzzo, 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009 - e altre disposizioni di adeguamento normativo).

La disposizione impugnata ha modificato l'art. 35, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 aprile 2009, n. 6 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009), il cui testo originario prevedeva che «le strutture pubbliche e private che alla data del 1° gennaio 2009 erogano prestazioni socio-sanitarie a seguito di “Progetti obiettivi” sono provvisoriamente autorizzate, ai sensi dell'art. 8-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) fino alla data del 31 dicembre 2011, a continuare ad erogare le stesse prestazioni in attesa della ridefinizione della normativa regionale che consente di accedere all'accredimento istituzionale, fermo restando il possesso dei requisiti strutturali, organizzativi e di personale». In particolare, l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, della legge regionale impugnata dispone che: «dopo le parole “provvisoriamente autorizzate”, sono inserite le seguenti: “ed accreditate”»; l'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della medesima legge regionale dispone, inoltre, che: «le parole “31 dicembre 2011”, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2012”».

Le censure della Presidenza del Consiglio muovono tutte dal comune assunto che le disposizioni impuginate stabiliscano un accreditamento *ex lege*, fino al 31 dicembre 2012, delle strutture socio-sanitarie indicate nel menzionato art. 35 della legge della Regione Abruzzo, 30 aprile 2009, n. 6, che siano già state autorizzate ai sensi dell'art. 8-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Simile accreditamento *ex lege* violerebbe l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, perché si porrebbe in conflitto con i principi generali stabiliti in materia di tutela della salute dall'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, in quanto le disposizioni regionali impuginate prescinderebbero dall'accertamento degli ulteriori requisiti di qualificazione delle strutture, richiesto dalla citata legislazione statale per il passaggio dall'accredimento provvisorio all'accredimento istituzionale.



In secondo luogo, il ricorrente ritiene che la legislazione regionale impugnata interferisca con il mandato del Commissario per il risanamento del disavanzo sanitario del 12 dicembre 2009 per la Regione Abruzzo e che, conseguentemente, risulterebbe violato l'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

Infine, il ricorrente lamenta, ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, la violazione, dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, considerato che l'accreditamento di strutture socio-sanitarie sino al 31 dicembre 2012, previsto dalla legge regionale impugnata, non rispetterebbe i vincoli posti dall'Accordo per il Piano di rientro dal deficit sanitario della Regione Abruzzo del 6 marzo 2007 e dall'"Azione 4 del Programma operativo 2010".

2.- Le questioni di legittimità costituzionale proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

3.- Per valutare la disposizione regionale impugnata, occorre preliminarmente inquadrare la legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2012 nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di autorizzazioni e accreditamento delle strutture sanitarie private. Infatti, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la competenza regionale in materia di autorizzazione e vigilanza sulle istituzioni sanitarie private è ricompresa nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali fissati dalle norme statali (su tale inquadramento generale, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, *ex plurimis* sentenze n. 200 del 2005 e n. 134 del 2006).

3.1.- Per verificare l'osservanza da parte della legislazione regionale di tali principi fondamentali, occorre peraltro distinguere, dopo il riordino del sistema sanitario, gli aspetti che attengono all'"autorizzazione", prevista per l'esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l'"accreditamento" delle strutture autorizzate.

Quanto all'"autorizzazione", gli artt. 8, comma 4 e 8-ter, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono livelli essenziali di sicurezza e qualità che debbono essere soddisfatti da tutte le strutture che intendono effettuare prestazioni sanitarie e questa Corte ha riconosciuto che tali disposizioni rappresentano principi fondamentali che le Regioni devono rispettare indipendentemente dal fatto che la struttura intenda o meno chiedere l'accreditamento (*ex plurimis* sentenze n. 245 del 2010 e n. 150 del 2010).

Per l'"accreditamento" occorrono, invece, "requisiti ulteriori" (rispetto a quelli necessari all'autorizzazione) e l'accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992. Come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis* sentenza n. 361 del 2008), i "requisiti ulteriori", di cui all'art. 8-*quater* del d.lgs. n. 502 del 1992, necessari per l'accreditamento, hanno natura di principi fondamentali che le Regioni sono tenute a rispettare, non potendosi attribuire l'accreditamento *ope legis* a strutture di cui viene presunta la regolarità, indipendentemente dal possesso effettivo di tali requisiti.

Tuttavia, è stata la medesima legislazione statale a stabilire un passaggio graduale dal sistema precedente (convenzionale, basato sul pagamento dei fattori produttivi) a quello nuovo (basato sul pagamento delle prestazioni, previo accreditamento delle strutture). Si è così previsto un "accreditamento temporaneo" (art. 6, comma 6, della legge n. 724 del 1994) per le strutture precedentemente convenzionate che avessero accettato il sistema di pagamento a prestazione, nonché un "accreditamento provvisorio" per le strutture nuove, o per attività nuove in strutture accreditate per altre attività, in attesa della verifica del volume di attività e della qualità delle prestazioni (art. 8-*quater*, comma 7, della legge n. 502 del 1992), disciplina questa già ritenuta legittima dalla Corte costituzionale (sin dalla sentenza n. 416 del 1995).

Inoltre, il legislatore statale ha previsto che il passaggio all'accreditamento definitivo o istituzionale per le strutture già temporaneamente accreditate (art. 8-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 502 del 1992) debba perfezionarsi entro un termine stabilito dalla legge dello Stato. Il rispetto di tale termine è stato considerato principio fondamentale che le Regioni sono tenute a rispettare, dovendosi fare salve solo quelle discipline regionali di proroga che costituiscano «un mezzo per consentire e promuovere la regolarizzazione delle posizioni dei soggetti privati ancora aperte, senza dover procedere alla revoca dell'autorizzazione», in presenza di casi eccezionali che differenzino la situazione presa in esame da quella generale alla quale soltanto il legislatore statale poteva aver fatto riferimento quando ha fissato il termine finale di adeguamento (sentenza n. 93 del 1996).

In ordine al termine finale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo, più volte prorogato dal legislatore statale, deve rilevarsi come, da ultimo, l'art. 1, comma 796, lettera t), della legge n. 296 del 2006, abbia stabilito la data del 1° gennaio 2010, successivamente posposta al 1° gennaio 2011 dalla legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010) e ulteriormente procrastinata sino al 1° gennaio 2013 dall'art. 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie). Quest'ultima proroga vale, però,



per le sole strutture non ospedaliere e non ambulatoriali, fermo restando per le strutture ospedaliere e ambulatoriali il termine del 1° gennaio 2011.

3.2.- Con riferimento alla legislazione della Regione Abruzzo, deve rilevarsi che i procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni e degli accreditamenti istituzionali ai fini del passaggio dall'accreditamento provvisorio a quello definitivo sono stati regolamentati dalla legge n. 37 del 2007, cui è seguita la delibera della Giunta regionale di approvazione dei manuali di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie.

Su un piano distinto, invece, devono essere collocate le disposizioni impugnate (art. 1, comma 1, lettere a e b, della legge della Regione n. 3 del 2012 di modifica all'art. 35 della legge della Regione n. 6 del 2009), con le quali la Regione Abruzzo si è limitata a prorogare fino al 31 dicembre 2012 - termine che coincide con quello previsto dalla legislazione statale per il passaggio dall'accreditamento provvisorio al definitivo per le strutture non ospedaliere e non ambulatoriali - il temporaneo accreditamento già concesso con precedenti delibere della Giunta regionale, a particolari strutture sanitarie autorizzate, cioè a quelle inserite in "Progetti obiettivo" già approvati.

3.3.- Ancora è necessario sottolineare che la posizione delle strutture inserite in "Progetti obiettivo" è del tutto peculiare. A quest'ultimo riguardo, infatti, deve rimarcarsi che, ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il Ministero della salute sottopone annualmente all'approvazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, una proposta di Accordo che individua gli indirizzi cui le Regioni dovranno attenersi nell'elaborare specifici progetti (cd. "Progetti obiettivo"), destinati ad essere finanziati con appositi fondi dello Stato. Acquisito l'assenso e formalizzato l'Accordo, viene stabilito il riparto dei fondi tra le varie Regioni sulla base dei progetti presentati, destinato ad essere recepito in apposita intesa. A partire dal 2009, per effetto della modifica operata sull'art. 1, comma 34-bis, della legge n. 662 del 1996, dall'art. 79, comma 1-*quater*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), aggiunto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, il Ministero dell'economia e delle finanze eroga, a titolo di acconto, il 70% dell'importo complessivo annuo spettante a ciascuna Regione, mentre il restante 30% è subordinato all'approvazione da parte della Conferenza permanente Stato-Regioni di una relazione illustrativa dei risultati raggiunti.

3.4.- Le disposizioni regionali impugnate non configurano, pertanto, una ipotesi di accreditamento definitivo *ope legis*, incompatibile con l'art. 8-*quater* della legge n. 502 del 1992, in quanto elusivo della necessaria verifica della sussistenza dei "requisiti ulteriori" ivi previsti. Le norme oggetto del presente giudizio si riferiscono, invece, a prestazioni inserite in "Progetti obiettivo", per i quali lo stesso Stato ha espresso una valutazione di priorità e di indispensabilità tali da giustificare un autonomo ed eccezionale procedimento di erogazione di fondi e di controllo e valutazione dei risultati raggiunti.

È solo in riferimento a strutture che erogano tale tipo di prestazioni che le disposizioni regionali sono intervenute a consentire una proroga al 31 dicembre 2012 dell'accreditamento provvisorio già concesso. Simile proroga, pertanto, pone solo un problema di rispetto del termine finale stabilito dalla legislazione statale: 1° gennaio 2011 per le strutture ospedaliere e ambulatoriali e 1° gennaio 2013 per le altre, come previsto dall'art. 1, comma 796, lettera *t*), della legge n. 296 del 2006, poi prorogato dalle leggi successive.

La proroga disposta dalla legge regionale impugnata riguarda le sole strutture che erogano servizi inseriti in "Progetti obiettivo" approvati dalla Giunta regionale e, in base alle delibere dedotte dalla Regione (senza che la Presidenza del Consiglio ricorrente abbia dedotto risultanze contrarie), tali servizi risultano essere non ospedaliere e non ambulatoriali. Per esse, pertanto, il termine di riferimento posto dal legislatore statale è quello del 1° gennaio 2013 e non è quindi scaduto.

Ne consegue che la legge regionale non ha violato i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di accreditamento.

4.- In ordine alla lamentata violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, va osservato che il mandato commissariale per la Regione Abruzzo alla lettera *a*), n. 5, prevede, tra gli interventi prioritari, «l'attuazione della normativa statale in materia di autorizzazioni e accreditamenti istituzionali, mediante adeguamento della vigente normativa regionale». Inoltre, il medesimo mandato, alla lettera *b*), incarica altresì il Commissario «di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione del Piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale tranne quelle necessarie alla attuazione del Piano di rientro».



Tale essendo il contenuto del mandato, non sussiste alcuna interferenza da parte dell'impugnata legislazione regionale, in quanto: la lettera *a*), n. 5, del mandato riguarda gli accreditamenti istituzionali e non gli accreditamenti provvisori come quello oggetto della disposizione impugnata; la lettera *b*) del mandato concerne le "nuove" iniziative regionali, mentre nel caso in esame manca il requisito della novità, trattandosi di proroga di accreditamenti già concessi e, in quanto inseriti in "Progetti obiettivo", già oggetto di positiva valutazione da parte dello Stato medesimo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La questione di legittimità costituzionale deve perciò ritenersi non fondata.

5.- In riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione per contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, va osservato come la giurisprudenza costituzionale sia ferma nel ritenere che il contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario determini una violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 1, comma 796, lettera *b*), della legge n. 296 del 2006 e all'art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009 (*ex plurimis*, sentenza n. 91 del 2012).

A prescindere da ogni considerazione sulla sufficienza e sull'adeguatezza delle motivazioni del ricorso in relazione al contrasto tra la disposizione impugnata e il Piano di rientro, deve ribadirsi che le prestazioni rientranti in "Progetti obiettivo" sono oggetto di una valutazione di priorità in sede di Conferenza Stato-Regioni e seguono un autonomo percorso anche in ordine alla ripartizione dei fondi specificamente ad esse destinati. Né risulta che le prestazioni legate a "Progetti obiettivo" siano state prese in considerazione dal Piano di rientro dal disavanzo sanitario per la Regione Abruzzo.

Anche quest'ultima questione di legittimità costituzionale quindi non è fondata, in quanto la legge regionale impugnata riguarda prestazioni, inserite in "Progetti obiettivo" finanziati dallo Stato separatamente e con fondi autonomi, non incidenti perciò sul disavanzo regionale e non inclusi nel piano di rientro dal disavanzo stesso che, pertanto, non può ritenersi essere stato violato.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Abruzzo 13 gennaio 2012, n. 3 (Modifiche all'art. 35 della legge regionale 30 aprile 2009, n. 6, concernente disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Regione Abruzzo - Legge finanziaria regionale 2009 - e altre disposizioni di adeguamento normativo) promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 261

*Ordinanza 19 - 22 novembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione - Graduatorie per l'insegnamento - Operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti, trasformate in graduatorie ad esaurimento - Divieto di modificare la scelta già effettuata in merito all'attribuzione del punteggio per i servizi prestati in relazione ad una o più specifiche graduatorie - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione - Manifesta inammissibilità.**

- D.l. 25 settembre 2009, n. 134 (convertito nella legge 24 novembre 2009, n. 167), art. 1, comma 4-*quater*.
- Costituzione, artt. 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma, e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quater*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, promosso dal Tribunale di Modena, nel procedimento vertente tra P.M.A. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed altri, con ordinanza dell'8 marzo 2011, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza dell'8 marzo 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dell'art. 1, comma 4-*quater*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167;

che il giudice *a quo* premette, in fatto, che il ricorso è stato proposto a seguito del diniego dell'Amministrazione sulla richiesta, presentata dalla ricorrente, di trasferimento ad altra classe di concorso, nelle graduatorie per l'insegnamento, del punteggio derivante dall'abilitazione conseguita presso la scuola di specializzazione all'insegnamento secondario;

che, in ordine alla rilevanza, il rimettente richiama la disposizione del punto A4 dell'allegato al d.l. n. 97 del 2004, il quale prevede il riconoscimento di un punteggio aggiuntivo per il conseguimento dell'abilitazione presso le menzionate scuole di specializzazione;



che, quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale di Modena, richiamando genericamente l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo «nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo», prospetta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., affermando che appare irrazionale, oltre che in contrasto con il diritto d'accesso al pubblico impiego e con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione, non consentire lo spostamento del punteggio, facendo, quindi riferimento ad una «possibile violazione degli articoli 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma della Costituzione»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per carenze dell'ordinanza di rimessione, sia in punto di rilevanza che di non manifesta infondatezza, o comunque infondata, in quanto le graduatorie, rispetto alle quali si chiede lo spostamento del punteggio, sono graduatorie cosiddette ad esaurimento, rispetto alle quali il legislatore ha espresso una scelta di merito nel senso di cristallizzare la posizione degli insegnanti in tali graduatorie.

Considerato che il Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli articoli 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*quater*, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167;

che la disposizione censurata dispone che nelle operazioni di integrazione e di aggiornamento delle graduatorie permanenti di cui all'art. 1 del decreto-legge 7 aprile 2004, n. 97 (Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 giugno 2004, n. 143, trasformate in graduatorie ad esaurimento dall'art. 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), da disporre con decorrenza dal 1° settembre 2009 per il biennio scolastico 2009-2010 e 2010-2011, non è consentito modificare la scelta già precedentemente effettuata in merito all'attribuzione del punteggio per i servizi prestati in relazione ad una o più specifiche graduatorie;

che l'ordinanza di rimessione è affetta da gravi difetti di motivazione, sia in ordine alla rilevanza che alla non manifesta infondatezza della questione;

che sulla rilevanza vi è solo il riferimento alla circostanza che «la ricorrente si doleva del rifiuto degli organi deputati alle operazioni di aggiornamento delle graduatorie de quibus di trasferire il proprio punteggio derivante dall'abilitazione conseguita presso la scuola di specializzazione all'insegnamento secondario»;

che non vi è, dunque, alcun elemento in fatto, relativo al momento di proposizione della domanda di inserimento del punteggio relativo alla scuola di specializzazione, alle modalità di determinazione dello stesso adottate al momento dell'inserimento, all'anno scolastico in cui è stato richiesto lo spostamento, anche in relazione alle differenti discipline succedutesi nel tempo per le modalità di calcolo e di inserimento di tali punteggi;

che la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere la manifesta inammissibilità della questione di costituzionalità quando l'ordinanza di rimessione presenti carenze relative alla descrizione della fattispecie concreta ed alla motivazione sulla rilevanza, tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni (ordinanze n. 267 e n. 252 del 2011);

che la motivazione dell'ordinanza di rimessione è carente anche sulla non manifesta infondatezza della questione;

che, infatti, quanto alla violazione dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il Tribunale si è limitato a richiamare genericamente la norma «nell'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo», senza alcuno specifico riferimento a tale interpretazione e ai principi enucleati da quella Corte;

che sono genericamente richiamati nell'ordinanza, altresì, i principi del diritto di accesso al pubblico impiego e del buon andamento della pubblica amministrazione, senza che sia denunciata una specifica violazione;

che la giurisprudenza della Corte richiede, in ordine alla non manifesta infondatezza, che i parametri non siano solo invocati in maniera apodittica e generica, ma che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, traducendosi tale mancanza nella conseguente manifesta inammissibilità della questione proposta (ordinanze n. 180 e n. 31 del 2011);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli articoli 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'art. 1, comma 4-quater, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2009, n. 167, sollevata, in riferimento agli articoli 4, primo comma, 51, primo comma, 97, primo comma, 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Modena, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 novembre 2012.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_120261



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 144

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012  
(della Regione Valle d'Aosta).*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione della riduzione del fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e del relativo finanziamento, con la fissazione del relativo importo a 900 milioni di euro per l'anno 2012, a 1800 milioni di euro per l'anno 2013, a 2000 milioni di euro per l'anno 2014 e a 2100 milioni di euro per l'anno 2015 - Previsione della partecipazione alla riduzione stessa anche delle Regioni e Province autonome e che l'importo del concorso alla manovra delle stesse è accantonato fino all'adozione di apposite norme di attuazione, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 42/2009, sulla quota di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni e stato giuridico ed economico del personale, nonché in materia di igiene, sanità, assistenza ospedaliera e profilattica - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, in combinato disposto con l'art. 24-bis dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 4, 12, 48-bis e 50.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione a carico del bilancio della Regione Valle d'Aosta di un ulteriore contributo per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2013, di 1500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1575 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2015 e che l'importo del concorso alla manovra è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3, da solo e in combinato disposto con l'art. 24-bis dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 7, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 144, 12, 48-bis e 50.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione per tutte le Regioni a statuto speciale, in caso di mancato accordo sul concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle modalità di definizione degli obiettivi stessi con riferimento agli obiettivi fissati nell'ultimo accordo ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri ulteriori contributi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale - Denunciata violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4, da solo e in combinato disposto con l'art. 24-bis dello stesso d.l.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 7, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) e l), 144, 12, 48-bis e 50.



Ricorso della Regione Valle d'Aosta, con sede in Aosta, Piazza 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. 1875 del 21 settembre 2012, dall'Avv. Ulisse Corea del foro di Roma (C.F. CROLLSS69T19C352X; pec:ulissecorea@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 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, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12, resistente.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 173 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 189 del 14 agosto 2012, limitatamente agli articoli 15, comma 22, 16, commi 3 e 4, e 24-*bis*.

#### FATTO

1. Con il d.-l. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. «Spending review»), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini», con l'obiettivo di stimolare la crescita e la competitività del nostro Paese.

2. Il citato decreto reca, tuttavia, diverse previsioni idonee ad incidere significativamente sull'assetto organizzativo e finanziario della Regione Valle d'Aosta. Si tratta, in particolare, degli articoli 15, comma 22, 16, commi 3 e 4, e 24-*bis*, oggetto della presente impugnativa, il cui contenuto può essere riassunto come di seguito.

3. Per quanto riguarda l'art. 15, comma 22, esso prevede una riduzione (di 900 milioni di euro per l'anno 2012; 1.800 milioni di euro per l'anno 2013; 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015) del livello del fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale e del correlativo finanziamento, stabilendo che le Regioni e le Province autonome partecipino alla suddetta manovra di riduzione «secondo criteri e modalità» dalle medesime proposti «in sede di autoordinamento», da recepire in sede di intesa sancita in Conferenza permanente, entro limiti temporali precisi. La citata disposizione aggiunge, inoltre, che qualora la «proposta» relativa all'individuazione dei «criteri e delle modalità» non intervenga nei termini di legge, si procederà comunque — secondo i criteri previsti dalla normativa vigente — a garantire il concorso regionale alla manovra di correzione dei conti.

Il medesimo comma 22, dispone, con particolare riferimento alle Regioni a Statuto speciale, che tali Enti assicurano il concorso alla suddetta manovra secondo le procedure previste dall'art. 27, della l. n. 42 del 2009 (ovvero «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi [...]), e che fino all'emanazione della normativa di attuazione «l'importo del concorso è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

4. Dal canto suo, l'art. 16, comma 3, del decreto oggetto dell'odierno sindacato, stabilisce a carico del bilancio delle Regioni ad autonomia speciale un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica (per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012; di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013; di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015).

La disposizione prevede che l'importo del concorso regionale alla manovra «è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», sulla base di apposito accordo sancito in sede di Conferenza permanente e recepito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancato accordo, l'accantonamento è comunque disposto dal MEF entro il 15 ottobre 2012.

5. Per quanto concerne l'art. 16, comma 4, tale previsione inserisce all'art. 32, della l. n. 183 del 2011, il comma 12-*bis*, che a sua volta prevede, sempre con riferimento alle Regioni a Statuto speciale, che in caso di mancato accordo in merito al livello complessivo delle spese, gli obiettivi del concorso alla manovra finanziaria siano definiti ogni anno, entro il 31 luglio, applicando gli obiettivi stabiliti nell'ultimo accordo, ulteriormente migliorati dai concorsi aggiuntivi alle manovre elencate dalla stessa disposizione nonché «dagli ulteriori contributi disposti a carico delle Autonomie speciali».

6. Infine, mediante l'art. 24-*bis*, anch'esso oggetto di gravame, il legislatore ha confermato la diretta applicabilità alle Regioni a Statuto speciale della disciplina recata dai menzionati articoli 15 e 16, del d.-l. n. 95 del 2012.



7. Tutto ciò Premesso, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, ritenuta la lesione della proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto del richiamato dettato normativo, impugna i citati articoli 15, comma 22, 16, sommi 3 e 4, e 24-bis, del d.-l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in quanto illegittimi alla luce dei seguenti motivi di

#### DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 22, del d.-l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012, per violazione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*) e *l*), 4, 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale (l. cost. n. 4/1498), nonché della normativa di attuazione statutaria prevista dalle leggi n. 724 del 1994 e 690 del 1981; violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

1. Con riferimento alla violazione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*) e *l*), 4, 12, 48-bis e 50 dello Statuto speciale (l. cost. n. 4/1498), nonché della normativa di attuazione statutaria prevista dalle leggi n. 724 del 1994 e 690 del 1981; violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

Come anticipato in narrativa, l'art. 15, comma 22, del decreto-legge impugnato, prevede una riduzione del fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale e del relativo finanziamento, stabilendo che il relativo importo ammonti a 900 milioni di euro per l'anno 2012; a 1.800 milioni di euro per l'anno 2013; a 2.000 milioni di euro per il 2014 e, a decorrere dall'anno 2015, a 2.100 milioni di euro.

La norma censurata impone anche alla Regione Valle d'Aosta di partecipare alla predetta riduzione specificando che — in assenza di ripartizione concordata tra Regioni e Province autonome e fino all'adozione di apposite norme di attuazione ai sensi dell'art. 27, l. n. 42 del 2009 (e, dunque, senza riferimenti temporali precisi) — l'importo del concorso valdostano alla manovra è accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

Ora, siffatta disciplina si mostra manifestamente lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria costituzionalmente e statutariamente garantita in capo alla Valle.

La normativa statutaria valdostana riconosce alla Regione ricorrente, come noto, la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» (art. 2, comma 1, lett. *a*), ambito nel quale va ricondotto l'«ordinamento contabile» — come espressamente affermato da codesta Ecc.ma Corte sin dalla sentenza n. 107/1970 —, con la conseguenza che spetta alla Valle «il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziati» (*cf.*, Corte cost., sent. n. 107/1970).

La stessa Regione, inoltre, è titolare, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *f*) e lett. *l*), di potestà legislativa di integrazione e di attuazione tanto in materia di «finanze regionali e comunali», quanto in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica». Tale previsione, letta alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost., (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale. L'art. 4, dello Statuto, poi, attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti le corrispondenti funzioni amministrative, mentre l'art. 12, interviene in materia di quote tributarie erariali.

In attuazione delle menzionate previsioni statutarie è stata approvata la l. n. 724 del 1994, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», i cui articoli 34 e 36 stabiliscono che la Valle provvede al finanziamento del Servizio Sanitario senza oneri a carico del bilancio statale.

Alla luce di tale quadro normativo è evidente, pertanto, che l'obbligo imposto alla Regione ricorrente di partecipare alla riduzione del fabbisogno del SSN e del relativo finanziamento, contrasta apertamente con i parametri più sopra evocati. Atteso, infatti, che la Valle provvede al finanziamento del Servizio Sanitario regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, è del tutto irragionevole imporle di partecipare alla predetta manovra, come pure è evidente che le eventuali economie di spesa derivanti dall'applicazione del citato decreto-legge n. 95 del 2012, non possono che essere esclusivamente destinate, diversamente da quanto accade nel caso di specie, ad interventi relativi al settore sanitario regionale.

Peraltro, codesta Ecc.ma Corte ha affermato più volte che lo Stato non ha «alcun titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» nelle ipotesi, quale quella di cui si discute, in cui lo stesso «non concorra al finanziamento della spesa sanitaria» (*cf.*, tra le altre, sentt. nn. 133 del 2010, 341 del 2009). Ciò che determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, l'illegittimità della disciplina gravata anche in riferimento agli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., letti in com-



binato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2011, tenuto conto che l'intervento statale determina — in mancanza di qualsivoglia titolo competenziale — una intollerabile limitazione e compressione dell'autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria.

A ciò si aggiunga che le lamentate lesioni delle prerogative costituzionalmente e statutariamente garantite alla Valle risultano ulteriormente aggravate dal particolare meccanismo di concorso previsto a livello statale. Tale meccanismo, infatti, è diretto ad incidere in via unilaterale sulle entità delle compartecipazioni ai tributi erariali, senza tener conto, tuttavia, che tale materia è riservata — a garanzia della particolare autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente, riconosciuta dai già citati articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*) e 4 dello Statuto, nonché dagli articoli 12, 48-*bis* e 50 dello stesso Statuto valdostano — alla normativa di attuazione contenuta nella l. n. 690 del 1981, e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7, di tale atto normativo, che fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

La citata l. n. 690/1981, tuttavia, lungi dal poter essere modificata con legge ordinaria, rientra nel novero degli atti normativi modificabili solo con il particolare procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale. A tale riguardo giova ribadire, anche in questa sede, che il d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, prevede, all'art. 1, che «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690, possa essere modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale». Il particolare procedimento di modifica della legge n. 690 del 1981 si giustifica, altresì, alla luce di quanto previsto dall'art. 50, comma 5, del medesimo Statuto speciale, in base al quale la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano deve essere introdotta con legge dello Stato, in accordo con la Giunta Regionale.

Poste tali premesse è evidente, pertanto, che l'art. 15, comma 22, del decreto oggetto del presente ricorso, laddove impone alla Valle di partecipare alla predetta manovra, intervenendo unilateralmente sull'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in maniera indebita sull'ordinamento finanziario regionale, violando apertamente le richiamate previsioni statutarie e costituzionali.

In particolare, l'articolo impugnato, non contemplando da nessuna parte l'accordo con la Regione ricorrente, vanifica non solo le speciali garanzie partecipative previste dal citato art. 50, dello Statuto, ma viola, altresì, l'art. 48-*bis* del medesimo Statuto.

La disciplina della compartecipazione ai tributi erariali — giova ribadirlo — è contenuta, per quanto attiene alla Valle, in una legge (la più volte citata l. n. 690 del 1981) il cui regime giuridico è assimilato a quello dei decreti legislativi di attuazione, per effetto dell'equiparazione prevista dal ricordato art. 1, del d.lgs. n. 320 del 1994.

Da ciò consegue che tale ambito materiale, diversamente da quanto accaduto nel caso *de quo*, non può formare oggetto di modifica o deroga da parte del legislatore statale, se non attraverso lo speciale procedimento di cui all'art. 48-*bis*, dello Statuto (e, quindi, solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle”).

Del resto, è ormai consolidato l'orientamento espresso al riguardo da codesta Ecc.ma Corte, secondo cui: «la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) sia separata e riservata, rispetto a quella esercitabile - in applicazione dell'ottava disp. trans. cost. - dalle ordinarie leggi della Repubblica» (Corte cost., sent. n. 180 del 1980) e che, pertanto, le norme di attuazione, per la loro «particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria» (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche C. Cost., sent. n. 206 del 1975).

## 2. Sulla violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

Parimenti leso risulta, inoltre, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il cui rispetto si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma 3, cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001, ove si consideri che non sono stati previsti meccanismi di coinvolgimento diretto della Valle né criteri per la concreta ripartizione del concorso tra le Autonomie speciali. Violazione, quest'ultima, che si riflette sulla lesione della particolare autonomia finanziaria di cui la Valle d'Aosta gode, come già detto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 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.

Codesta Ecc.ma Corte ha più volte ribadito, infatti, che: «il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo» (*cf.*, 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 (*cf.*, Corte cost., sent. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che:



«le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto», idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

2.1. Ugualmente leso per effetto della disciplina censurata risulta, infine, il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., lesione che ridonda in una menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

Il legislatore, infatti, ha stabilito che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali opera «fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso art. 27» della legge delega. Tuttavia, non essendo previsto a livello statale alcun termine di legge per l'adozione della normativa di attuazione, il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo.

Si chiede, pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, che l'art. 15, comma 22, dell'atto normativo in questa sede impugnato, venga dichiarato costituzionalmente illegittimo.

3. Con riferimento all'illegittimità costituzionale dell'art. 24-*bis*, letto congiuntamente all'art. 15, comma 22, del d.-l. n. 95 del 2012.

Oltre a quanto sin qui rilevato, si eccepisce, sotto connesso profilo, l'incostituzionalità dell'art. 24-*bis*, in combinato disposto con l'art. 15, comma 22, di cui si è appena detto.

La prima delle menzionate disposizioni, infatti, confermando espressamente la diretta applicabilità alla Regione ricorrente del contestato art. 15, comma 22, del d.-l. n. 95 del 2012, risulta, per ciò solo, alla luce delle considerazioni che precedono, immediatamente lesiva delle sopra descritte sfere di competenza riservate dalla Costituzione e dallo Statuto alla Valle d'Aosta.

Ciò che ne giustifica, pertanto, l'impugnativa ad opera di quest'ultima.

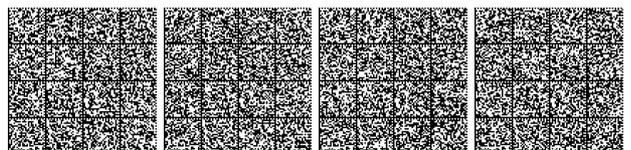
II. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012, per violazione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*) e *l*), 4, 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale (l. cost. n. 4 del 1948), nonché della normativa di attuazione statutaria prevista dalla legge n. 690 del 1981; violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

Come accennato in narrativa, l'art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 del 2012, pone a carico del bilancio valdostano un ulteriore contributo in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012; di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013; di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015), precisando che l'importo del concorso della Valle alla manovra «è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, della legge delega, sulla base di apposito accordo sancito in sede di Conferenza permanente, e recepito con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012. In caso di mancato accordo, poi, l'accantonamento è comunque disposto dal MEF entro il 15 ottobre 2012.

Ora, dalla semplice lettura della disposizione gravata si desume in maniera inequivoca come la stessa, nel prevedere a carico della Regione ricorrente un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica, utilizzi il già descritto meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» — in maniera del tutto analoga a quanto stabilito dal censurato art. 15, comma 22.

Tuttavia tale sistema — oltre a compromettere ulteriormente l'effettiva disponibilità finanziaria della Valle, a cagione dei ripetuti, pervasivi, contributi ad essa imposti dal legislatore statale — risulta, all'evidenza, manifestamente incostituzionale sotto tutti i profili e per i motivi già esposti con riferimento all'art. 15, comma 22 (qui da intendersi, per ragioni di comodità, integralmente richiamati e trascritti), ivi compresa la censura relativa all'avvenuta violazione del principio pattizio che deve presiedere, secondo quanto chiarito da codesta Ecc.ma Corte, alla regolamentazione di tutti i rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali (*cf.*, Corte cost., sentt. nn. 133 del 201 e 193 del 2012).

Non vi è dubbio, infatti, che la disciplina del concorso valdostano alla manovra, così come delineata dal gravato art. 16, comma 3, interferisce in materia di compartecipazione regionale ai tributi dell'Erario, ponendosi in contrasto con gli articoli 2, comma 1, lettere *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 12 e 50 dello Statuto speciale e le relative norme di attuazione, e segnatamente la legge 690/1981, la quale garantisce alla Regione potestà legislativa in materia di «ordinamento contabile» e di «finanze regionali e comunali», attribuendo in via esclusiva alle norme di attuazione, adottate nel rispetto delle procedure di cui all'art. 48-*bis* dello Statuto, la disciplina relativa alla misura della compartecipazione ai tributi statali.



Infatti, come già evidenziato, l'«ordinamento contabile» va ricondotto nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», in ordine alla quale la Regione ricorrente gode di competenza legislativa ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *a*) dello Statuto (*cf.*, Corte cost., sent. n. 107/1970).

Inoltre, la disposizione impugnata viola l'art. 3, comma 1, lett. *f*), dello Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di «finanze regionali e comunali», competenza, questa, che alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost., letti congiuntamente all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 (i quali risultano parimenti lesi dal legislatore statale), non è più qualificabile come meramente suppletiva rispetto a quella statale.

Ebbene, il fatto che la Valle d'Aosta goda di autonomia finanziaria costituzionalmente garantita, impedisce allo Stato di intervenire unilateralmente in *subjecta materia*.

Inoltre, poiché la normazione statale in materia di ordinamento contabile e finanza regionale e locale incide, limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti, ne risulta altresì violato l'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ai sensi del quale «la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3» dello Statuto stesso.

A ciò si aggiunga che il d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, esclude espressamente, all'art. 1, la possibilità dello Stato di intervenire sull'«ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» se non attraverso «il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale».

Alle luce di ciò, l'intervento realizzato da legislatore, che prevede a carico del bilancio della Regione ricorrente un contributo finanziario ulteriore disponendone, senza limiti temporali precisi, l'accantonamento annuale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, in assenza, peraltro, di un coinvolgimento effettivo della Valle, invade i predetti ambiti materiali, violando altresì le particolari garanzie partecipative e procedurali previste dagli articoli 50 e 48-*bis* dello Statuto.

Si insiste, pertanto, affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 del 2012.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.-l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012, per violazione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*) e *l*), 4, 12, 48 bis e 50 dello statuto speciale (l. cost. n. 4 del 1948), nonché della normativa di attuazione statutaria di cui alla legge n. 690 del 1981; violazione degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

1. Per quanto concerne l'art. 16, comma 4, del decreto oggetto del presente giudizio, esso modifica i meccanismi precedentemente stabiliti dal legislatore per la determinazione, con accordo annuale separato per ciascuna Autonomia speciale, del concorso agli obiettivi di finanza pubblica. Più in particolare, la disposizione gravata stabilisce, in maniera unilaterale e indistintamente per tutte le Regioni a Statuto speciale, quali siano le modalità di definizione dei predetti obiettivi nel caso in cui non sia raggiunto, alla data improrogabile del 31 luglio di ogni anno, l'accordo sul punto, facendo riferimento agli obiettivi fissati dall'ultimo accordo, ulteriormente migliorati dai contributi a carico delle Autonomie speciali stabiliti dalle manovre precedenti e da altri, non meglio specificati, «ulteriori contributi».

Ora, non vi è dubbio che tale disciplina — nella misura in cui rimodula in via unilaterale i predetti meccanismi di contribuzione — influisce in maniera illegittima sull'ordinamento finanziario valdostano comprimendo, corrispondentemente, la sfera di autonomia della Valle, con conseguente violazione delle sopra richiamate disposizioni di rango costituzionale, statutario e di attuazione dello Statuto, nonché dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza — e determinando, tra l'altro, l'ennesima, significativa, riduzione della capacità di spesa regionale.

In tal modo la Regione ricorrente viene di fatto estromessa dal processo di determinazione dei «meccanismi di patto», sebbene codesta Ecc.ma Corte abbia già avuto occasione di sottolineare l'importanza del principio consensuale e del ruolo prioritario spettante alle Autonomie speciali in tali ambiti (Corte cost., sent. n. 169 del 2007). Ruolo, di cui, tuttavia, il legislatore statale non ha tenuto conto.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.-l. n. 95 del 2012, si mostra, pertanto, di tutta evidenza, alla luce della particolare autonomia finanziaria spettante alla Valle in virtù dei più volte citati articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 4, 12, 48-*bis*, 50 dello Statuto speciale e della normativa di attuazione statutaria, nonché degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, in base ai quali, come confermato da questa Ecc.ma Corte nella sentenza n. 133 del 2010, «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.



Risulta pertanto viziata, anche sotto il profilo della lesione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, qualsivoglia disciplina statale che, al pari di quella gravata, estrometta la Regione (ri)stabilendo unilateralmente le modalità di definizione degli obiettivi del concorso valdostano alla manovra pubblica, e interferendo in tal modo sull'ordinamento finanziario dell'Ente, in violazione dei suindicati parametri costituzionali e statutari.

Stante quanto precede si insiste, quindi, affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 16, comma 4, del decreto-legge censurato, anche alla luce di tutte le argomentazioni già svolte da questa difesa in relazione all'impugnativa dei commi precedenti, alle quali, per brevità, si rimanda.

2. Con riferimento all'illegittimità costituzionale dell'art. 24-bis, letto congiuntamente all'art. 16, commi 3 e 4, del d.-l. n. 95 del 2012.

Sotto concorrente profilo si impugna, altresì, l'art. 24-bis, in combinato disposto con i commi 3 e 4 dell'art. 16, del decreto-legge gravato, atteso che tale previsione conferma la diretta applicabilità alla Valle della disciplina — incostituzionale — recata, appunto, dai contestati commi 3 e 4 dell'art. 16, dimostrandosi, pertanto, immediatamente lesiva, sotto tutti i profili già evidenziati, delle menzionate competenze costituzionali e statutarie della Regione ricorrente.

*P. Q. M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, limitatamente agli articoli 15, comma 22, 16, commi 3 e 4, e 24-bis, trattandosi di previsioni lesive delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione Valle d'Aosta, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

Roma, 8 ottobre 2012

AVV. COREA

12C0431

N. 145

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012  
(della Regione Lazio)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Obbligo per le Regioni di procedere allo scioglimento, o in alternativa, alla privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazioni di servizi in favore della p.a. superiore al novanta per cento dell'intero fatturato - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riserva al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di poteri in ordine all'approvazione dei piani di ristrutturazione e razionalizzazione predisposti dalla Regione in relazione alle sopra menzionate società - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-sexies.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
- Costituzione, artt. 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari, in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto-legge impugnato, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione, o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione - Previsione di apposita procedura articolata in tre fasi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, di tutti gli enti, agenzie ed organismi; b) definizione mediante intese da adottarsi in sede di Conferenza unificata dei costi e delle tempistiche per l'attuazione delle norme; c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie ed organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province ed i Comuni, decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto, non abbiano dato attuazione al precetto normativo - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.**

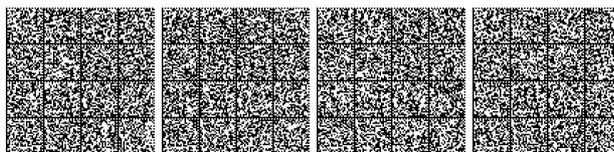
- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione del riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, mediante decreto da emanarsi, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato, con deliberazione del Consiglio dei ministri, sulla base dei requisiti minimi da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (individuati con la deliberazione predetta, rispettivamente, in 2500 km. e in 350.000 abitanti) - Prevista partecipazione al riordino delle province mediante atto legislativo ad iniziativa governativa, all'esito di una procedura cui partecipano il Consiglio delle autonomie locali delle singole regioni a statuto ordinario e le regioni stesse mediante la presentazione di ipotesi di riordino e previo parere della Conferenza unificata - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 77, 114, 117, comma terzo, e 123.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria con contestuale istituzione delle corrispondenti Città metropolitane a far data dal 1° gennaio 2014 - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
- Costituzione, artt. 77, 114 e 117.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione - Previsione per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante riunione dei comuni o convenzioni di durata triennale - Previsione per i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, dell'obbligo di esercizio in forma associata, mediante unione di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici ad essi spettanti - Previsione che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. p), terzo e quarto.

Ricorso della Regione Lazio, con sede in Roma, via Cristoforo Colombo n. 212 (Codice fiscale n. 80143490581), in persona della Presidente *pro tempore*, Renata Polverini, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 465 del 26.9.2012, dal prof. Avv. Renato Marini (Codice fiscale MRNRNT70A20H501W; PEC: renatomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 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, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12; -resistente-

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nel Supplemento ordinario n. 173 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 189 del 14.08.2012, limitatamente agli articoli 4, 9, 17, 18 e 19.

#### FATTO

1. Con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. «Spending review»), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini», con l'obiettivo di stimolare la crescita e la competitività del nostro Paese.

2. Già nell'immediatezza della sua pubblicazione, il decreto-legge in questa sede gravato ha destato diversi dubbi di legittimità costituzionale, puntualmente evidenziati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome all'esito della seduta del 25.7.2012 (*cf.* parere, doc. 2), la quale non ha mancato di rilevare l'idoneità di molte delle disposizioni in esso contenute ad incidere indebitamente su ambiti materiali sottratti, a livello costituzionale, al potere normativo statale.

3. Sebbene taluni dei rilievi formulati dalla Conferenza siano stati recepiti in sede di conversione, il decreto-legge n. 95 del 2012 continua, tuttavia, a presentare numerosi profili di incostituzionalità. Il riferimento è, in particolare, agli articoli 4, 9, 17, 18 e 19: previsioni che risultano, come si chiarirà di qui a breve, lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita in capo alla Regione ricorrente.

4. Per quanto concerne l'art. 4, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», esso detta una disciplina che interviene in via diretta ed immediata su aspetti organizzativi e di funzionamento amministrativo regionale.

Scendendo nel dettaglio, il comma 1, di tale articolo, impone alla Regione ricorrente l'obbligo di procedere allo scioglimento o, in alternativa, alla privatizzazione delle società dalla stessa «controllate direttamente o indirettamente», le quali abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi in favore della p.a. superiore al 90 per cento dell'intero fatturato. Il comma 3-*sexies* prevede, inoltre, che entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, la Regione potrà predisporre appositi «piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate», la cui approvazione è subordinata al «previo parere favorevole» del «Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi», al quale vengono riconosciuti, pertanto, pregnanti poteri decisionali in ordine alle scelte organizzative dell'Ente. Con riferimento, infine, al comma 8, esso limita la possibilità di procedere all'affidamento diretto dei servizi pubblici locali «solo a favore di società a capitale



interamente pubblico [... a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

5. Ai fini del contenimento della spesa pubblica e del migliore svolgimento delle funzioni amministrative, l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, dispone che le Regioni, le Province e i Comuni sopprimano o accorpino, con una riduzione degli oneri finanziari non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi che esercitano funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*) della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città Metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost.

A tal fine il legislatore ha individuato una procedura *ad hoc*, articolata nei seguenti passaggi:

*i*) Ricognizione di tutti gli enti, agenzie e organismi da effettuare con accordo in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9, del decreto legislativo n. 181 del 1997, e sulla base del principio di leale collaborazione (comma 2);

*ii*) Individuazione dei criteri e della tempistica necessari a dare attuazione alla disposizione normativa, nonché definizione delle modalità di monitoraggio, con previsione di intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6, l. n. 131 del 2003, da adottarsi in sede di Conferenza Unificata (comma 3);

*iii*) Soppressione *ope legis* — laddove le Regioni, le Province e i Comuni non abbiano dato attuazione al dettato normativo entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto — di tutti gli enti, agenzie e organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati (comma 4).

6. Al dichiarato intento di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei, l'art. 17, del decreto oggetto dell'odierno giudizio, dispone un generale «riordino» di tutte le Province delle Regioni a Statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del decreto medesimo, nonché la ridefinizione delle funzioni ad esse spettanti.

In proposito occorre preliminarmente rilevare che l'art. 17 ha formato oggetto di molteplici modifiche in sede di conversione, tra le quali l'intervenuta sostituzione delle parole «soppressione» e «accorpamento» con la meno invasiva locuzione «riordino» e che, inoltre, il particolare procedimento disciplinato dai commi 3 e 4, di cui si dirà a breve, non può dirsi certamente soddisfacente rispetto agli emendamenti presentati sul punto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 25.7.2012, (doc. 3), volti a valorizzare il ruolo regionale nella definizione dei meccanismi di riduzione e accorpamento provinciali.

Ciò precisato, il comma 2, dell'articolo impugnato, attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di procedere, «con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze», al riordino delle Province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna Provincia.

Al Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione è riconosciuto il compito di approvare «un'ipotesi di riordino delle Province ubicate nel territorio della rispettiva Regione», la quale deve essere inviata, entro il giorno successivo alla sua approvazione, alla Regione di riferimento che dovrà, a sua volta, trasmetterla al Governo nei successivi venti giorni, onde consentire che si provveda al predetto «riordino» «con atto legislativo di iniziativa governativa» (commi 3 e 4).

A tale riguardo va evidenziato sin d'ora che, sebbene la procedura così delineata preveda tempistiche molto stringenti per i Comuni, i Consigli delle autonomie locali e per le Regioni, il legislatore non ha mancato di precisare, tuttavia, che ove le suddette proposte di riordino non pervengano al Governo nei termini previsti dal decreto, il «riordino» sarà comunque effettuato con normativa statale, previo parere della Conferenza Unificata.

7. Con riferimento all'art. 18, del decreto-legge impugnato, rubricato «Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio», esso dispone la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con contestuale istituzione delle corrispondenti Città Metropolitane, a far data dal 1° gennaio 2014.

8. L'art. 19, del decreto-legge n. 95 del 2012, infine, opera un ampio intervento in materia di organizzazione e funzioni dei Comuni, introducendo diverse modifiche al decreto-legge n. 78 del 2010.

Più in particolare, il comma 1, lett. *a*), di tale articolo, sostituisce il comma 27, dell'art. 14, del decreto-legge da ultimo citato, con conseguente ridefinizione delle «funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione».

Alla lett. *b*), il medesimo comma 1 sostituisce, altresì, il comma 28, dell'art. 14, del decreto-legge n. 78 del 2010, disponendo, con riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di comuni o convenzioni di durata triennale.



Per i Comuni più piccoli, con popolazione fino a 1000 abitanti, viene confermato l'obbligo, già prescritto dal collima 17, lett. a), dell'art. 16, del decreto-legge n. 138 del 2011, di esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione, tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti.

La disposizione impugnata aggiunge, infine, che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni.

9. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Lazio, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, limitatamente ai citati articoli 4, 9, 17, 18 e 19, trattandosi di previsioni lesive delle attribuzioni costituzionali dell'Ente, e, pertanto, illegittime alla luce dei seguenti motivi di

## DIRITTO

*I. Illegittimità Costituzionale dell'art. 4 (e, in particolare, dei commi 1, 3-sexies e 8) del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli articoli 117, commi 1, 3, 4 e 6, nonché dell'art. 123, comma 1, Cost. e del principio di leale collaborazione.*

Come rilevato in precedenza, l'art. 4, del decreto-legge oggetto del presente giudizio, reca una disciplina idonea ad incidere in maniera significativa su aspetti organizzativi e di funzionamento dell'amministrazione regionale.

Le norme in esso contenute, infatti, impongono alla Regione ricorrente l'obbligo di procedere allo scioglimento o, in alternativa, alla privatizzazione, di tutte le società direttamente o indirettamente controllate, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi in favore della p.a. superiore al 90 per cento dell'intero fatturato (comma 1), oltre a riservare al «Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi» poteri molto incisivi in ordine all'approvazione dei «piani di ristrutturazione e razionalizzazione» predisposti dalla Regione in relazione a dette società (comma 3-sexies).

Il comma 8, dal canto suo, limita l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alle sole ipotesi in cui «il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

Ebbene, è evidente come tutta la riferita disciplina vada ad incidere indebitamente sull'autonomia organizzativa e di funzionamento della Regione Lazio, con conseguente lesione di competenze regionali garantite da norme di rango costituzionale.

Valgano in proposito le seguenti considerazioni.

Con particolare riferimento al comma 1, dell'articolo gravato — il quale impone, giova ribadirlo, lo scioglimento ovvero la privatizzazione di tutte le società direttamente o indirettamente controllate dalla Regione — esso si mostra manifestamente illegittimo per violazione dell'art. 123 Cost., atteso che la sfera materiale che il legislatore statale ha preteso di disciplinare va senz'altro ricondotta nell'alveo «dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» fissati dallo Statuto e, quindi, alla normativa statutaria.

A tale proposito è bene precisare che lo Statuto della Regione Lazio detta una disciplina puntuale in materia di «Società ed altri enti privati a partecipazione regionale» (art. 56, dello Statuto, peraltro non impugnato dallo Stato, che ne ha quindi riconosciuto implicitamente la legittimità), per effetto della quale spetta alla Regione ricorrente il potere di partecipare o promuovere la costituzione di società di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di propria competenza.

Da ciò consegue, all'evidenza, il difetto assoluto di qualsivoglia titolo competenziale dello Stato ad intervenire in *subjecta materia*.

Del resto, come più volte osservato da codesta Ecc.ma Corte, la Regione dispone, in forza dell'art. 123 Cost., di «un autonomo potere normativo» in ordine alle scelte fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'Ente — tra le quali rientra la disciplina delle società partecipate — potere suscettibile di essere limitato «solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile o tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori» (*cf.*, Corte cost., sent. n. 2/2004; sent. n. 313 del 2003).



L'art. 4, comma 1, si mostra altresì incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., che riserva, come noto, alla competenza regionale la disciplina afferente alla materia «enti pubblici regionali» e «organizzazione amministrativa» della Regione.

Ugualmente illegittima deve ritenersi la disciplina recata dal comma 3-*sexies*, dell'articolo censurato, la quale attribuisce ad un organo statale poteri molto incisivi in ordine alle scelte organizzative dell'Ente. Tale previsione, infatti — nel subordinare al previo parere positivo del «Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi» l'approvazione dei piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate predisposti dalla Regione — interferisce in via diretta ed immediata nella materia «organizzazione amministrativa regionale e degli enti pubblici regionali»: Ciò che determina, conseguentemente, una manifesta violazione dell'art. 117, comma 4, Cost., in forza del quale la regolamentazione della predetta materia è rimessa alla competenza residuale della Regione, precludendo allo Stato — la cui potestà legislativa è circoscritta alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato» (art. 117, comma 2, lett. g) — di intervenire su tali ambiti.

Incostituzionale deve ritenersi anche il comma 8, dell'art. 4 censurato, laddove è stato previsto che l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali di rilevanza economica debba avvenire, previo rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house, «a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui».

Ora, l'ambito materiale «servizi pubblici locali» non rientra tra quelli assegnati, ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3, alla legislazione statale, né esclusiva, né concorrente; pertanto, esso può essere ricondotto, ai sensi del comma 4 dello articolo della Costituzione, alla competenza legislativa residuale regionale, che risulta, quindi, violata dalla previsione di cui si discute.

La disciplina in questione, inoltre, limitando gli affidamenti diretti alle sole ipotesi in cui il valore del bene o del servizio sia pari o inferiore a 200.000 euro, ancora l'affidamento stesso al rispetto di una soglia commisurata al valore dei servizi, il superamento della quale determina l'automatica l'esclusione della possibilità di affidamenti diretti. Tale effetto, tuttavia, si concretizza a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale e della Regione, e, dunque, in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria - con conseguente lesione indiretta dell'art. 117, comma 1, Cost. — la quale consente la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE).

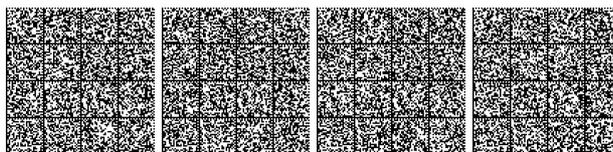
Ciò che determina, sotto connesso profilo, una menomazione della competenza residuale regionale in materia di servizi pubblici, nonché la lesione, ad opera della disposizione gravata, della sfera di autonomia incompressibile di cui gli enti locali godono in virtù dell'art. 117, comma 6, Cost..

Pertanto, anche a ritenere che lo Stato goda, attraverso la tutela della concorrenza, di una competenza trasversale ed abbia la capacità di incidere sulle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, il legislatore statale non risulterebbe, comunque, competente ad intervenire su tale ambito in conseguenza dell'effetto vincolante che su di esso deriva dall'abrogazione, deliberata tramite i *referendum* popolari celebrati il 12 e 13 giugno 2011, di analogha disciplina legislativa statale, relativa alle modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. A tale riguardo si richiama la sentenza n. 199 del 2012, con la quale codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4, del decreto-legge n. 138 del 2011, disposizione che riproduceva, nella sostanza, la disciplina abrogata con i predetti *referendum*, reintroducendo illegittimamente misure volte a restringere, rispetto al livello minimo stabilito dalle regole concorrenziali comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Nemmeno si dica, infine, che il complessivo intervento realizzato dal legislatore statale mediante il più volte citato art. 4, possa essere configurato come legittimo esercizio della propria competenza legislativa concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, comma 3, Cost..

Infatti, attraverso la disciplina gravata lo Stato non solo ha inciso profondamente sull'assetto organizzativo regionale, rispetto al quale, tuttavia, lo stesso non può vantare alcuna competenza, ma è altresì intervenuto senza arrestare la propria competenza alla fissazione di norme di principio, come costantemente richiesto da codesta Corte (*cf.*, tra le altre, sent. n. 182 del 2011).

È pacifico, infatti, che le norme statali, quali quelle di cui si discute, che incidono in maniera puntuale e stringente su aspetti riconducibili all'ordinamento finanziario delle Regioni e degli enti locali, possono qualificarsi «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., solo ove «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (sent. n. 193 del 2012; sent. n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentt. nn. 232 del 2011 e 326 del 2010).



Ora, è evidente come le previsioni contenute nell'intero decreto-legge n. 95 del 2012 e, in particolare, nel suo art. 4, non possano dirsi esclusivamente finalizzate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio finanziario - «intesi nel senso di un transitorio contenimento della spesa corrente», né lasciano margini di manovra alla Regione ricorrente in ordine alle scelte volte all'individuazione degli strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, così determinando, pertanto, una violazione della competenza concorrente in materia di coordinamento finanziario, garantita alla Regione Lazio dall'art. 117, comma 3, Cost., oltre che del principio di leale collaborazione, che deve sovrintendere i rapporti tra lo Stato e le Regioni e che è ormai pacificamente considerato di rango costituzionale trovando diretto fondamento negli articoli 5 e 120 Cost. (*ex plurimis*, C. Cost. sentt. nn. 19 e 242 del 1997, n. 503 del 2000; n. 282 del 2002; n. 303 del 2003).

Per tali ragioni, dunque, voglia codesta Ecc.ma Corte dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

*II. illegittimità costituzionale dell'art. 9 (e, in particolare, dei commi 1, 2, 3 e 4) del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli articoli 117, commi 4 e 6, e 123 Cost..*

Parimenti incostituzionale risulta l'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, che, nel dichiarato intento di realizzare il contenimento della spesa e il corrispondente conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ha stabilito che «Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano, la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati [...] che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., o funzioni amministrative spettanti a Comuni, province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 della Costituzione».

A tal fine, come già ricordato in narrativa, il legislatore ha previsto un'apposita procedura articolata in tre passaggi: a) ricognizione, entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto, di tutti gli «enti, agenzie e organismi» (comma 2); b) definizione, mediante intesa da adottarsi in sede di Conferenza Unificata, dei «criteri e della tempistica» per l'attuazione della norma (comma 3); c) soppressione *ope legis* di tutti gli enti, agenzie e organismi, con conseguente nullità di tutti gli atti successivamente adottati, qualora le Regioni, le Province e i Comuni, decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, non abbiano concretamente dato attuazione al precetto normativo (comma 4).

Poste tali premesse, non sembra possa nutrirsi alcun dubbio sul fatto che la disciplina impugnata contrasti con gli art. 123 e 117, comma 4, Cost., incidendo indebitamente sulla sfera di autonomia organizzativa e di funzionamento dell'amministrazione regionale costituzionalmente garantita alla Regione Lazio.

A tale proposito va ribadito che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento attengono, ai sensi dell'art. 123 Cost., all'autonomia statutaria, nell'esercizio della quale la Regione Lazio ha individuato e disciplinato puntualmente una serie di strutture organizzative, quali le «Agenzie regionali» (art. 54 dello Statuto), gli «enti pubblici dipendenti dalla Regione» (Art. 55 dello Statuto), le «società ed altri enti privati a partecipazione regionale» (art. 56 dello Statuto), rimettendo alla legge regionale la disciplina relativa all'istituzione e al funzionamento di tali organismi.

La materia «organizzazione amministrativa» della Regione, inoltre, ricade, in forza dell'art. 117, comma 4, Cost., nella potestà legislativa residuale dell'Ente, che non ammette interferenze ad opera del legislatore statale.

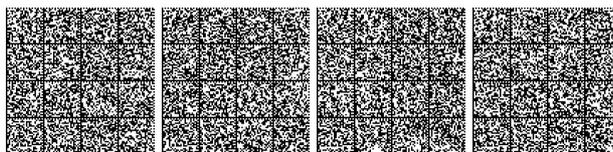
Sulla base di ciò, deve concludersi che il censurato art. 9, commi 1, 2, 3 e 4 - per effetto del quale è prevista la «soppressione» o l'«accorpamento» di enti, agenzie e organismi comunque denominati - è incostituzionale per violazione dei citati articoli 123 e 117, comma 4, Cost., trattandosi di previsione che incide in via immediata sui predetti ambiti materiali di competenza regionale.

L'incostituzionalità dello stesso articolo rileva, altresì, sotto un ulteriore e concorrente profilo.

Il comma 1, infatti, impone anche agli enti locali l'obbligo di soppressione o accorpamento di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, in aperto contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost, che riconosce, come noto, ai predetti enti la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, le quali possono essere svolte attraverso enti, agenzie ed organismi vari.

La riforma del Titolo V, del resto, ha delineato un nuovo quadro delle funzioni e dei poteri dei Comuni e delle Province (e delle Città metropolitane), in forza del quale è possibile individuare un fondamento di rango costituzionale alla disciplina delle funzioni e dell'organizzazione degli enti locali.

Inoltre, la lesione delle menzionate sfere di autonomia costituzionale garantite in capo alle Regioni e agli enti locali, non può dirsi certamente esclusa dal fatto che il legislatore statale abbia previsto - ai fini dell'individuazione dei «criteri e della tempistica» per l'attuazione della norma — l'accordo in Conferenza Unificata e il richiamo al principio di leale collaborazione.



Tali meccanismi di raccordo, infatti, si mostrano inidonei ad evitare le lesioni di competenza più sopra prospettate, ove si consideri che, per espressa previsione normativa (*cf.*, comma 4), si procederà comunque alla soppressione *ope legis* di enti, agenzie ed organismi vari, con conseguente nullità degli atti da essi adottati, qualora la Regione e gli enti locali laziali non abbiano dato, entro nove mesi dall'entrata in vigore del decreto — e, dunque, in un arco temporale ristretto — intera attuazione al dettato normativa statale.

In argomento sia consentito altresì censurare l'eccessiva astrattezza e genericità del meccanismo volto ad individuare i «criteri e la tempistica» per l'attuazione della norma, ove si consideri che tali criteri saranno facilmente individuabili nelle sole ipotesi-limite di enti ed organismi che risultino, in maniera inequivocabile, inutili ed antieconomici. Nei restanti casi, tuttavia, appare francamente ardua la ricerca di presupposti univoci e precisi sulla cui base procedere, in vista dell'unica finalità di riduzione del 20% degli oneri finanziari, alla soppressione o all'accorpamento degli organismi contemplati dalla norma.

Né si dica, conclusivamente sul punto, che la richiamata disciplina statale - la quale fa leva su finalità formalmente connesse al «coordinamento e al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica» — possa ritenersi legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente in tema di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. e dall'art. 119, comma 2, Cost..

Al riguardo, infatti, è sufficiente riportare quel che codesta Corte ha recentemente ribadito con la sent. n. 247/2010, ove si legge che: «in termini generali, va rilevato che questa Corte, con giurisprudenza costante (da ultimo, sentenze n. 52 del 2010 e n. 237 del 2009), ha ritenuto che, per individuare la materia in cui devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assuma rilievo dirimente la mera qualificazione che di esse dà il legislatore (statale o regionale), ma occorra fare riferimento all'oggetto della disciplina stessa».

È di tutta evidenza che, nel caso *de quo*, il legislatore ordinario non è intervenuto, se non in termini meramente marginali e riflessi, sulla materia «coordinamento della finanza pubblica» — rispetto alla quale, peraltro, lo Stato dovrebbe in ogni caso limitarsi a dettare esclusivamente norme di principio e non di dettaglio come nella presente circostanza. In realtà, l'«oggetto della disciplina» impugnata è, ben diversamente, rappresentato da un vasto e profondo intervento modificativo dell'assetto organizzativo regionale, rispetto al quale, tuttavia, lo Stato — a differenza della Regione ricorrente - non può vantare alcuna competenza.

Si insiste, pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, affinché codesta Ecc.ma Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disciplina recata dall'art. 9, decreto-legge n. 95 del 2012, e, in particolare, dei suoi commi 1, 2, 3 e 4, per contrasto con gli articoli 123 e 117, commi 4 e 6, Cost., e conseguente lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione ricorrente ed ai suoi enti locali.

*III. Illegittimità costituzionale dell'art. 17 (in particolare dei commi 1, 2, 3 e 4) del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli articoli 77, 114, 117 comma 3 e 133 cost..*

L'art. 17, comma 1, del decreto-legge oggetto di censura ha previsto, come ricordato in precedenza, il «riordino» delle Province e delle rispettive funzioni, sulla base di criteri relativi alla dimensione territoriale o alla popolazione residente, da determinarsi con deliberazione governativa, attraverso un *iter* che, in estrema sintesi, affida ai Consigli delle autonomie locali il compito di individuare una «ipotesi di riordino» da inviare alla Regione (che, poi, trasmette la proposta al Governo), al termine del quale il riordino dovrà essere disposto con atto legislativo di iniziativa governativa.

È già stato rilevato in narrativa come il procedimento finalizzato ad individuare le varie «ipotesi di riordino» preveda tempistiche molto stringenti per i Comuni, i Consigli delle autonomie locali e le Regioni e che, ciononostante, il legislatore abbia comunque stabilito di procedere — anche ove le proposte di riordino non pervengano al Governo nei termini indicati dal decreto - alla razionalizzazione territoriale delle Province (con normativa statale, previo parere della Conferenza Unificata) (commi 3 e 4).

In via preliminare, la Regione Lazio rileva la sussistenza della propria legittimazione ad impugnare il censurato art. 17, tanto alla luce del combinato disposto di cui agli articoli 32, l. n. 87/1953, come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001, e 41, comma 4, dello Statuto laziale (che consentono di sollevare la questione di legittimità costituzionale di norme statali «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali»), quanto in forza della giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, che ha riconosciuto espressamente alle Regioni la legittimazione «a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (cit., sent. 298 del 2009). La legittimazione alla presente impugnativa discende, in capo alla Regione Lazio, altresì dall'art. 133 Cost., che riconosce a quest'ultima un ruolo rilevante nel processo di modifica delle circoscrizioni provinciali.



Ciò posto, la disciplina di riordino contenuta nell'art. 17, del decreto-legge n. 95 del 2012, si mostra manifestamente illegittima sotto una pluralità di profili, anzitutto per violazione dell'art. 133 Cost., ai sensi del quale: «Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione sono stabiliti con legge della Repubblica. su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione», sol che si consideri la divergenza tra il procedimento costituzionale appena menzionato e quello disciplinato dall'articolo gravato.

Infatti, mentre la Costituzione subordina espressamente l'istituzione e i mutamenti territoriali provinciali all'«iniziativa dei Comuni», riconoscendo alle Regioni un ruolo rilevante, l'art. 17 prevede, di converso, un meccanismo che estromette del tutto le iniziative c.d. «dal basso» e che svilisce la funzione regionale. Il legislatore statale, infatti, ha riconosciuto al Consiglio dei ministri il potere di determinare con propria delibera «il riordino delle Province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente» in ciascuna di esse, in spregio, tra l'altro, all'orientamento giurisprudenziale di questa Corte, secondo cui ogni compromissione dell'assetto costituzionale non può non tener conto delle realtà locali e delle effettive esigenze delle popolazioni direttamente interessate (*cf.*, sent. nn. 279 del 1994 e 453 del 1989).

L'illegittimità di tale disciplina, peraltro, non viene meno neanche alla luce della previsione (introdotta in sede di conversione) secondo cui: «le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali f...] esistenti alla data di adozione» della deliberazione del C.d.M..

Le previste «iniziative comunali», infatti, sono svuotate di qualsivoglia reale contenuto, come confermato dal Dipartimento delle Riforme Istituzionali con nota del 3.8.2012. Sul punto il Governo ha chiarito, infatti, che saranno prese in considerazione solo quelle «iniziative già formalizzate alla data 24 luglio 2012» e che, inoltre, «resta fermo che tali iniziative non hanno l'effetto di far ottenere né perdere alle suddette Province i requisiti minimi di dimensione territoriale e demografica prescritti dalla deliberazione» del Consiglio dei Ministri (doc. 3).

Le norme oggetto di censura, inoltre, lungi dal concretizzare l'esercizio legittimo della competenza concorrente statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. (che risulta, quindi, leso dalla normativa impugnata) non si limitano affatto ad un «transitorio» contenimento complessivo della spesa (*cf.* Corte cost., sent. n. 326 del 2010), ma intervengono in maniera strutturale e definitiva sull'assetto di ordinamenti intermedi, pariordinati allo Stato e titolari di prerogative tutelate costituzionalmente. Ciò comporta, all'evidenza, la violazione dell'art. 114 Cost., che assegna un ruolo ben determinato alle Province, qualificandole come enti territoriali autonomi e costitutivi della Repubblica, equiordinati rispetto ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni, nonché allo Stato, dotati di propri «statuti, poteri e funzioni secondo quanto previsto dalla Costituzione» (ferma restando la differenziazione di funzioni), la cui esistenza e autonomia è costituzionalmente garantita e sottratta alle scelte del legislatore ordinario.

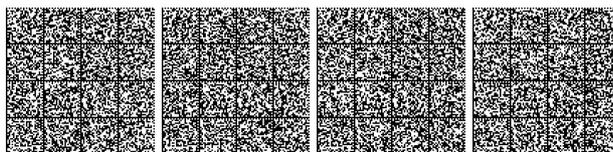
Del resto, proprio in merito ai provvedimenti legislativi inerenti ai tagli dei costi della politica, codesta Ecc.ma Corte ha recentemente richiamato l'attenzione del legislatore statale al rispetto dei principi fondamentali che la Costituzione pone a garanzia degli enti territoriali (*cf.*, Corte cost., sent. n. 151 del 2012).

L'incostituzionalità dell'art. 17 rileva, inoltre, anche in riferimento alla lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. - lesione che ridonda in una grave violazione delle prerogative costituzionali riconosciute alle Province e alle Regioni dagli artt. 114 e 133 Cost.. A tale riguardo sia sufficiente evidenziare che la tempistica prevista per gli adempimenti della Regione e dei Consigli delle Autonomie locali dai commi 3 e 4 dell'art. 17, che qui si impugnano, è così stringente da rendere di fatto impossibile l'adozione della legge statale di riordino con le acquisizioni degli apporti di tali enti.

A quanto sinora evidenziato si aggiunga, inoltre, la violazione ad opera del censurato art. 17, degli articoli 77 e 72, comma 4, Cost., la quale ridonda in una lesione degli articoli 114 e 133 Cost., e, dunque, della sfera di autonomia costituzionalmente garantita in capo alle Province e alle Regioni.

In proposito sia sufficiente rilevare che lo strumento del decreto-legge non può essere utilizzato, in forza del disposto di cui all'art. 77 Cost., in assenza dei presupposti straordinari di necessità ed urgenza. Ebbene, la natura strutturale dell'intervento operato dallo Stato esclude, di per sé, la ravvisabilità dei suddetti presupposti; né la semplice immisione di siffatta disciplina nel corpo di un decreto-legge teleologicamente unitario, finalizzato alla riduzione della spesa pubblica, vale a trasmetterle, per ciò solo, il carattere di urgenza eventualmente proprio delle altre disposizioni, come affermato dalla giurisprudenza costante di questa Corte.

La verità è che non sussiste, nel caso di specie, alcuna plausibile ragione che possa legittimare l'utilizzo del decreto-legge nonché giustificare la palese difformità fra il procedimento di riordino previsto dal decreto e la ben diversa procedura di modifica dei territori delle Province disciplinata dalla Costituzione.



La riforma *de qua*, diversamente da quanto accaduto, avrebbe senz'altro richiesto l'utilizzo di strumenti normativi idonei a preservare le garanzie procedurali e partecipative imposte dal Costituente a tutela dei diversi livelli di governo coinvolti.

L'assetto delle fonti normative, del resto, è uno dei principali elementi che caratterizzano la forma di governo nel sistema costituzionale, in quanto immediatamente correlato alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali, come affermato da codesta Ecc. ma Corte, la quale, con giurisprudenza immutata dal 1995, ha ribadito che «l'adozione delle norme primarie spetta agli organi il cui potere deriva direttamente dal popolo», riservandosi il potere di sottoporre a scrutinio di costituzionalità i provvedimenti provvisori del Governo sotto il profilo dell'«esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza» di cui all'art. 77 Cost. (*cf.*, tra le altre, sent. n. 171 del 2007).

A partire dalla nota sentenza n. 29 del 1995, inoltre, è consolidato nel nostro ordinamento il principio secondo cui il difetto dei requisiti della straordinarietà e urgenza, una volta intervenuta la conversione, «si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge», principio ribadito anche con la sentenza n. 341 del 2003.

E ciò è esattamente quanto si verifica nel caso di specie.

Sul punto va pure evidenziato, correlativamente, che l'art. 15, della l. n. 400 del 1988 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»), sottrae alla decretazione d'urgenza quelle materie - puntualmente indicate dall'art. 72, comma 4, Cost. (parimenti lesi dalla disciplina impugnata) - coperte da «riserva d'assemblea», tra le quali rientra, come noto, la materia «costituzionale». Sebbene tale atto normativa non possa assurgere a parametro di legittimità costituzionale, esso tuttavia costituisce esplicitazione della *ratio* sottesa all'art. 77 Cost., confermando, per un verso, che i provvedimenti d'urgenza sono eccezioni all'ordinario funzionamento del sistema (in funzione della necessità di fronteggiare circostanze del tutto straordinarie in relazione alle quali il sistema delle fonti risulta inadeguato); per altro verso, che le materie qualificanti il nostro ordinamento giuridico non possono essere normate attraverso lo strumento del decreto-legge.

Poste tali premesse è evidente, quindi, come l'intervento di razionalizzazione territoriale delle Province disposto dal decreto-legge n. 95 del 2012 esuli completamente dall'ambito di applicazione dell'art. 77 Cost.. In argomento può concludersi, dunque, che il censurato art. 17, introducendo - con uno strumento improprio adottato in evidente carenza dei presupposti richiesti dalla Costituzione - una nuova disciplina «a regime» che incide profondamente sull'ordinamento delle Province, enti autonomi intermedi equiordinati allo Stato, viola patentemente gli articoli 77 e 72, comma 4, Cost.. Violazione, questa, che si riflette in una lesione degli articoli 114 e 133 Cost., con conseguente menomazione delle prerogative tutelate costituzionalmente in capo alle Province e alla Regione ricorrente, la quale è stata, in difformità dal dettato costituzionale, illegittimamente estromessa dal procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali.

Si insiste, pertanto, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, del decreto-legge n. 95 del 2012.

*IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione dell'art. 77, cost. e conseguente lesione dell'art. 114 cost..*

Considerazioni in tutto analoghe a quelle appena svolte con riferimento alla violazione dell'art. 77, Cost., valgono in relazione all'art. 18, del decreto-legge gravato, che ha previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con contestuale istituzione delle corrispondenti Città Metropolitane, a far data dal 1° gennaio 2014.

L'incostituzionalità della disposizione impugnata rileva sotto un duplice profilo: per un verso, infatti, è stata prevista, con decreto-legge e in assenza dei requisiti di necessità e urgenza, la soppressione di talune

Province, la cui esistenza e autonomia, come detto, è costituzionalmente garantita e sottratta alle scelte del legislatore ordinario dall'art. 114 Cost.; per altro verso, l'istituzione delle Città metropolitane, materia coperta da «riserva d'assemblea» ex art. 72, comma 4, Cost., si configura quale adempimento costituzionale irrealizzabile per mezzo dello strumento della decretazione d'urgenza (*cf.*, tra l'altro, art. 15, l. n. 400 del 1988) il ricorso al quale, come chiarito più volte da codesta Ecc. ma Corte, va escluso con riferimento ad interventi, quale quello esaminato, volti all'inserimento di una nuova disciplina «a regime» nel nostro ordinamento giuridico (*cf.*, Corte cost., sent. 22 del 2012).

Ciò che determina, sotto gli enunciati aspetti, la manifesta incostituzionalità dell'art. 18, del decreto-legge censurato.

*V. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del combinato disposto di cui agli articoli 117, commi 3 e 4, 117, comma 2, lett. p) cost..*



L'art. 19, del decreto-legge n. 95 del 2012, realizza un ampio intervento in materia di organizzazione e funzioni dei Comuni, introducendo diverse modifiche al decreto-legge n. 78 del 2010.

Il comma 1, lett. a), di tale articolo, come già evidenziato in narrativa, sostituisce il comma 27, dell'art. 14, del decreto-legge da ultimo citato, con conseguente ridefinizione delle «funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione». Alla lett. b), il medesimo comma 1 sostituisce il comma 28, dell'art. 14, del decreto-legge n. 78 del 2010, disponendo, con riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di comuni o convenzioni di durata triennale.

Viene confermato, inoltre, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'obbligo, già prescritto dal comma 17, lett. a), dell'art. 16, del decreto-legge n. 138 del 2011, di esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione, tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti.

La disposizione impugnata aggiunge, infine, che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni.

Ciò premesso, tutta la riferita disciplina è da ritenersi illegittima per violazione del combinato disposto degli artt. 117, comma 2, lett. p), e 117, commi 3 e 4, Cost., con conseguente lesione di sfere di competenza costituzionalmente assegnate alla Regione ricorrente.

In forza delle disposizioni appena menzionate, infatti, la regolazione delle associazioni degli enti locali va ricondotta alla competenza normativa della Regione e non già dello Stato - che deve invece limitarsi a stabilire la disciplina in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», restando evidentemente esclusi da tale «voce» tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti.

In questi termini si è espressa, del resto, la costante giurisprudenza costituzionale sul punto: a partire dalle sent. n. 229/2001, 244/2005 e 456/2005, codesta Ecc.ma Corte ha posto in luce che l'elencazione degli enti, e degli aspetti della loro disciplina, contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. p), assume carattere puntuale. Infatti, nella sent. n. 456/2005 - riferita alle comunità montane ma da intendersi estesa ad ogni forma di associazionismo tra enti locali - si sottolinea che nella norma costituzionale da ultimo citata, l'indicazione degli enti rispetto ai quali viene individuata la competenza statale, ossia Comuni, Province e Città metropolitane, deve ritenersi «tassativa»: «da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel decreto legislativo n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione».

Da ciò deriva, all'evidenza, l'illegittimità costituzionale del censurato art. 19, del decreto-legge n. 95 del 2012, per violazione del combinato disposto degli articoli 117, comma e, lett. p) e 117, commi 3 e 4, della Costituzione, atteso che la materia concernente l'associazionismo degli enti locali va ricondotta alla competenza legislativa residuale della Regione Lazio, rispetto alla quale il legislatore statale non ha titolo per intervenire.

P. Q. M.

*Voglia codesta Ecc.ma Corte, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, limitatamente agli articoli 4, 9, 17, 18 e 19, sotto tutti i profili e per le ragioni dinanzi esposte.*

Roma, 11 ottobre 2012

Prof. avv.: MARINI



## N. 146

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012*  
(della Regione Veneto)

**Trasporto - Fondo relativo agli incentivi per l'acquisto di autoveicoli nuovi di fabbrica a basse emissioni complessive - Criteri di gestione - Previsione che, con decreti del Ministro dello sviluppo economico di natura non regolamentare, sono stabilite le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione nonché le condizioni per la fruizione dei contributi e vengono rideterminate per gli anni 2014 e 2015 le ripartizioni delle risorse sulla base della dotazione del fondo e del monitoraggio relativo all'anno precedente - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata elusione della procedura per l'approvazione dei regolamenti statali - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, ridondante in lesione delle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale e di servizi di trasporto non di linea.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*undecies*, commi 4 e 6.
- Costituzione, art. 97; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17, comma 4.

**Enti locali - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Adeguamento della relativa disciplina al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea - Previsione di modifiche minimali, sostanzialmente confermate della normativa già abrogata per via referendaria e reintrodotta dall'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata compressione della competenza regionale residuale in materia di servizi pubblici locali e di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare espressa nel referendum - Violazione del giudicato costituzionale derivante dalla sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 53, comma 1, lett. b).
- Costituzione, art. 136.

**Sport - Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva - Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai fini della realizzazione di nuovi impianti sportivi o della ristrutturazione di quelli esistenti - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata istituzione di un fondo statale a destinazione vincolata in un ambito estraneo alle materie di competenza statale - Invasione delle competenze legislative regionali concorrenti in materia di "ordinamento sportivo" e di "governo del territorio" - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 64, comma 1.
- Costituzione, artt. 119 e 117, comma terzo.

**Sport - Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva - Criteri per l'erogazione delle relative risorse finanziarie - Prevista definizione con decreto di natura non regolamentare del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il CONI e la Conferenza unificata - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata omissione di meccanismi di intesa con le Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione - Esorbitanza dalla potestà regolamentare dello Stato.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 64, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, comma sesto, e 120.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (C.F. 80007580279 — P.IVA 023926343279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (C.F. ZAILCU68C27C9570), autorizzato con delibera della Giunta regionale n. 2003 del 2 ottobre 2012 (all. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Luca Antonini (C.F. NTNLCU63E27D869I) del Foro di Milano (pec: luca.antonini@cert.ordineavvocatimilano.it), Ezio Zanon (C.F. ZNNZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, Daniela Palumbo (C.F. PLMDNL57D69A266Q) della Direzione regionale Affari Legislativi (pec: daniela-palumbo@pec.ordineavvocatitrevise.it) e Andrea Manzi (C.F. MNZNDR64T26I804V) dello Studio Legale Manzi e Associati del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri n. 5 (per eventuali comunicazioni: fax 06/3211370, pec andreamanzi@ordineavvocatiroma.org);



Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134, pubblicata nella *G.U.* n. 187 dell'11 agosto 2012 — S.O. n. 171:

dell'art. 17-*undecies*, commi 4 e 6, per violazione dell'art. 97 della Costituzione;

dell'art. 53, comma 1, lett. *b*), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;

dell'art. 64, comma 1, per violazione degli articoli 119 e 117, terzo comma, della Costituzione;

dell'art. 64, comma 2, per violazione dell'art. 117, comma sesto della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

## M O T I V I

### *1. Illegittimità costituzionale dell'art. 17-undecies, commi 4 e 6 per violazione dell'art. 97 della Costituzione.*

La disposizione dell'art. 17-*undecies*, commi 4 e 6 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134 prevede al comma 4 che «Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione e le condizioni per la fruizione dei contributi previsti dall'art. 17-*decies*, a valere sulle risorse di cui al comma 2 del presente articolo, in modo da assicurare che una quota non inferiore a 5 milioni di euro per l'anno 2013 sia destinata all'erogazione dei contributi statali di cui all'art. 17-*decies*, comma 1, lettera *a*).

Al comma 6 dispone poi che: «Per gli anni 2014 e 2015, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dello sviluppo economico, da adottare entro il 15 gennaio di ciascun anno, vengono rideterminate le ripartizioni delle risorse di cui al comma 2, sulla base della dotazione del fondo di cui al comma 1 e del monitoraggio degli incentivi relativo all'anno precedente».

Nello specifico si tratta di due decreti, espressamente qualificati come di natura non regolamentare, di disciplina dei criteri di gestione del fondo relativo agli incentivi per l'acquisto di autoveicoli istituito dall'art. 17-*undecies*, comma 1, diretti a stabilire, il primo, le modalità per la preventiva autorizzazione all'erogazione, le condizioni per la fruizione dei contributi nonché a indirizzare una quota dei contributi verso determinate fattispecie, il secondo a rideeterminare le ripartizioni delle risorse sulla base della dotazione del fondo e del monitoraggio degli incentivi relativo all'anno precedente.

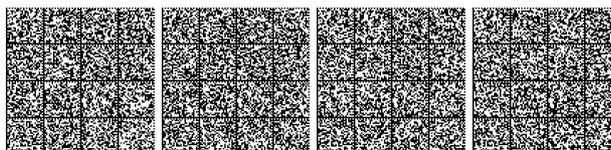
Al riguardo occorre considerare la recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 4 maggio 2012, dove si precisa: «nonostante la crescente diffusione di quel fenomeno efficacemente descritto in termini di "fuga dal regolamento" (che si manifesta, talvolta anche in base ad esplicite indicazioni legislative, tramite l'adozione di atti normativi secondari che si autoqualificano in termini non regolamentari) deve, in linea di principio, escludersi che il potere normativo dei Ministri e, più in generale, del Governo possa esercitarsi mediante atti "atipici", di natura non regolamentare».

In tali casi, infatti, viene a realizzarsi la violazione delle regole procedurali di cui all'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che prevedono il parere del Consiglio di Stato e il controllo della Corte dei Conti.

È utile quindi precisare che lo stesso Servizio Studi del Senato ha sollevato perplessità in ordine alle norme in oggetto: «La clausola "di natura non regolamentare" — riferita all'emanando decreto, così come quello che al comma 6 stabilirà le modalità di erogazione e le condizioni per la fruizione dei contributi previsti dall'art. 17-*undecies* — esclude l'applicazione dell'art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che reca la procedura per l'approvazione dei regolamenti (prevedendo fra l'altro il parere del Consiglio di Stato) e, qualora il contenuto del decreto da emanare abbia natura sostanzialmente normativa, si configura come tacita deroga alla citata norma della legge n. 400. Quando il rinvio a decreti di natura non regolamentare è stato oggetto di esame da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 116 del 2006), essa lo qualificò come "un atto statale dalla indefinibile natura giuridica"».

Disponendo l'utilizzo di decreti ministeriali in questi termini la norma impugnata determina pertanto una violazione del principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Questa lesione ridonda in una lesione della sfera di autonomia costituzionalmente garantita alla Regione.



Infatti, dal momento che, in base alla lettere *a)* e *b)* dell'art. 17-*decies*, le principali quote del fondo sono riservate anche «alla sostituzione di veicoli pubblici o privati destinati all'uso di terzi come definito dall'art. 82 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285», la norma interferisce con la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale (si veda al riguardo la legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25, Disciplina ed organizzazione del trasporto pubblico locale) nonché con quella in materia di servizi di trasporto non di linea (si veda al riguardo la l. reg. Veneto 30 luglio 1996, n. 22, Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di servizi di trasporto non di linea per via di terra).

Si tratta di materie nelle quali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza regionale — già preesistente come dimostrano le leggi regionali ricordate — è stata ulteriormente rafforzata, come riconosciuto dalla sentenza n. 222 del 2005 di codesta Ecc.ma Corte. Nella sentenza, infatti, si afferma che la materia del trasporto pubblico locale rientra 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 ed 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».

È utile quindi precisare che, nell'ambito interessato dai contributi statali, la Regione interviene in diverse forme, anche inerenti al finanziamento e al relativo riparto delle risorse, ed è appunto ciò che accade, ad esempio, relativamente ai servizi minimi di cui all'art. 7, lett. *d)* e *f)* della legge regionale 30 ottobre 1998, n. 25, prima ricordata.

L'adozione di atti atipici, quali i decreti che si auto qualificano come di natura non regolamentare — essendo invece destinati a compiere scelte di carattere normativo anche in relazione all'identificazione dei concreti destinatari dei contributi —, senza alcun coinvolgimento della Regione, determina pertanto una violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., che ridonda in una violazione delle competenze regionali in materia.

Il mancato raccordo con la programmazione della Regione, che è il soggetto competente a ripartire i finanziamenti nel settore, viene, infatti, a compromettere l'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche.

## 2. *Illegittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, lett. b), per violazione dell'art. 136 della Costituzione.*

L'art. 53, comma 1, lett. *b)*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n. 134, apporta modifiche — non sostanziali — all'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148, in materia di servizi pubblici locali.

Questa norma, più volte nel tempo modificata (in particolare, per effetto dell'art. 9, comma 2, lettera *n)*, della legge 12 novembre 2011, n. 183 e dell'art. 25 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché — appunto — dell'art. 53, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n. 134), contiene disposizioni di dichiarato Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea, dettando la nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica in luogo dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, abrogato a seguito del *referendum* del 12 e 13 giugno 2011.

Com'è noto, l'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, conteneva una disciplina assai rigorosa e restrittiva della materia dell'affidamento dei servizi pubblici locali, avendo in particolare eliminato l'alternatività tra le diverse forme di gestione di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) e previsto che l'affidamento diretto costituisse una deroga praticabile solo in presenza di particolari condizioni e caratteristiche economiche e sociali del contesto tali da rendere inefficiente il ricorso alle procedure ordinarie ad evidenza pubblica. Prevedeva, inoltre, misure di disciplina delle società a partecipazione pubblica locale e delle società c.d. in house e l'assoggettamento di queste ultime al patto di stabilità interno, nonché regole di distinzione tra regolazione e gestione con il regime delle incompatibilità tra amministratori dell'ente e amministratori delle società che forniscono i servizi, oltre che la definizione del regime transitorio relativamente agli affidamenti non conformi alla disciplina in esso stabilita.

Detta norma è stata travolta dal *referendum* popolare del 12 e 13 giugno 2011, e all'esito del *referendum*, è stata formalmente abrogata con il d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113.

Ciò ha verosimilmente indotto il legislatore ad adottare l'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, al dichiarato fine di Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea (così la rubrica dell'articolo, definita «ipocrita» da A. Lucarelli, in La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle s.p.a. in house ed alle aziende speciali, in federalismi. it, n. 18/2012), con l'effetto di reintrodurre sostanzialmente la disciplina abrogata per via referendaria.



Di qui l'impugnativa dell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011 già operata da parte di alcune Regioni, e l'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 199/2012, che ha "abrogato" — si potrebbe dire, nuovamente — la norma.

Infatti, con la ricordata sentenza n. 199/2012 la Corte costituzionale — su ricorso di varie Regioni, che ritenevano la norma lesiva delle competenze costituzionali delle regioni in materia di servizi pubblici locali e di fatto riproduttiva di una disciplina normativa abrogata per volontà popolare espressa nel ricordato *referendum* — ha ritenuto che l'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, abbia violato «il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost.», «senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina normativa preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti» e «tenuto conto del brevissimo lasso di tempo intercorso fra la pubblicazione dell'esito della consultazione referendaria e l'adozione della nuova normativa (23 giorni), ora oggetto di giudizio, nel quale peraltro non si è verificato nessun mutamento idoneo a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata»; conseguentemente dichiarando costituzionalmente illegittima la norma per violazione dell'art. 75 Cost., «sia nel testo originario che in quello risultante dalle successive modificazioni» sopra ricordate.

A pochi mesi dal *referendum* vengono apportate (con il decreto-legge n. 83/2012) e confermate, a pochi giorni dalla sentenza n. 199/2012, con modificazioni (con la legge di conversione n. 134/2012) alcune modifiche, non sostanziali, dell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, appresso riepilogate:

1) al comma 3 dell'art. 4, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo le parole «la delibera di cui al comma 2» sono inserite le seguenti: «nel caso di attribuzione di diritti di esclusiva se il valore economico del servizio è pari o superiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui»; in sostanza, per ragioni di omogeneità con la soglia di valore indicata dal comma 13 per poter procedere agli affidamenti alle società in house in deroga (limite originariamente fissato in 900.000 euro annui, e poi portato a 200.000 euro annui — con abbassamento della soglia entro la quale si può procedere ad affidamenti in house in deroga alle altre disposizioni dello stesso art. 4 — per effetto già dei precedenti interventi del legislatore sulla norma), si prevede che la delibera dell'ente territoriale di programmazione della gestione dei servizi pubblici locali venga trasmessa per il parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato «nel caso di attribuzione di diritti di esclusiva se il valore economico del servizio è pari o superiore alla somma complessiva di 200.000 euro annui»;

b) le parole «adottata previo» sono sostituite dalle seguenti: «trasmessa per un»; si definisce così l'innesto del menzionato parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che resta comunque «obbligatorio»;

c) le parole: «dell'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «all'Autorità»; mero *maquillage* linguistico necessitato dalla modifica appena ricordata;

d) le parole «che si pronuncia entro sessanta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «che può pronunciarsi entro sessanta giorni»; modifica anch'essa di adattamento rispetto a quella riportata sub b), non essendo (apparentemente) il parere più da rendersi «previamente», anche se, restando detto parere comunque «obbligatorio» (è così definito sia al comma 3 sia al comma 4), e condizionando in ogni caso — come si vedrà sub f) — l'adozione della delibera, non muta sostanzialmente l'assetto della norma;

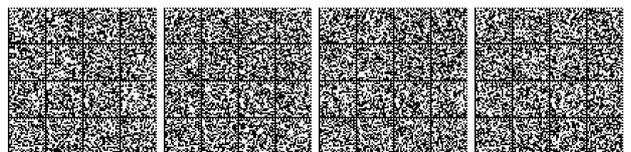
e) le parole «dall'ente di governo locale dell'ambito o del bacino o in sua assenza» sono eliminate; modifica anch'essa irrilevante sulla norma base;

f) alla fine del primo periodo, dopo le parole «di una pluralità di servizi pubblici locali.» sono inserite le seguenti: «Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, l'ente richiedente adotta la delibera quadro di cui al comma 2.»; si chiarisce che il parere è «obbligatorio» ma l'Autorità garante ha sessanta giorni di tempo per renderlo;

2) al comma 4 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le parole: «trenta giorni dal parere dell'Autorità» sono sostituite dalle seguenti: «novanta giorni dalla trasmissione del parere all'Autorità»; si tratta del *dies ad quem* per l'adozione da parte degli enti locali della delibera quadro, che deve avvenire entro il novantesimo giorno dalla trasmissione del parere all'Autorità (la norma dice: dalla trasmissione del parere all'Autorità; ma probabilmente intendeva dire: dalla trasmissione dello schema di delibera all'Autorità); si tratta perciò di modifica conseguente alla affermazione — sub d) — della facoltà («può pronunciarsi») dell'Autorità di pronunciarsi con un parere espresso e con la assegnazione di un termine per farlo, decorrente — appunto — dalla trasmissione dello schema di delibera;

2-bis) al comma 5, dopo le parole: «alle aziende esercenti i servizi stessi» sono inserite le seguenti: «determinate, con particolare riferimento al trasporto pubblico regionale e locale, tenendo in adeguata considerazione l'ammortamento degli investimenti effettuati nel comparto del trasporto su gomma, e che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera d'invito



di cui al comma 11); nella norma (art. 4, comma 5) che già imponeva — in tutti i campi e in via generale — agli enti locali di definire preliminarmente gli obblighi di servizio pubblico e di prevedere le eventuali compensazioni per i gestori, si stabiliscono perciò regole di dettaglio per la determinazione di dette compensazioni proprio nel trasporto pubblico regionale e locale;

3) al comma 14 le parole «per le riforme per il federalismo» sono sostituite dalle seguenti: «per gli Affari Regionali»; nella norma che dispone l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno secondo le modalità definite con il concerto del Ministro di riferimento, si opera questa modifica meramente conseguente alla soppressione del Ministero per le riforme per il federalismo;

4) al comma 32, lettera a), terzo periodo, le parole: «azienda in capo alla» sono soppresse;

5) al comma 32-ter le parole: «di cui all'art. 2, comma 3, lettera e) del presente decreto» sono soppresse; modifiche di ardua comprensione, e comunque non significative, in punto di regime transitorio;

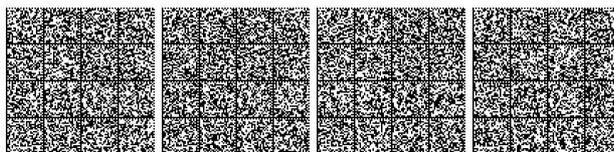
6) dopo il comma 35 è inserito il seguente:

«35-bis. Fatto salvo quanto previsto dal comma 35, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, la verifica di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, le attività di cui al comma 5 e le procedure di cui ai commi 8, 12 e 13 per il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, sono effettuate unicamente per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei di cui all'art. 3-bis dagli enti di governo degli stessi istituiti o designati ai sensi del medesimo articolo.». Si stabilisce che le attività di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 (verifiche e delibere quadro degli enti locali, nonché parere dell'Autorità garante) e al comma 5 (la definizione degli obblighi di servizio pubblico e le compensazioni economiche) e le procedure di cui ai commi 8, 12 e 13 (le procedure per l'affidamento della gestione dei servizi, per la scelta del partner e l'affidamento in house) avvengano per ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, il perimetro dei quali a norma dell'art. 3-bis va definito in modo tale da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, e che vadano operate dagli organi di governo di detti ambiti.

Così riportata la norma impugnata e sinteticamente descritta la sua incidenza sulla materia, va detto che questa, al pari delle sue «ceneri» (l'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011 e, prima di questo, l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008), lede l'autonomia regionale, poiché ne comprime le sfere di competenza residuale in materia di servizi pubblici locali e concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Così è per l'assoggettamento a parere obbligatorio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato della delibera di programmazione dei servizi locali adottata dagli enti locali, che certamente lede le sfere di competenza regionale in materia di servizi pubblici locali; allo stesso modo per la disciplina delle modalità di innesco e acquisizione di detto parere; così è per la disciplina delle compensazioni in una materia come quella del trasporto pubblico regionale e locale strettamente collegata al territorio e facente capo alla competenza regionale; così è per l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno, che viola le competenze regionali sia in materia di servizi pubblici locali sia in materia di coordinamento della finanza pubblica; così è, infine, per la affermazione dell'ambito di riferimento per tutte queste attività (ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei) e per l'assegnazione agli enti di governo di detti ambiti del potere di gestire le procedure per l'affidamento della gestione dei servizi, per la scelta del partner e l'affidamento in house, che certamente ledono le competenze regionali in materia di pubblici servizi e di organizzazione degli uffici e degli enti regionali. Di tanto, ove occorra, si ha diretta conferma anche nelle varie pronunce che hanno già statuito in ordine alla lesione arrecata dalle precedenti norme previamente riproposte dal legislatore: la sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010 che ha censurato *in parte qua* l'art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 proprio laddove prevedeva l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno; la sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 che ha censurato integralmente l'art. 4 del decreto-legge n. 83/2012, con affermazione della potenziale lesione della sfera delle competenze regionali, riespanse a seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-bis e nuovamente comprese per via della reintroduzione da parte del legislatore — con l'art. 4, anche qui in esame — della medesima disciplina restrittiva.

Palese, altresì, la violazione dell'art. 136 Cost.:

se, da un lato, si può già dire che l'art. 53, comma 1, lett. b), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con legge 7 agosto 2012, n. 134, apportando modifiche — non sostanziali — all'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, e perciò riportando in vita le disposizioni di questo articolo, a sua volta riproduttivo dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112/2008 del quale condivide integralmente *ratio*, effetti e — quasi alla lettera — le disposizioni già abrogate per effetto del *referendum* citato (sentenza n. 199/2012), violi l'art. 75 Cost., perché reintroduce nell'ordinamento la norma abrogata dal *referendum* (sul punto valga quanto statuito con la più volte richiamata sentenza



n. 199/2012, che ha censurato proprio per tale ragione la norma qui ulteriormente riproposta, che pertanto si espone alla medesima censura, non mutando sostanza);

dall'altro lato è innegabile che l'art. 53, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n. 134, viola l'art. 136 della Costituzione, poiché reintroduce una norma dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la più volte citata sentenza n. 199/2012, norma che invece «cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione».

E che ciò integri una lesione diretta anche delle competenze regionali è del tutto evidente, poiché la violazione dell'art. 136 Cost., e perciò della regola della definitiva espulsione dall'ordinamento della norma dichiarata illegittima dal Giudice delle leggi, lede direttamente l'aspirazione delle Regioni — appunto — a non veder reintrodotta una disciplina restrittiva dell'esercizio delle loro prerogative e attività (si pensi ai condizionamenti imposti alla programmazione dei servizi, alle limitazioni imposte agli affidamenti, all'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti dei servizi locali al patto di stabilità interno, e così *via*) certamente lesiva della riespansione, a seguito della abrogazione, delle prerogative regionali in materia di servizi pubblici locali, di organizzazione degli uffici e degli enti regionali e di coordinamento della finanza pubblica (come già ritenuto nelle sentenze n. 325/2010 e n. 199/2012).

Né la circostanza che la norma impugnata apporta modifiche all'art. 4 la pone al riparo dalle censure sollevate. Si è visto, infatti, che si tratta di modifiche minimali, non sostanziali, e che resta intatta — proprio come nel caso esaminato dalla sentenza n. 199/2012 — la *ratio* ispiratrice, la disciplina restrittiva e l'effetto di compressione delle competenze regionali tutelate.

Si consideri, infine, che se è pur vero che la sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 si è già pronunciata sull'art. 4 come novellato dall'art. 53, comma 1, lett. *b*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (il che, per certi versi, rende ancora più palese l'incostituzionalità di quest'ultimo, meramente da riaffermare), è anche vero che la sua conversione in legge con la legge 7 agosto 2012, e quindi in data successiva alla sentenza della Corte, in primo luogo ne determina la novazione (e la palese violazione dell'art. 136 Cost.), e in secondo luogo è avvenuto con modificazioni rispetto al decreto-legge (con l'introduzione — comma 1, lett. *b*), n. 2-*bis* — di un periodo in seno al comma 5 dell'art. 4, che peraltro aggrava la lesione denunciata poiché stabilisce regole di dettaglio restrittive e invasive proprio nel trasporto pubblico regionale e locale per la determinazione delle compensazioni per le aziende che gestiscono i servizi pubblici), il che sottolinea la volontà del legislatore di non conformarsi al giudicato costituzionale.

### 3. Illegittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, per violazione degli articoli 119 e 117, III comma, della Costituzione.

L'art. 64, comma 1, prevede: «1. È istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi ovvero alla ristrutturazione di quelli esistenti, con una dotazione finanziaria, per l'anno 2012, fino a 23 milioni di euro».

Il comma 1 dell'art. 64 istituisce in questi termini un fondo statale a destinazione vincolata nell'ambito di una materia che non contiene alcun aggancio alle competenze statali di cui all'art. 117, II comma, essendo invece riconducibile a materie rimesse alla competenza regionale concorrente (come «ordinamento sportivo» e anche «governo del territorio»).

È utile ricordare che secondo l'attuale art. 119 della Costituzione le Regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» e godono di «risorse autonome», ovvero di tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, di compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e dell'accesso a un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi «senza vincoli di destinazione». Tali sono le risorse che debbono consentire alle Regioni di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Lo Stato può quindi solo destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi finanziari speciali «in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» per gli scopi indicati nel comma 5 dell'art. 119, o «diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

È opportuno anche ricordare che, in ossequio a questo dettato costituzionale, il d.lgs. n. 68 del 2011 dispone la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni a statuto ordinario. In base all'art. 7 del suddetto decreto legislativo, infatti: «1. A decorrere dall'anno 2013 sono soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni. Le regioni a statuto ordinario esercitano l'autonomia tributaria prevista dagli articoli 5, 6, 8 e 12, comma 2, in modo da assicurare il rispetto dei termini fissati dal presente Capo. Sono esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui all'art. 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549».



Nel contesto dell'art. 119 della Costituzione, la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha quindi chiarito che sono preclusi interventi finanziari diretti dello Stato, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza delle Regioni, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinate Regioni, ai sensi del quinto comma dell'art. 119. Soprattutto non sono ammissibili tali forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* diventerebbe — secondo quanto affermato da codesta Ecc. ma Corte — uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

Nello specifico, è utile ricordare la sentenza n. 16 del 2004 che ha dichiarato l'incostituzionalità del Fondo statale per la riqualificazione urbana dei Comuni, così come la sentenza n. 49 del 2004, sulla incostituzionalità del Fondo per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali.

È poi decisivo ricordare quanto affermato, nella sentenza n. 424 del 2004, da codesta Ecc.ma Corte, riguardo ai finanziamenti statali ricadenti nella specifica materia «ordinamento sportivo»: «l'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2003 dispone che “per consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale, agli enti di promozione sportiva è destinata la somma di 1 milione di euro per l'anno 2004”. ... Orbene, non vi è dubbio che la disposizione attenga alla materia “ordinamento sportivo” di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Il finanziamento in esame è finalizzato, infatti, in parte alla promozione dei programmi dello sport sociale e in parte a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, che sono associazioni aventi lo scopo di promuovere e organizzare attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative tra i giovani, nonché di organizzare l'attività amatoriale (cfr: decreto ministeriale 23 giugno 2004 recante statuto del Comitato olimpico nazionale italiano, adottato dal Consiglio nazionale del CONI il 23 marzo 2004). Detti profili, pertanto, per loro stessa natura, nell'attuale assetto costituzionale della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di sport, non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia. Di tale esigenza non tiene, evidentemente, conto l'impugnata norma di cui all'art. 4, comma 204, della legge n. 350 del 2003, la quale, mentre è del tutto indeterminata in ordine al soggetto erogatore del finanziamento in questione e ai criteri di riparto dello stesso, non prevede alcun, pur necessario, coinvolgimento delle Regioni. Per tale assorbente considerazione, la norma stessa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima».

È quindi molto chiara la linea della giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte, anche perché nel caso oggetto della presente impugnativa (lo dimostra appunto la sentenza appena citata) non vale nemmeno invocare *a contrariis* altre pronunce di codesta Ecc.ma Corte che riguardavano situazioni del tutto particolari e risultavano relative a materie peculiari come lo sviluppo della cultura (sent. n. 307 del 2004) o la ricerca scientifica (sentenza n. 423 del 2004) inquadrata anche come «un valore costituzionalmente protetto».

Infine, è utile riproporre quanto affermato nella più recente sentenza n. 79 del 2011, dove codesta Ecc.ma Corte ha nuovamente sottolineato come solo la chiamata in sussidiarietà (con la previsione di meccanismi preventivi di intesa con le regioni sui relativi criteri di riparto) possa legittimare l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione in materia di competenza regionale concorrente o residuale ex art. 117, commi 3 e 4, Cost. (nello stesso senso, la sentenza n. 16 del 2010).

Nel caso di specie, come si specifica nel punto 4 di seguito, nulla a di tutto ciò è stato previsto.

È evidente quindi in questo caso il *vulnus* all'autonomia regionale, con violazione dell'art. 119 Cost., data l'inerzia della materia, in cui il fondo interviene, alle competenze legislative regionali di cui all'art. 117, terzo comma della Costituzione. La Regione, in tal modo, viene espropriata della possibilità di esercitare correttamente i compiti di programmazione e di riparto del fondo all'interno del proprio territorio.

La disposizione impugnata, pertanto, costituisce uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni regionali che appare rivolto a sovrapporre politiche ed indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

*4. Illegittimità dell'art. 64, comma 2, per violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.*



Il comma 2 dell'art. 64 qui impugnato dispone: «2. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il CONI e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono definiti i criteri per l'erogazione delle risorse finanziarie del fondo di cui al comma 1.

Con successivo decreto adottato dal Capo del Dipartimento per gli affari regionali sono individuati gli interventi ammessi al relativo finanziamento».

La disposizione prevede pertanto che i criteri per l'erogazione delle risorse finanziarie del fondo siano definiti con decreto di natura non regolamentare del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Non viene prevista nessuna intesa con le Regioni bensì si dispone che, per la definizione dei criteri relativi all'erogazione delle risorse del Fondo, sia solamente «sentita» — alla stessa stregua del CONI — la Conferenza unificata.

La costruzione normativa della disposizione impugnata dimostra quindi in modo palese la scarsa considerazione che è stata riconosciuta all'autonomia costituzionale garantita alle Regioni. È chiara la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

Inoltre, al di là dell'autoqualificazione del decreto come di natura non regolamentare, è indubbio — anche alla luce dei chiarimenti disposti dalla recente pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 9 del 4 maggio 2012 (ricordata nel punto 1 del presente ricorso) — che si tratti di un decreto di natura sostanzialmente regolamentare, che in quanto tale si pone in contrasto con il comma sesto dell'art. 117 che preclude allo Stato la possibilità di emanare regolamenti nelle materie relative alla competenza concorrente. L'intera regolamentazione dei criteri di riparto del Fondo è infatti rimessa al suddetto decreto, atteso anche che la disposizione legislativa impugnata non stabilisce essa stessa alcun principio in relazione ai criteri di riparto. Se tale norma vieta l'approvazione di regolamenti statali in materie di competenza regionale, non si vede come possa essere considerata permissiva di atti meno formalizzati ma proprio per questo ancor più problematici nell'ambito delle competenze non esclusive dello Stato.

Per questi motivi il comma 2 dell'art. 64 si dimostra in palese contrasto con l'art. 117, comma sesto, della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiari la illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, così come convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 134, pubblicata nella G.U. n. 187 del 14 agosto 2012 — S.O. n. 171:*

*dell'art. 17-undecies, commi 4 e 6, per violazione dell'art. 97 della Costituzione;*

*dell'art. 53, comma 1, lett. b), per violazione dell'art. 136 della Costituzione;*

*dell'art. 64, comma 1, per violazione degli articoli 119 e 117, terzo comma, della Costituzione;*

*dell'art. 64, comma 2, per violazione dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.*

*Si deposita:*

*1) delibera della Giunta Regionale n. 2003 del 2 ottobre 2012, di autorizzazione a proporre ricorso e affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.*

Venezia-Roma, 9 ottobre 2012.

*Avv. Prof. ANTONINI - Avv. ti ZANON-MANZI-PALUMBO*



## N. 147

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012*  
(dalla Regione Basilicata)

**Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Semplificazioni delle attività di realizzazione di infrastrutture energetiche e liberalizzazioni nel mercato del gas naturale - Mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 dell'art. 1 della legge n. 239 del 2004, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta, nonché mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 e all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 93 del 2011 - Invito del Ministero dello sviluppo economico a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni - Rimessione, in caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali, degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che provvede entro sessanta giorni con la partecipazione della regione interessata - Ricorso della Regione Basilicata - Denunciata mancata previsione della necessaria intesa forte tra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa, attratta in sussidiarietà al livello statale in materia di competenza legislativa regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 38, comma 1.
- Costituzione, artt. 114, 117 e 123.

Ricorso della Regione Basilicata (C.F.: 80002950766), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. dr. Vito De Filippo (C.F.: DFLVTI63M271305M), rappresentata e difesa, in virtù di pedissequa procura speciale, dall'avv. Antonio Pasquale Golia (C.F.: GLONNP49R05L126W), giusta deliberazione di Giunta Regionale n. 1277 del 2 ottobre 2012, elettivamente domiciliata con lo stesso in Roma, presso l'Ufficio di Rappresentanza dell'Ente, alla Via Nizza n. 56 (PEC: pasquale.golia@cert.regione.basilicatait; Fax: 06/84556307);

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, domiciliato per la carica presso l'Avvocatura Generale dello Stato in Roma - Via dei Portoghesi n. 12;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante «Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 (*Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2012 - S.O. n. 171);

L'articolo 38 della legge 7 agosto 2012, n. 134 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 recante «Misure urgenti per la crescita del Paese», al primo comma così dispone:

«1. All'articolo 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, dopo il comma 8 è inserito seguente: 8-*bis*. Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti alle funzioni di cui ai commi 7 e 8 del presente articolo, entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e nei casi di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 1° giugno 2011, n. 93, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono il comma 6 del citato art. 52-*quinquies* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001».

L'art. 38, comma 1, della legge n. 134/2012, interviene sull'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239 recante «Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia»; in particolare, l'articolo 1, comma 7, lettera *n*) della citata legge n. 239/2004 stabilisce che le determinazioni inerenti la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, ivi comprese le funzioni di polizia mineraria, adottate per la terraferma, sono svolte dallo Stato d'intesa con le Regioni interessate.

Si mette in evidenza, inoltre, che la normativa nazionale vigente in materia di conferimento dei titoli minerari in terraferma prevede sempre l'intesa con la Regione interessata e infatti:

L'articolo 29, comma 2, lettera *L*) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443, stabilisce che le funzioni amministrative



relative alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma, ivi comprese quelle di polizia mineraria, sono svolte dallo Stato d'intesa con la Regione interessata secondo modalità procedurali da emanare entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo;

L'articolo 3 dell'«Accordo tra il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano sulle modalità procedurali in materia di funzioni amministrative relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in terraferma, ivi comprese quelle di polizia mineraria per il perfezionamento dell'intesa prevista dall'articolo 29, comma 2, lettera b) del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dall'art. 3, comma 1, lettera b) del d.lgs 29 ottobre 1999, n. 443 del 24 aprile 2001», dispone che le funzioni amministrative in materia di titoli minerari, da svolgere di intesa con le amministrazioni interessate, consistono, tra l'altro, nel conferimento di titoli minerari, con la contestuale approvazione dei programmi di lavoro, per la prospezione, la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi;

L'articolo 3 del decreto ministeriale 4 marzo 2011 «Disciplinare tipo per i permessi di prospezione e di ricerca e per le concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare e nella piattaforma continentale», stabilisce che le operazioni di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono svolte a seguito di conferimento del relativo titolo minerario rilasciato dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa per i titoli in terraferma, con la Regione interessata, ai sensi dell'art. 1, comma 7, lettera n) della legge n. 239/2004;

Gli articoli 5, 6, 7 e 8 del decreto direttoriale 22 marzo 2011 «Procedure operative di attuazione del decreto ministeriale 4 marzo 2011 e modalità di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e dei relativi controlli ai sensi dell'art. 15, comma 5 del decreto ministeriale 4 marzo 2011», secondo cui i titoli in terraferma sono accordati dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con la Regione interessata.

Codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 383/2005, ha affermato che tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettua la «chiamata in sussidiarietà» di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi (punto 30 considerato in diritto) di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti.

Il governo del territorio, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, infatti, rientrano nelle materie di legislazione concorrente; in queste materie, l'art. 117 della Costituzione, stabilisce che spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

L'art. 118 della Costituzione, inoltre, afferma che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurare l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Con la sentenza n. 165/2011, sempre di Codesta Corte, si è ribadito che nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni.

La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione — ricorda il Giudice della legge —, implica che non sia legittima una norma contenente una «drastica previsione» della decisività della volontà di una sola parte.

Ancora più recentemente, con la sentenza Cost. n. 179/2012, si è sottolineato che l'ordinamento costituzionale vigente impone conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale, e che tali intese costituiscono condizione minima ed imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la «chiamata in sussidiarietà», con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese «in senso forte», ossia di atti a struttura necessariamente bilaterali, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti.

Nelle ipotesi nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa, attratta in sussidiarietà al livello statale in materia di competenza legislativa regionale (sentenze Corte cost. n. 383/2005, n. 179/2012), secondo l'orientamento del giudice delle leggi, non può essere nemmeno applicato il secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, secondo cui, «il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o l'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».



L'articolo 38, comma 1, della legge n. 134/2012, invece, stabilendo che «in caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, inerenti le funzioni di cui ai commi 7 e 8 dell'articolo della legge n. 239/2004, entro il termine di 150 giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione dell'intesa di cui al comma 5 dell'art. 52-quinquies del DPR n. 327/2001 e nei casi di cui all'art. 3, comma 4 del d.lgs n. 93/2011, il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a 30 giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle amministrazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro 60 giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata. Le disposizioni del presente comma si applicano anche ai procedimenti amministrativi in corso e sostituiscono comma 6 del citato art. 52-quinquies del DPR n. 327/2001», si ritiene violi in maniera netta il disposto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione.

La disposizione infatti produce un sostanziale «declassamento» dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello di intesa «in senso forte», ad un'intesa «in senso debole», come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale (per tutte, sent. 383/2005, 165/2011, 179/2012).

Il disposto dell'articolo in questione, infatti, prevede che in caso di mancata espressione dell'intesa entro il termine di 150 giorni dalla richiesta del Ministero, scatta automaticamente un «invito» a provvedere entro un termine di 30 giorni e, conseguentemente, la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro 60 giorni provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata.

Appare, pertanto, evidentemente pregiudicata la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso dell'intesa.

La disposizione, inoltre, prevede la rimessione degli atti ad un organo statale (la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che provvede in merito con la partecipazione della Regione interessata; al riguardo, si sottolinea come in tale circostanza, la novella disposizione legislativa, realizza, di fatto, una sostanziale sostituzione dell'intesa in senso forte con un semplice «parere» della Regione che è semplicemente chiamata a partecipare.

Al riguardo, si segnala come si sia ripetutamente affermato che la previsione dell'intesa imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una drastica previsione della decisività della volontà di una sola parte (da ultimo sentenza Cost. n. 179/2012); con la citata sentenza, inoltre, si è affermato che è violato il principio di leale collaborazione, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale, allorché si verifichi un intervento unilaterale dello Stato prefigurato come una mera conseguenza del mancato raggiungimento dell'intesa.

L'Ecc.ma Corte, sempre con la citata sentenza n. 179/2012, ha stabilito, inoltre, che non può essere considerata una valida sostituzione dell'intesa la previsione della partecipazione della Regione, giacché, in questo modo, si trasferisce nell'ambito interno di un organo dello Stato, un confronto tra Stato e Regione che deve necessariamente avvenire all'esterno e rispetto al quale, le parti sono poste su un piano di superiorità.

*P.Q.M.*

*Conclude affinché l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 114, 117 e art. 123 della Costituzione, dell'art. 38, comma 1 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 recante Misure urgenti per la crescita del Paese convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.*

Potenza-Roma, 3 ottobre 2012

*L'Avvocato*

12C0434



## N. 148

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Campania - Autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso di caccia - Mancata previsione che possono richiederla solo coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che gli ultrasessantacinquenni possono richiederla nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali, ove si realizzi una possibile capienza - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 5, comma 4.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Destinazione di una quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale, non superiore al trenta per cento del totale, a protezione della fauna selvatica - Mancata previsione che detta quota deve avere anche un valore minimo pari al venti per cento - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 10, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Inclusione delle aree contigue dei parchi nazionali e regionali nel territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato a forme di gestione programmata della caccia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento (secondo la quale le regioni, all'interno delle aree contigue, possono disciplinare l'esercizio della caccia soltanto nella forma della caccia controllata) - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 9, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 32, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Attribuzione alla Giunta regionale della redazione del Piano faunistico regionale nel quale è individuato l'indice minimo di densità venatoria regionale - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento (secondo la quale la determinazione, con periodicità quinquennale, dell'indice di densità venatoria minima per ogni ambito territoriale di caccia compete al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali) - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Potere della Giunta regionale di autorizzare piani di abbattimento di esemplari inselvaticati di specie domestiche - Mancata previsione della verifica dell'efficacia di preventivi metodi ecologici su parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 16, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19, comma 2.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria - Mancata previsione che i bossoli delle cartucce devono essere recuperati dal cacciatore e non lasciati sul luogo di caccia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con l'espressa previsione della legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 20.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 13, comma 3.



**Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che l'addestramento dei cani da caccia può essere svolto per quarantacinque giorni nei due mesi precedenti il mese di apertura della caccia - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei principi di conservazione delle specie faunistiche stabiliti dall'ISPRA nei pareri resi su calendari venatori regionali - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 24, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Divieto di cacciare nelle zone colpite in tutto o in parte da incendio per dodici mesi successivi all'incendio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la disposizione statale che, limitatamente ai soprassuoli delle zone boscate percorsi dal fuoco, vieta per dieci anni il pascolo e la caccia - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 25, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 21 novembre 2000, n. 353, art. 10, comma 1, ultimo periodo.

**Caccia - Norme della Regione Campania - Previsione che "autorizza ogni cacciatore iscritto in un ATC (ambito territoriale di caccia) della Regione Campania a poter esercitare il prelievo venatorio in tutta la regione" - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge quadro di riferimento - Conseguente violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Campania 9 agosto 2012, n. 26, art. 36, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 14, comma 5.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dalla Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore* perché sia dichiarata l'incostituzionalità delle seguenti norme della L.r. Campania 9 agosto 2012 pubblicata sul BUR n. 52 del 13 agosto 2012, recante: «Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania»:

- art. 5;
- art. 9, comma 1 lett. a);
- art. 9, comma 1 lett. c);
- art. 10, comma 5;
- art. 16, comma 5;
- art. 20;
- art. 24, comma 5;
- art. 25, comma 2;
- art. 36, comma 2.

La norme regionali in epigrafe sono palesemente illegittime e si chiede che vengano dichiarate incostituzionali per i seguenti

#### MOTIVI

Numerose disposizioni della legge regionale in esame, che detta norme per la protezione della fauna selvatica e la disciplina dell'attività venatoria in Campania, presentano profili di illegittimità costituzionale.

È opportuno premettere che, secondo principi costantemente affermati in tema di rapporto tra la normativa statale e regionale in materia di caccia, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di limiti alla competenza regionale, ritenendo che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale, debba essere considerata un valore costituzionalmente protetto in relazione al quale si rinviene l'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come «minime», nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni - ordinarie e speciali a non diminuire l'intensità della tutela.

Sulla scorta di tali argomentazioni sono dunque censurabili le seguenti norme regionali che, si pongono in contrasto con le disposizioni statali di riferimento contenute nella legge quadro n. 157/1992 - che, costituisce la disciplina



statale per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio ed è dettata al fine di stabilire standard minimi e uniformi di tutela in tutto il territorio nazionale.

Le norme qui impugnate violano, quindi, l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione che riserva alla Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» per i seguenti motivi:

1. l'articolo 5, che disciplina l'esercizio venatorio da appostamento fisso, nel dettare le norme per l'auto-rizzazione di detti appostamenti non prevede, come stabilito invece dall'articolo 5 comma 4 della legge n. 157/92, che l'autorizzazione per l'impianto di appostamento fisso possa essere richiesta solamente da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e che la stessa possa essere richiesta dagli ultrasessantenni nel rispetto delle priorità definite dalle norme regionali, ove si realizzi una possibile capienza;

2. l'articolo 9, al comma 1, lettera a) prevede che sia destinata una quota di territorio agro-silvo-pastorale regionale, non superiore al trenta per cento del totale, a protezione della fauna selvatica, violando così la norma contenuta nell'articolo 10, comma 3, della legge n. 157/92 secondo cui detta quota deve avere anche un valore minimo pari al venti per cento;

3. l'articolo 9, al comma 1, lettera c), nel ricomprendere le aree contigue dei parchi nazionali e regionali nel territorio agro-silvo-pastorale regionale destinato a forme di gestione programmata della caccia, si pone in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 32, comma 3, della legge 394/91, secondo il quale le regioni, all'interno delle aree contigue, possono disciplinare l'esercizio della caccia soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua;

4. l'articolo 10, comma 5, affida alla Giunta regionale la redazione del Piano faunistico regionale, nel quale, è individuato l'indice minimo di densità venatoria regionale. Tale disposizione si pone in contrasto con il disposto dell'articolo 14, comma 3 legge n. 157/92 il quale affida al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali il compito di stabilire, con periodicità quinquennale, sulla base dei dati censuari, l'indice di densità venatoria minima per ogni ambito territoriale di caccia;

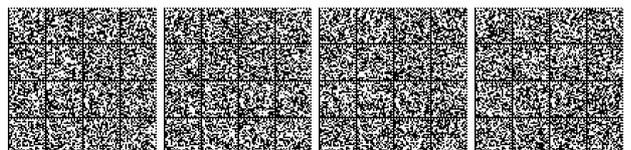
5. l'articolo 16, comma 5 prevede piani di abbattimento di esemplari inselvatichiti di specie domestiche. Sull'argomento si deve precisare che l'ordinamento giuridico ascrive gli esemplari di fauna a due sole categorie, selvatica a domestica. Secondo l'articolo 2 della L. n. 157/92 fanno parte della fauna selvatica, oggetto di tutela della legge, «le specie di mammiferi e uccelli dei quali esistono popolazioni viventi stabilmente o temporaneamente in stato di libertà naturale nel territorio nazionale». Lo stato di libertà naturale coincide con una condizione di vita indipendente dall'uomo per quanto attiene alla riproduzione, alla alimentazione e al ricovero (*cf.* in questo stesso senso Cass., sez. III penale, nella sentenza 25981/2004). La citata disposizione regionale contrasta, pertanto, con l'articolo 19, comma 2 legge 157/92 nella parte in cui non prevede la verifica dell'efficacia di preventivi metodi ecologici, su parere dell'ISPRA, prima dell'adozione di piani di abbattimento di esemplari inselvatichiti di specie domestiche;

6. l'articolo 20, concernente i mezzi per l'esercizio dell'attività venatoria, non prevede che i bossoli delle cartucce debbano essere recuperati dal cacciatore e non lasciati sul luogo di caccia, come viene di contro espressamente previsto dall'articolo 13, comma 3 della legge n. 157/92;

7. l'articolo 24, comma 5, non è in linea con i principi di conservazione imposti della legge quadro nazionale n. 157/92 nella parte in cui prevede che l'addestramento dei cani da caccia possa essere svolto per 45 giorni nei due mesi precedenti il mese di aperture della caccia. Tali attività, esercitate nel delicato periodo della nidificazione e della conseguente dipendenza della prole, può infatti arrecare danni alla conservazione delle specie coinvolte. In tal senso si è espresso l'ISPRA (l'organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le Regioni e le Province in materia di prelievo venatorio), nei pareri resi sui calendari venatori di diverse regioni italiane;

8. l'articolo 25, comma 2 stabilisce il divieto di caccia nelle zone colpite in tutto o in parte da incendio per dodici mesi successivi all'incendio. La disposizione regionale viola il disposto dell'articolo 10, comma 1, ultimo periodo della L. n. 353/2000, che, limitatamente ai soprassuoli della zone buscate percorsi dal fuoco, vieta per dieci anni il pascolo e la caccia;

9. l'articolo 36 comma 2, autorizza ogni cacciatore iscritto in un ATC (Ambito territoriale di caccia) della Regione Campania a poter esercitare il prelievo venatorio in tutta la regione, ponendosi in netto contrasto con l'articolo 14 comma 5 legge n. 157/92 secondo cui ogni cacciatore ha diritto all'accesso in un ambito territoriale di caccia o in un comprensorio alpino compreso nella regione in cui risiede e può aver accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori anche compresi in una diversa regione, previo consenso dei relativi organi di gestione.



P.Q.M.

*Si confida che le disposizioni regionali in epigrafe vengano dichiarate costituzionalmente illegittime.*

*Unitamente alla copia notificata del presente ricorso sarà depositata nei termini copia conforme della determinazione del 4 ottobre 2012 del Consiglio dei ministri con allegata relazione.*

Roma, 10 ottobre 2012

*L'Avvocato dello Stato: BUCALO*

12C0435

N. 13

*Ricorso per conflitto depositato in cancelleria l'8 ottobre 2012  
(della regione autonoma della Sardegna)*

**Imposte e tasse - Nota del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 20 luglio 2012, recante "Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36 del decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 148/2011 e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011" - Predisposizione di una tabella recante le previsioni degli incrementi di gettito dei tributi per l'anno 2012, distinte per capitolo/articolo di imputazione del bilancio dello Stato, derivanti dalle due manovre di finanza pubblica di agosto e dicembre 2011 - Assunzione della somma indicata nelle previsioni quale divisore delle entrate complessive di competenza dei medesimi capitoli/articoli di entrata del bilancio dello Stato ai fini della determinazione delle incidenze percentuali degli incrementi di gettito da destinare agli appositi capitoli/articoli di entrata sui quali devono essere separatamente contabilizzate le maggiori entrate riservate all'Erario - Applicazione di detto meccanismo di contabilizzazione anche alle Regioni a statuto speciale - Previsione del recupero da parte dell'Amministrazione statale della percentuale così determinata sulle somme già versate alle autonomie speciali in esecuzione dei diversi regimi di compartecipazione alle entrate erariali fissati dagli statuti e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata illegittimità derivata per illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del D.L. n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011 e dell'art. 46, comma 1, del D.L. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, già impugnati con ricorsi in via principale nn. 160/11 e 47/12 - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, nonché dei principi di ragionevolezza e di leale collaborazione sotto svariati profili - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze di emanare il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012 impugnato e di annullare lo stesso.**

- Nota del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012.
- Costituzione, artt. 3, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 7, 8 e 54 in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 48, comma 1-bis.

Ricorso nell'interesse della regione autonoma della Sardegna (Cod. fisc. 80002870923) in persona del Presidente *pro tempore* dott. Ugo Cappellacci, giusta procura a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc.: LDDTZN52T59B354Q; fax: 070/6062418; posta elettronica certificata: tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod.fisc.: LCNMSM52L23H501G; fax: 06/90236029; posta elettronica certificata: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, a seguito e per l'annullamento del decreto del direttore generale delle finanze e del ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012, recante «Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 173 del 26 luglio 2012.



## F A T T O

1. — Le vicende sottese alla presente controversia sono in larga parte note a codesta ecc.ma Corte costituzionale. Esse, infatti, prendono le mosse dall'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011, conv. con modificazioni in legge n. 148 del 2011, e dall'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, conv. con modificazioni in legge n. 214 del 2011.

La prima disposizione prevede che «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione. A partire dall'anno 2014, il documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione. Dette maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».

Del tutto analogamente, la seconda disposizione sopra menzionata prevede che «le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

In entrambi i casi, dunque, il legislatore statale ha introdotto una clausola di totale riserva all'erario statale del maggior gettito fiscale derivante dalle manovre di finanza pubblica varate con lo strumento della decretazione d'urgenza.

Come è noto a codesta ecc.ma Corte costituzionale e all'Amministrazione resistente, sia l'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011, sia l'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 sono oggetto di questioni di legittimità costituzionale in via principale, proposte con ricorsi rubricati rispettivamente ai nn. 160 del Reg. Ric. 2011 e 47 del Reg. Ric. 2012. Con tali impugnazioni (vi si insisterà più diffusamente nell'articolazione dei motivi di ricorso) la regione ha lamentato la violazione (oltre che degli artt. 3, 117 e 119 Cost.) degli artt. 7 e 8 del proprio Statuto d'autonomia, i quali fissano il regime di compartecipazione regionale alle entrate erariali (art. 8), che è strumento cardine dell'autonomia economico-finanziaria della regione (art. 7).

2. — Ora, con l'impugnato decreto, il Ministero dell'economia e delle finanze disciplina le modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'erario, ai sensi degli artt. 2, comma 36, del decreto-legge 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011.

Tali «modalità» possono essere così brevemente sintetizzate. Il Ministero ha predisposto una tabella recante le «previsioni degli incrementi di gettito dei tributi per l'anno 2012, distinte per capitolo/articolo di imputazione del bilancio dello Stato», dovute alle due manovre di finanza pubblica di agosto e dicembre 2011 (art. 1, comma 1, del decreto). La somma indicata nelle previsioni è stata assunta a divisore delle entrate «complessive di competenza dei medesimi capitoli/articoli di entrata del bilancio dello Stato», così da determinare, in astratto, le «incidenze percentuali degli incrementi di gettito», incrementi che saranno poi destinati agli «appositi capitoli/articoli di entrata sui quali devono essere separatamente contabilizzate tali maggiori entrate riservate all'erario» (comma 2).

È sulla base delle percentuali risultanti da questa operazione, che i competenti uffici statali, al momento di contabilizzare le entrate erariali, imputeranno, in concreto, le somme corrispondenti alle percentuali derivanti dal maggior gettito («ivi comprese quelle afferenti ai territori delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano») agli appositi capitoli di bilancio separati (artt. 2, 3 e 4). Le somme così contabilizzate verranno trattenute al bilancio statale, senza entrare «nel computo delle spettanze da attribuire alle regioni a statuto speciale ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano, effettuato secondo le disposizioni dei singoli statuti speciali, delle norme di attuazione e dei relativi decreti attuativi» (art. 5).

Dato che l'impugnato decreto è stato adottato quando era già trascorsa più della metà dell'anno solare/fiscale, in esso si prevede che l'Amministrazione statale provvederà a recuperare, nella percentuale determinata come sopra, le somme già versate alle autonomie speciali in esecuzione dei diversi regimi di compartecipazione alle entrate erariali fissati dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione (art. 6).



Infine, ad un successivo provvedimento è demandata la gestione della contabilità separata per le annualità 2013 e 2014 (art. 7).

In estrema sintesi, dunque, gli uffici ministeriali, in splendida solitudine e senza l'apporto conoscitivo da parte delle regioni, hanno operato una previsione delle (maggiori) entrate tributarie e, sulla base di essa, tratterranno parte delle somme realmente riscosse, sottraendole al regime di compartecipazione fissato dai rispettivi Statuti delle autonomie speciali.

Non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare il provvedimento impugnato, che è illegittimo e gravemente lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della regione autonoma della Sardegna e, di conseguenza, deve essere annullato per i seguenti motivi di,

## D I R I T T O

1. — Illegittimità derivata per l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011, conv. in legge n. 148 del 2011, e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, conv. in legge n. 214 del 2011, per violazione degli artt. 7, 8 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 3, 117 e 119 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Come si è detto in narrativa, l'atto impugnato ha dato attuazione alle disposizioni sulla riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dalle manovre di finanza pubblica varate con i decreti legge nn. 138 del 2011 e 201 del 2011.

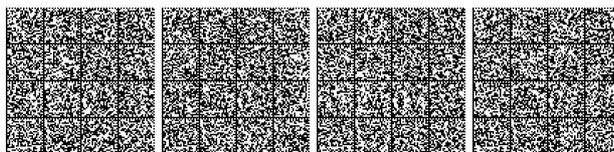
In particolare, l'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 prevede che «le maggiori entrate derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione. A partire dall'anno 2014, il documento di economia e finanza conterrà una valutazione delle maggiori entrate derivanti, in termini permanenti, dall'attività di contrasto all'evasione. Dette maggiori entrate, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio ed alla riduzione del debito, confluiranno in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e saranno finalizzate alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese».

Similmente, l'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 prevede quanto segue: «1. Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e da trasmettere alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione.

1-bis. Ferme restando le disposizioni previste dagli articoli 13, 14 e 28, nonché quelle recate dal presente articolo, con le norme di attuazione statutaria di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sono definiti le modalità di applicazione e gli effetti finanziari del presente decreto per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano».

I due articoli degli atti con forza di legge ora citati rappresentano l'unica base normativa e ragione giustificatrice dell'impugnato decreto, tanto è vero che la sua parte motiva si riduce alla ritenuta «necessità di contabilizzare separatamente e far affluire all'erario gli incrementi di imposta derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, ivi compreso il maggior gettito afferente ai territori delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano». Data l'inscindibile derivazione dell'atto impugnato dalle menzionate disposizioni, dunque, appare evidente che l'incostituzionalità delle seconde comporta *de plano* l'illegittimità del primo.

Si è già detto che la regione ha ritualmente chiesto la declaratoria d'illegittimità costituzionale dei dette previsioni normative, per violazione degli artt. 7 e 8 dello Statuto e degli artt. 3, 117 e 119 Cost. (anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, come noto, assicura alle regioni a statuto speciale le maggiori forme di autonomie eventualmente conferite in quella legge costituzionale alle regioni ad autonomia ordinaria). Ciò considerato, la ricorrente non può qui far altro che ribadire le censure già rivolte avverso dette previsioni. Valuterà codesta ecc.ma Corte costituzionale, anche in ragione della pendenza dei menzionati ricorsi nn. 160/2011 e 47/2012, l'opportunità di solle-



vare innanzi a se medesima la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011.

1.1. — Il decreto impugnato, nel dare attuazione agli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 acquisisce alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in misura largamente preponderante.

Per quanto concerne il decreto-legge n. 138 del 2011, sono entrate cui la regione avrebbe diritto di beneficiare quelle derivanti dal contributo di solidarietà sui redditi eccedenti € 300.000,00 (art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2011), atteso che alle imposte sui redditi la regione compartecipa nella misura del 70% (art. 8, comma 1, lett. *a*), Statuto); lo sono le maggiori entrate derivanti dall'incremento dell'I.V.A., atteso che a tale imposta la regione compartecipa nella misura del 90% (art. 8, comma 1, lett. *f*), Statuto); lo sono le maggiori entrate derivanti dai giochi pubblici (art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 138 del 2011), atteso che a tali entrate la regione compartecipa nella misura del 70% (art. 8, comma 1, lett. *m*), Statuto); lo sono le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale previsto dall'art. 2, commi 5-*bis* e 5-*ter* dello stesso decreto-legge n. 138 del 2011, atteso che si trattava comunque di entrate spettanti alla regione, che solo per una patologia del sistema non sono state acquisite e che ora non possono essere distratte in favore dello Stato (a tutto concedere, lo Stato potrebbe trattenere il costo del recupero dell'evasione, ma non certo le intere somme recuperate); lo sono le entrate derivanti dagli aumenti delle aliquote sui redditi da capitale (art. 2, commi 6 e 9, del decreto-legge n. 138 del 2011), atteso che a tali entrate la regione compartecipa nella misura del 70% (art. 8, comma 1, lett. *m*), Statuto); lo sono le entrate derivanti dall'anticipazione delle riduzioni delle esenzioni fiscali (art. 1, comma 6, del decreto-legge n. 138 del 2011), alle quali la regione compartecipa nella misura di ciascun tributo, sempre ai sensi dell'art. 8 dello Statuto (per quanto riguarda, in particolare, l'IRAP e l'Addizionale regionale IRPEF, la partecipazione è totale).

Per quanto, invece, concerne il decreto-legge n. 201 del 2011, sarebbero di sicura spettanza regionale le maggiori entrate derivanti:

*i*) dall'esclusione e/o rimodulazione del credito d'imposta per le società commerciali (art. 9 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *a*), dello Statuto);

*ii*) dall'emersione di «base imponibile» per le attività soggette a IVA (art. 10, commi da 1 a 7 e da 9 a 13, e art. 11 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *f*), dello Statuto);

*iii*) dall'applicazione di misure sanzionatorie per il recupero di crediti non versati al fisco (art. 10, commi 8, 13-*quater*, 13-*decies*, lett. *b*), e *c*), del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto);

*iv*) nella parte del gettito non riservato ai comuni, dall'anticipazione sperimentale dell'imposta municipale propria (art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto);

*v*) nella parte del gettito non riservato ai comuni, dall'istituzione del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (art. 14 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto);

*vi*) dalla rimodulazione delle aliquote sulle accise per gli idrocarburi (art. 15 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *d*), dello Statuto);

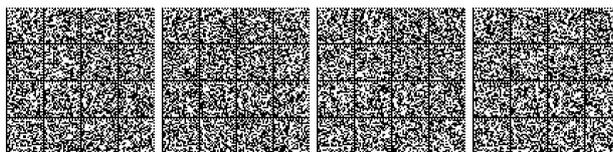
*vii*) dalle disposizioni per la tassazione di auto di lusso, imbarcazioni ed aerei (art. 16 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *m*), dello Statuto);

*viii*) dall'aumento delle aliquote IVA (art. 18 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *f*), dello Statuto);

*ix*) dalle disposizioni in materia di imposta di bollo su conti correnti, titoli, strumenti e prodotti finanziari nonché sui valori c.d. «scudati» e sulle attività finanziarie e immobiliari detenute all'estero (art. 19 del decreto-legge n. 201 del 2011, in riferimento all'art. 8, comma 1, lett. *a*) e *b*), dello Statuto).

In tutti questi casi, dunque, l'atto qui impugnato e le disposizioni legislative ch'esso assume di attuare escludono la regione da risorse finanziarie che le spetterebbero in forza del suo Statuto.

1.2. — Il vizio lamentato trova conferma nella giurisprudenza costituzionale. Non sono mancate, invero, occasioni in cui codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ritenuto legittima una deroga operata con atto avente forza di legge al rigido regime di compartecipazione alle entrate delle autonomie speciali, garantito da fonti di rango costituzionale. In tutti quei casi, però, il legislatore statale aveva agito in stretta osservanza di specifiche disposizioni statutarie o norme di attuazione statutaria, che esplicitamente consentono tale deroga. Nel caso qui in esame, invece, dato che non esiste alcuna norma di attuazione dello Statuto della regione Sardegna che preveda che lo Stato possa riservarsi, a date condizioni, il maggior gettito derivante da modificazioni del sistema tributario, è del tutto evidente che sia l'art. 2, comma 36,



del decreto-legge 138 del 2011, sia l'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, sia, di conseguenza, il provvedimento impugnato, sono violativi di fonti di rango costituzionale che tutelano le attribuzioni della ricorrente.

A questo proposito è possibile far riferimento, a titolo di esempio, alla sent. n. 182 del 2010. In quel caso, si dubitava della legittimità della riserva all'erario prevista dall'art. 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, che prevedeva il trattenimento all'erario della tassazione sui c.d. «capitali scudati», dato che la questione era stata sollevata in via principale dalla provincia autonoma di Trento, codesta ecc.ma Corte, nel decidere la questione, fece applicazione delle norme statutarie e di attuazione statutaria vigenti per detto ente: «Per valutare se la riserva al bilancio statale dell'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali disposta dalla norma censurata sia legittima, occorre verificare se essa soddisfi le condizioni previste dall'evocato art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992» si disse in quella occasione (par. 4 del «Considerato in diritto»). Il d.lgs. n. 268 del 1992, appunto, reca «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale», che certamente non si applicano alla regione Sardegna. Da questo precedente si desume che, in mancanza di specifiche norme di attuazione statutaria che consentano la deroga all'ordinario regime di compartecipazione alle entrate erariali e tributarie, non è possibile per lo Stato distrarre fondi destinati alla regione alterando il regime statutario della riserva.

La sent. n. 135 del 2012, poi, ha deciso un ricorso della regione Siciliana, ove si dubitava della legittimità costituzionale «del combinato disposto degli artt. 23, comma 21, e 40, comma 2 [rectius: alinea e lettera a)], del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98», in particolare nella parte in cui stabilisce che l'addizionale erariale della tassa automobilistica di cui all'art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011 «deve essere versata “alle entrate del bilancio dello Stato”». La questione è stata risolta in base all'art. 2, comma 1, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, recante «Norme di attuazione dello Statuto della regione siciliana in materia finanziaria», a tenor del quale «ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della regione siciliana spettano alla regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». Solo in ragione di questa specifica disposizione, relativa alla sola regione siciliana, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha potuto affermare che «ricorrono nella specie tutte le condizioni richieste dalla normativa di attuazione statutaria per l'attribuzione allo Stato del gettito dell'addizionale erariale della tassa automobilistica riscossa nel territorio della regione siciliana». Anche in questo caso vale l'argomento a contrario: non essendoci alcuna disposizione analoga per la regione Sardegna, il regime di compartecipazione alle entrate fissato dall'art. 8 dello Statuto non può in alcun modo subire deroghe.

Non basta. Con la sent. n. 143 del 2012, che ha definito una controversia promossa ancora con ricorso della regione Siciliana, si è scrutinata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, «nella parte in cui comprende nella riserva a favore del bilancio statale il contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi tributari, senza farne salva, per quelli celebrati in Sicilia, la spettanza alla regione nemmeno della quota sostitutiva dell'imposta di bollo» (par. 1 del «Considerato in diritto»). In maniera del tutto analoga alla sentenza n. 135 del 2012, la questione è stata risolta ancora una volta solo in ragione «dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965», in base al quale «è possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito di determinati tributi, solamente se ricorrono due condizioni: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova» e b) che il relativo gettito sia specificamente destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Infine, degna di nota è la sent. n. 142 del 2011, con cui codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 21, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello Stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percepito nei rispettivi territori delle province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali province autonome i nove decimi di detto gettito» (così il dispositivo della sentenza).

Tanto, in base ad una limpida argomentazione (svolta al punto 4.2.1. del Considerato in diritto) incentrata sul dato statutario (e di attuazione statutaria). Anche in questo caso, la lezione che si desume *de plano* dalla pronuncia in commento è la medesima: in mancanza di un'esplicita possibilità di riserva all'erario di somme da parte dello Statuto o delle norme di attuazione statutaria, lo Stato non può operare una riserva come quella qui censurata, pena la violazione di fonti di rango costituzionale quali sono gli Statuti delle regioni ad autonomia speciale.



Nel caso in esame, dunque, è solamente il dato statutario che regola i rapporti finanziari tra Stato e regione Sardegna, dato che il legislatore prima e la P.A. dopo hanno gravemente disatteso. È in codesta ecc.ma Corte costituzionale, dunque, che si confida perché la legalità costituzionale così palesemente violata sia, ora, ripristinata.

1.3. — Per le ragioni anzidette, dunque, l'atto impugnato viola l'art. 8 dello Statuto, che, come indicato, attribuisce alla regione una partecipazione maggioritaria o addirittura totalitaria alle entrate che lo Stato vorrebbe riservarsi. È parimenti violato, però, anche l'art. 7 dello Statuto, che garantisce alla regione un'adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione (anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Violato, altresì, è l'art. 3 Cost., ancora in riferimento agli artt. 7 e 8 dello Statuto, per l'evidente irragionevolezza della scelta di acquisire allo Stato risorse che per definizione (in base, cioè, alle stesse previsioni statutarie e alla logica, visto che le entrate cui esse si riferiscono erano state destinate a coprire il fabbisogno regionale) sono funzionali al soddisfacimento di esigenze che statali non sono, tanto più che è parimenti irragionevole perseguire l'intento di raggiungere obiettivi di finanza pubblica dello Stato, sacrificando quelli delle regioni, quasi che l'equilibrio finanziario non fosse affare dell'intera Repubblica.

1.4. — Per le medesime ragioni, gli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, e, di conseguenza, il decreto 20 luglio 2012 violano anche l'art. 54 dello Statuto, in quanto la riserva di maggiori entrate all'erario, essendo un atto modificativo del regime di autonomia finanziaria della regione, si risolve nella sostanza in una modificazione dello Statuto medesimo in elusione del procedimento rafforzato di cui all'art. 54 medesimo, ed in particolare del comma terzo, posto a garanzia delle attribuzioni della regione Sardegna.

1.5. — Ulteriore motivo di illegittimità del provvedimento impugnato, di nuovo per violazione dei parametri già invocati, sta nel fatto che le disposizioni di cui è attuazione non prevedono uno scopo specifico al quale destinare il sacrificio imposto alla regione (limitandosi ad invocare generiche esigenze di finanza pubblica) e stabiliscono un periodo di tempo lunghissimo (cinque anni!) di applicazione delle penalizzanti misure qui contestate. È bensì vero, dunque, che il sacrificio degli interessi regionali sarebbe temporalmente delimitato, ma poiché l'arco di tempo descritto dalla norma è così ampio, gli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 1, comma 48, del decreto-legge n. 201 del 2011 (e con essi il provvedimento qui impugnato) di fatto eludono ogni possibile barriera temporale.

A questo proposito si può ricordare che il dato della limitazione temporale delle riserve all'erario è stato rilevante nella cit. sent. n. 142 del 2012. In quella sentenza, infatti, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha in rilevato che l'allora censurato «art. 23, comma 21, del decreto-legge n. 98 del 2011 [...] non soddisfa quantomeno la condizione della delimitazione temporale del gettito, perché l'addizionale si applica senza limiti di tempo, «a partire dal 2011» e, in misura diversa, dal 2012». Di conseguenza, la Corte ha affermato che «il gettito dell'addizionale erariale in esame, percepito nel territorio della provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo Stato, perché non è delimitato temporalmente. Tale gettito, pertanto, spetta alla provincia ricorrente nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto».

Anche nel caso di specie, dunque, si può dire che il principio di delimitazione temporale delle riserve (comunque illegittime perché non aventi una esplicita base normativa nelle norme di attuazione dello Statuto sardo, lo si deve ribadire) non risulta osservato anche perché il periodo quinquennale è così ampio da eludere, nei fatti, la *ratio* medesima dell'apposizione di un termine ragionevole al sacrificio economico subito dalla regione.

In conclusione, anche per questo profilo appare evidente l'assoluta irragionevolezza e del provvedimento impugnato e delle disposizioni legislative di cui è attuazione, che non tengono minimamente conto delle esigenze regionali e operano come se esse — assieme alle norme di rango costituzionale che, garantendo l'autonomia regionale, le tutelano — non esistessero.

2. — Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 sgg. Cost. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, nonché degli artt. 5, 117 e 119 Cost., anche alla luce dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Violazione dell'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011. In data 3 luglio 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze ha inviato alla ricorrente e alle altre autonomie speciali una nota alla quale veniva allegato lo schema del decreto oggi impugnato. Con detta nota si richiedeva alle autonomie speciali destinatarie, in preteso ossequio al principio di leale collaborazione, di formulare eventuali osservazioni che dovevano pervenire allo stesso MEF entro e non oltre il 16 luglio seguente.

Per comodità d'esposizione conviene riportare il tenore testuale della nota: «lo schema di decreto allegato è previsto [...] al fine di stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito da contabilizzare separatamente e per far affluire all'erario gli incrementi di imposta derivanti dalle disposizioni contenute sia nel decreto-legge n. 138 del 2011 e sia nel decreto-legge n. 201 del 2011, ivi compreso il maggior gettito afferente ai territori delle regioni a statuto spe-



ciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. In ossequio al principio di leale collaborazione, le autonomie speciali in indirizzo sono invitate a formulare eventuali osservazioni che, per consentire di definire l'istruttoria ai fini del successivo *iter* procedurale, dovranno pervenire alla scrivente entro e non oltre il 16 luglio p.v.».

A riscontro della predetta nota, nonostante i ristrettissimi tempi imposti dal MEF, la regione Sardegna sollecitamente rispondeva con nota prot. n. 5697 dell'11 luglio 2012, rappresentando la necessità di ricevere dagli uffici statali ulteriori dati e informazioni, al fine di poter validamente interloquire con lo Stato sulla questione in esame. In particolare si evidenziava che, «al fine di poter effettuare una approfondita valutazione sui criteri utilizzati e sugli effetti in termini quantitativi», la ricorrente, anche «in qualità di coordinatrice del tavolo tecnico in materia finanziaria, istituito in seno alla conferenza dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, chiede che la tabella allegata al decreto in oggetto venga corredata, per ciascun capitolo/articolo del bilancio statale interessato, dei seguenti elementi informativi e contabili:

indicazione delle specifiche disposizioni normative (articolo e comma) con cui è stata stabilita la nuova riserva erariale e le nuove aliquote;

indicazione delle nuove aliquote previste dal decreto-legge n. 138/2011 e dal decreto-legge n. 201/2011 e delle aliquote vigenti in precedenza».

La ricorrente, poi, pur limitata nella propria attività istruttoria dal contingentamento dei tempi e dall'insufficienza delle informazioni rese, riusciva a segnalare che «l'art. 21 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 ha previsto la sospensione dell'incremento dell'imposta sul valore aggiunto, già disposto dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 [...] e ne ha posticipato l'entrata in vigore alla data del 1° luglio 2013» e pertanto chiedeva «di espungere dallo schema di decreto in questione la quota riservata all'erario e disciplinarla eventualmente quando se ne dovessero verificare i presupposti».

Non basta. La regione sottolineava, cosa che è ancor più rilevante nel caso di specie, che i decreti-legge nn. 138 del 2011 e 201 del 2011 «hanno disposto la riduzione delle aliquote di alcuni tributi erariali che comporteranno la diminuzione del gettito degli stessi anche nelle casse regionali» e, per tale ragione, chiedeva «che il maggior gettito da riservare all'erario ven[isse] decurtato dei minori introiti derivanti dagli effetti delle citate disposizioni legislative».

Infine, in ossequio al principio di leale collaborazione e anche per interloquire simultaneamente con tutte le parti interessate, la regione chiedeva «quanto prima la convocazione di un incontro tecnico tra i rappresentanti di codesto Ministero e delle regioni a Statuto speciale al fine di esaminare congiuntamente le problematiche in questione».

Il MEF replicava con nota prot. n. 16288 del 25 luglio 2012. In tale documento il Ministero segnalava che «l'assoluta urgenza di dare attuazione alle disposizioni di legge in oggetto ha reso necessaria l'immediata emanazione del provvedimento, allegato in copia, che è [era già] in corso di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*».

Precisava il MEF che «la richiesta di decurtare il maggior gettito da riservare allo Stato dei minori introiti derivanti dagli effetti della riduzione delle aliquote di alcuni tributi erariali [...] non appare assentibile, in quanto tale operazione non è prevista dalle disposizioni legislative vigenti», salvo ammettere, contraddittoriamente, che, «ai fini della determinazione delle percentuali di riserva si è tenuto conto delle minori entrate corrispondenti ad effetti di gettito negativi indotti da maggiorazioni di imposta in relazione alle quali la riserva stessa è stata apposta».

2.1. — Alla luce di quanto ora riferito, è evidente la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regione.

In primo luogo, si deve evidenziare che l'urgenza manifestata dal MEF altro non è che una emergenza auto-procurata dall'Amministrazione statale. Come si è già visto, sia l'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 sia l'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 prevedevano un termine di sessanta giorni dalla conversione dei decreti-legge per l'adozione del provvedimento qui in esame. Solo dopo mesi dalla scadenza di quel termine il Ministero ha iniziato l'*iter* di consultazione delle autonomie speciali, riversando sulle regioni, tra le quali è la ricorrente, gli effetti negativi della propria inerzia.

In secondo luogo, la stessa inosservanza dei termini perentori fissati dall'art. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e dall'art. 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 è un elemento sintomatico della violazione del principio di leale collaborazione, per il semplice motivo che la ricorrente (ferme le censure rivolte all'intero impianto normativo in esame) aveva comunque interesse a definire nei tempi previsti dalla legge le modalità applicative della riserva erariale, onde poter fare affidamento su un quadro certo nei rapporti finanziari con lo Stato. Ciò è tanto più vero in quanto il meccanismo delle trattenute percentuali sulle devoluzioni spettanti alle autonomie speciali, tra le quali è la ricorrente, influisce immediatamente e direttamente sulle devoluzioni dello Stato e, dunque, sulle risorse economiche disponibili per le regioni.



In terzo luogo, la regione ricorrente, al fine di poter validamente interloquire sulle questioni in oggetto, doveva avere a disposizione non solo un arco di tempo adeguato a effettuare le propria istruttoria, ma anche tutti i documenti utili a questo fine. Cosa che non è avvenuta.

2.2. — Quel che conta, in ogni caso, è che, a prescindere dagli assunti prospettati nel carteggio ora riportato, il Ministero ha proceduto in solitudine e senza l'apporto regionale, necessario per l'attuazione del principio di leale collaborazione.

Si è visto che l'oggetto del presente giudizio è l'esercizio, da parte dello Stato, della potestà di contabilizzare e gestire risorse che spetterebbero alle autonomie speciali, tra le quali è la ricorrente. Si tratta, dunque, di attribuzioni statali che incidono direttamente sulle prerogative regionali e che sono idonee a limitare l'autonomia finanziaria della ricorrente, restringendo i canali di finanziamento previsti dall'art. 8 dello Statuto.

Per tale ragione è evidente che lo Stato poteva adottare l'atto impugnato solo avendo ottenuto l'intesa con le regioni che dovranno sopportarne gli effetti: dato il vulnus all'autonomia finanziaria e la restrizione delle risorse economiche delle regioni, nel caso in esame deve essere applicata la medesima *ratio* che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato nel caso dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (tra le tante, si vedano le sentt. nn. 383 del 2005, 278 del 2010, 33 del 2011), la quale richiede il coinvolgimento della regione attraverso il modello della c.d. «intesa forte».

Tale intesa non solo non è stata raggiunta (come testimonia la cit. nota della regione prot. n. 5697 dell'11 luglio 2012), ma non è stata nemmeno ricercata.

Questo si deduce da due elementi. Innanzitutto, come si è visto, le regioni, con la nota 3 luglio 2012, non sono state chiamate a condividere il provvedimento nelle sue determinazioni tecniche e politico-istituzionali, bensì solamente a «formulare eventuali osservazioni [...] per consentire di definire l'istruttoria ai fini del successivo *iter* procedurale». In second'ordine, è rimasta inevasa la richiesta della ricorrente, espressa in qualità di coordinatrice del tavolo tecnico in materia finanziaria, istituito in seno alla conferenza dei Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, circa la convocazione di un incontro tecnico tra i rappresentanti del Ministero e delle regioni a Statuto speciale per un esame congiunto delle problematiche in questione.

2.3. — In ogni caso, quand'anche si ritenesse che l'intesa con la regione non fosse necessaria, in ossequio al principio di leale collaborazione sarebbe stato comunque indispensabile un coinvolgimento diretto della regione nel procedimento in questione, specie nell'istruttoria propedeutica all'adozione dell'impugnato decreto. Nel caso di specie, invece, non sono state dispiegate nemmeno le più modeste forme collaborative sul piano istruttorio.

A questo proposito, si deve ricordare che il sistema predisposto dal MEF per trattenere all'erario le maggiori entrate derivanti dalle due manovre di finanza pubblica varate con i decreti legge nn. 138 del 2011 e 201 del 2011 poggia in massima parte sulla stima di dette maggiori entrate, dalla quale si è ricavato un meccanismo di diversa computazione percentuale dei tributi riscossi, stima del cui fondamento il Ministero non ha dato alcuna dimostrazione.

Alle autonomie speciali, tra le quali la regione ricorrente, dovevano invece essere compiutamente esposti tutti gli elementi di dettaglio necessari per comprendere sia le modalità di elaborazione dei criteri individuati dallo Stato per le predette previsioni, sia il successivo meccanismo di calcolo di attuato. Al contrario, come si è già detto, la nota del Ministero del 3 luglio 2012 nulla indicava in merito e recava in allegato solamente lo schema del decreto che sarebbe poi stato adottato. Ciò significa che la regione Sardegna, come le altre autonomie speciali, è stata inserita solo formalmente nel procedimento, attraverso l'invito a dedurre formulato con la nota del 3 luglio 2012, ma, nella sostanza, non ha avuto alcuna possibilità di partecipare al procedimento stesso e di contribuire all'istruttoria sulle possibili modalità applicative degli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011. Peraltro si deve evidenziare che l'apporto istruttorio della regione poteva essere senz'altro di considerevole interesse per lo Stato: prova ne sia che il Ministero ha corretto, proprio su sollecitazione della regione, i calcoli relativi al gettito IVA. Gli uffici regionali, che nel brevissimo lasso di tempo e senza alcuna documentazione a disposizione hanno potuto formulare questo rilievo, con un maggiore e più collaborativo coinvolgimento da parte dello Stato avrebbero potuto fornire ulteriori dati ed elementi istruttori al Ministero.

2.4. — Quanto riferito sinora comprova — si confida — l'illegittimità del provvedimento impugnato per violazione delle competenze della regione Sardegna tutelate dal principio di leale collaborazione, dagli artt. 7 e 8 dello Statuto e dagli artt. 5, 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Del resto, anche la giurisprudenza costituzionale conforta le censure sopra formulate. Già nella sent. n. 98 del 2000 codesta ecc.ma Corte costituzionale ha statuito che il principio di leale collaborazione «domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano [come accade nel caso in esame] interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari», con la conseguenza che i provvedimenti in questione devono seguire a «procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della regione direttamente interessata». Proseguiva la Corte nell'affermare



che «proprio la necessità di operare complesse valutazioni tecnico-finanziarie per la corretta applicazione della riserva pone, dal punto di vista costituzionale, l'esigenza di un procedimento che non escluda la partecipazione della regione, in forme adeguate al caso» e che sono dunque costituzionalmente illegittime le disposizioni di legge che, disciplinando ambiti relativi all'autonomia finanziaria regionale, «non prevedono, ai fini della loro attuazione, un procedimento che contempli la partecipazione della regione interessata, la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare, e di rappresentare il proprio punto di vista». Cosa che, come si è visto, non è accaduta nel caso in esame.

Più di recente, nella sentenza n. 33 del 2011 codesta ecc.ma Corte ha affermato che «chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. La ricorrente, come si è detto, non ha avuto questa possibilità, dato che lo Stato ha fornito documentazione insufficiente e ha rappresentato un'urgenza di provvedere maturata a causa della propria inerzia.

2.5. — Da ultimo si deve ricordare che l'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011 prevede una specifica procedura di attuazione del meccanismo di riserva alle entrate statali, procedura che avrebbe dovuto seguire le forme e le modalità dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, ossia le modalità attuative del federalismo fiscale nelle regioni ad autonomia speciale. Detto articolo prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Come è noto, le norme di attuazione dello Statuto per l'attuazione del federalismo fiscale nei rapporti tra Stato e regione Sardegna non sono ancora state adottate. Nell'impossibilità di adottare la procedura prevista dall'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011 e, soprattutto, tenuto conto del fatto che la questione sostanziale concerne il regime di compartecipazione alle entrate erariali da parte delle autonomie speciali, tra le quali la regione Sardegna, lo Stato avrebbe dovuto operare con particolare riguardo per il principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia, che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, si attua attraverso lo strumento del coinvolgimento della regione nel procedimento di adozione del provvedimento e nel raggiungimento dell'intesa tra tutte le parti istituzionali. Circostanza che, lo si ripete ancora una volta, non si è verificata nel caso di specie.

3. — Violazione, per ulteriori profili, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 3 e 117 Cost. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. L'atto impugnato è viziato per violazione, per un differente profilo, del principio di leale collaborazione, degli artt. 7 e 8 dello Statuto e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Si è già detto che il meccanismo sotteso al decreto impugnato si fonda su una previsione di maggiori entrate, in ragione della quale l'Amministrazione statale provvederà a trattenere all'erario parte delle somme realmente riscosse e a recuperare dalle regioni parte delle devoluzioni già effettuate.

Non è previsto, però, alcun meccanismo di conguaglio finale, da attivare nel caso che le stime degli aumenti del gettito fiscale operate dal MEF si dovessero rivelare inesatte. Un tale meccanismo sarebbe stato ancor più necessario alla luce del fatto che lo Stato, come si è già detto, non ha dato alcuna contezza del metodo che ha portato ad effettuare le stime in questione.

La determinazione di modalità di attuazione degli artt. 2, comma 36, del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 prive di un tale meccanismo di riequilibrio finale tra gettito previsto e gettito incassato (o, quantomeno, gettito accertato dagli uffici competenti) rende il provvedimento impugnato viziato in primo luogo ancora una volta per violazione del principio di leale collaborazione. Una più feconda interlocuzione con gli uffici della regione ricorrente e delle altre autonomie speciali, richiesta proprio da detto principio, avrebbe potuto far emergere questo profilo e colmare quantomeno questa lacuna del provvedimento.

Sono parimenti violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto, in una con gli artt. 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, per la semplice ragione che, senza la previsione di un riequilibrio finale delle rispettive competenze, il regime di compartecipazione alle entrate e l'intera autonomia finanziaria regionale subisce un'ulteriore alterazione, dalla quale discende un nuovo pregiudizio per gli interessi della regione ricorrente.

Infine, violato è anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che nella specie è posto a presidio anche dei corretti rapporti costituzionali tra Stato e regione, per il semplice motivo che è incoerente utilizzare, come linee guida dell'azione degli uffici finanziari, una mera previsione di gettito fiscale, senza predisporre al contempo una verifica circa l'attuazione di dette previsioni e, se del caso, un assestamento delle rispettive competenze economiche tra Stato e regioni.



4. — Violazione, ancora per ulteriori profili, del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 3 e 117 Cost. Violazione degli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. L'atto impugnato è viziato per violazione, per un ulteriore differente profilo, del principio di leale collaborazione, degli artt. 7 e 8 dello Statuto e degli artt. 117 e 119 Cost., anche in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Si è già detto che la regione ricorrente, nel rispondere alla nota del MEF del 3 luglio 2012, invitava il Ministero a considerare «che i decreti-legge n. 138/2011 e n. 201/2011 hanno disposto la riduzione delle aliquote di alcuni tributi erariali che comporteranno la diminuzione del gettito degli stessi anche nelle casse regionali» e, di conseguenza, si chiedeva che «il maggior gettito da riservare all'erario venga decurtato dei minori introiti derivanti dagli effetti delle citate disposizioni legislative».

Sottesa alla richiesta della regione era una logica cristallina: se è vero che i due decreti-legge nn. 138 del 2011 e 201 del 2011 hanno in larga parte previsto un aumento del carico fiscale e, con esso, le «maggiori entrate» riservate ai sensi delle clausole contenute nei più volte citati artt. 2, comma 36 del decreto-legge n. 138 del 2011 e 48, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, vi sono altre disposizioni dei due decreti che hanno previsto una diminuzione degli oneri fiscali. In particolare e senza ambizione di completezza, si segnala che:

i) l'art. 1 del decreto-legge n. 201 del 2011 riduce il prelievo IRES commisurato al nuovo capitale immesso nell'impresa sotto forma di conferimenti in denaro da parte dei soci o di destinazione a riserva di utili. Esclude dalla base imponibile del reddito d'impresa il c.d. «rendimento nozionale» riferibile ai nuovi apporti di capitale di rischio e agli utili reinvestiti in riserve di capitale;

ii) l'art. 2 del decreto-legge n. 201 del 2011 consente la deduzione dagli oneri fiscali e contributivi di un importo pari all'IRAP versata nell'anno relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato;

iii) l'art. 4 del decreto-legge n. 201 del 2011 proroga per il 2012 le agevolazioni tributarie per gli interventi di riqualificazione energetica e dispone, a far data dal 2013, nuove agevolazioni tributarie per il recupero del patrimonio edilizio;

iv) l'art. 9 del decreto-legge n. 201 del 2011 trasforma in credito d'imposta la quota delle attività per imposte anticipate iscritte in bilancio e relative alle perdite di cui all'art. 84 del d.P.R. n. 917 del 1976 (T.U. imposte sui redditi).

Ciò considerato, la regione chiedeva al Ministero di considerare le «maggiori entrate» derivanti dai due decreti-legge al netto delle minori entrate previste e prevedibili, dovute alle disposizioni ora citate e alle altre aventi simili effetti. Tale richiesta, lo si è visto, è rimasta inevasa.

Lo Stato, non avendo tenuto in debito conto i rilievi della regione nella formulazione dei criteri guida per l'attuazione delle clausole di riserva all'erario, ha violato ancora una volta il principio di leale collaborazione, che implica che le evidenze istruttorie fornite dalla regione debbano essere considerate dall'amministrazione procedente (quantomeno attraverso un surplus di motivazione in senso negativo). Per le medesime ragioni sono violati di bel nuovo gli artt. 7 e 8 dello Statuto e gli artt. 117 e 119 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Questo perché l'utilizzo delle modalità fissate dallo Stato per l'attuazione delle clausole di riserva erariale si risolve in un ulteriore aggravio per la finanza regionale e in un ulteriore impedimento all'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Violato è anche il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., ancora in riferimento agli artt. 7 e 8 dello Statuto e gli artt. 117 e 119 Cost., e in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Questo perché la mancata decurtazione delle minori entrate dal computo complessivo degli effetti fiscali delle due manovre di finanza pubblica del 2011 è del tutto incoerente con la stessa riserva all'erario delle maggiori entrate. È evidente, infatti, che tale clausola (pur illegittima, lo si ripete), per essere ragionevolmente e equamente applicata tra i diversi livelli di governo, deve essere considerata sulle maggiori entrate nette ricavate dalle riforme del fisco e della spesa pubblica.

La mancata deduzione delle minori entrate si risolve, dunque, nella diretta compromissione dei conti finanziari delle regioni, ivi compresi quelli della ricorrente, secondo un modello che imputa soltanto a queste l'onere delle misure fiscali di favore e, senza alcun criterio-guida, riduce la capacità di spesa delle sole regioni a vantaggio di quella dello Stato, non certo del contenimento della spesa pubblica (le somme trattenute, infatti, vengono acquisite dallo Stato che le può spendere a piacimento).

5. — Come si è visto in narrativa, il decreto impugnato consente all'amministrazione ministeriale di trattenere all'erario statale le maggiori somme derivanti dalle due manovre pubbliche e di recuperare dalle regioni parte delle somme già versate alle autonomie speciali in esecuzione dei diversi regimi di compartecipazione alle entrate erariali fissati dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione. All'esito dell'auspicato accoglimento del presente ricorso, dunque, lo Stato dovrà devolvere alla regione Sardegna la percentuale di spettanza delle somme trattenute e restituire le somme eventualmente recuperate in ossequio all'art. 6 del decreto impugnato. Tale effetto conseguirà di diritto



all'auspicato annullamento. Nondimeno, in funzione di una più evidente certezza dei rapporti tra le parti, codesta ecc.ma Corte costituzionale potrà precisare in questo senso gli effetti della propria decisione d'accoglimento, nella quale si confida in ragione di quanto sinora esposto.

P. Q. M.

*Chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

*dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare, in violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 sgg. Cost.; del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 7, 8 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna; degli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; nonché dell'art. 48, comma 1-bis, del decreto-legge n. 201 del 2011, il decreto del direttore generale delle finanze e del ragioniere generale dello Stato 20 luglio 2012, recante «Modalità di individuazione del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'art. 2, comma 36 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dell'art. 48, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 173 del 26 luglio 2012;*

*conseguentemente e per l'effetto, annullare l'atto impugnato, con le conseguenze di diritto, ivi compresa la restituzione alla regione autonoma della Sardegna delle somme trattenute o recuperate ai sensi del predetto atto.*

*Si deposita copia conforme all'originale della delibera della giunta regionale della regione autonoma della Sardegna n. 38/1 del 18 settembre 2012, con allegato estratto del verbale d'approvazione.*

Roma-Cagliari, 19 settembre 2012

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

12C0404

N. 260

*Ordinanza del 30 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da F. L. contro comune di Guidonia Montecelio e Generali Assicurazioni Spa*

**Procedimento civile - Responsabilità aggravata - Poteri del giudice in sede di pronuncia sulle spese - Condanna della parte soccombente al pagamento, a titolo di sanzione, di una somma equitativamente determinata - Beneficiari della somma in caso di ammissione della parte vittoriosa al patrocinio a spese dell'erario - Mancata inclusione *pro quota* dello Stato - Violazione del principio di parità di trattamento (venendo sanzionato solo il rischio processuale subito dalla parte vittoriosa e non quello dello Stato onerato delle spese) - Violazione degli obblighi positivi che, in base alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), gravano sulla Repubblica italiana in merito alla riduzione dei tempi processuali.**

- Cod. proc. civ., art. 96, comma terzo; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 133.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente Ordinanza con la quale si solleva *ex officio* questione di legittimità costituzionale nella causa civile di I grado, iscritta al n. 2455/2009 del Tribunale di Tivoli, trattenuta in decisione all'udienza del 7.3.2012 con concessione dei termini per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica, promossa da F. L. nato a Guidonia il 6.3.1963 (c.f.), rappresentato e difeso dagli avv. Anna Zito del foro di Tivoli per procura a margine dell'atto di citazione ed elett.te domiciliato presso il suo studio, in Villanova di Guidonia, via Gesmundo n. 7, Attore;



Nei confronti di comune di Guidonia Montecelio, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Antonella Auciello, per procura in calce alla comparsa di costituzione, domiciliata presso l'avvocatura comunale in Guidonia, p.za Matteotti n. 20, convenuto, nonché Generali Assicurazioni spa, in persona del procuratore p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Domenico Di Lisa, per procura in calce alla comparsa di costituzione, domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Tivoli, via del Seminario n. 11, terzo chiamato, avente ad oggetto: risarcimento danni da insidia stradale.

Con atto di citazione ritualmente notificato l'attore ha chiesto a questo tribunale di condannare il Comune di Guidonia Montecelio per i danni subiti a seguito della caduta dal proprio ciclomotore a causa di una serie di buche in data 27.4.2007, in località Villanova di Guidonia, alla via Giacomo Medici, a seguito della quale ha riportato danni fisici e danni al veicolo. Ha chiesto anche di condannare il comune convenuto ad una somma da determinare in via equitativa per un danno che ha qualificato come «punitivo», per non avere i convenuti medesimi concluso in via stragiudiziale la controversia.

L'attore è stato ammesso al gratuito patrocinio con delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Tivoli del 7.11.2008 (PAIR. S.S. 372/08) ed è assistito da difensore del foro di Tivoli.

L'assicurazione del Comune è stata ritualmente chiamata in causa e si è costituita.

#### *Dinamica del sinistro*

Gli atti di causa - ed in particolare le testimonianze convergenti degli abitanti la via ove si è verificato il sinistro, che lo hanno soccorso immediatamente, ed i documenti sanitari - hanno dimostrato che il F. L. ha effettivamente subito un sinistro in data 27.4.2007, in località Villanova di Guidonia, alla via G. Medici, a causa di una caduta dal proprio ciclomotore Aprilia Scarabeo tg. 9E70V. In particolare, mentre tentava di schivare una buca, è caduto a causa di una seconda buca situata poco dopo sulla stessa strada, successivamente alla prima, che non è riuscito ad evitare.

Soccorso dal sig. M. C. e dalla sig.ra R. M., che abitano nella via dell'incidente, è stato trasportato d'urgenza al pronto soccorso, ove gli è stata diagnosticata una frattura del condilo femorale esterno del ginocchio destro ed una ferita dell'avambraccio sinistro in sede dorsale. A seguito di ricovero ospedaliero dal 27.4.2007 al 19.5.2007 è stato sottoposto ad intervento chirurgico di osteosintesi ed ha svolto la successiva convalescenza e recupero con l'utilizzo di un tutore specifico. In data 20.10.2007 sino al 26.10.2007 è stato nuovamente sottoposto ad operazione chirurgica per la rimozione delle sintesi metalliche.

Le spese mediche sono state di euro 420,07 e ritenute congrue dal CTU.

Il ciclomotore ha riportato danni per euro 983,86, come da perizia del fiduciario STECAR della Assicurazioni Generali.

In data 28.5.2008 il Comando di Polizia Municipale ha confermato, con specifico rapporto, l'esistenza di buche sul manto stradale, a seguito di segnalazione di alcuni abitanti in ragione del copioso numero di incidenti già occorsi sul luogo.

#### *Responsabilità della amministrazione*

Va subito precisato che l'art. 2051 c.c. - in base a cui viene richiesto il danno - prevede una responsabilità fondata su una presunzione di colpa c.d. aggravata, in base alla quale, in deroga alla regola generale desumibile dal combinato disposto di cui agli artt. 2043 e ss. c.c., il danneggiato è tenuto a fornire la prova che i danni subiti derivano, in relazione alle circostanze del caso concreto, dalla cosa, e cioè il mero verificarsi dell'evento dannoso ed il suo rapporto di causalità con la cosa, anche per presunzioni. Al custode, per vincere la presunzione e liberarsi dalla responsabilità, incombe, viceversa l'onere di provare il fortuito, e cioè, non già l'interruzione del nesso di causalità, bensì la propria, mancanza di colpa nel verificarsi del sinistro, potendo dedurre e provare anche il concorso di colpa del danneggiato ai sensi dell'art. 1227, comma 1, c.c. Dunque, grava sul danneggiato l'onere della prova del verificarsi del fatto e della riconducibilità dei danni patiti in occasione dello stesso alla res in custodia.

La prova della responsabilità da omessa custodia, nella forma dell'insidia stradale, è stata pienamente raggiunta per il tramite dei testimoni escussi (R. M. e M. C.), i quali hanno confermato sia l'esistenza di buche che la caduta dell'attore dal proprio ciclomotore in prossimità ed a causa di dette buche, a seguito della quale hanno peraltro personalmente chiamato i soccorsi sanitari, essendo evidente la necessità di un ricovero presso il Pronto Soccorso.

Come detto con riferimento alla dinamica del sinistro, l'attore ha cercato di schivare una buca ma, incorso subito in una buca successiva, è caduto inevitabilmente dal ciclomotore che stava conducendo, non avendo potuto evitarla.

Ciò implica una evidente responsabilità per l'ente che non ha tenuto adeguatamente in manutenzione la strada.

#### *Sull'inesistenza di un concorso di colpa e sui presupposti per la condanna ex art. 96 CPC*

Si deve quindi verificare se sussista la prova a discolorpa, o, comunque, il concorso di colpa dell'attore, come dedotto dai convenuti, i quali hanno invocato la propria rispettiva irresponsabilità e, in subordine, un concorso di colpa



in ragione dell'eccesso di velocità dell'attore (che adducono essere superiore a 50 km/h) e della guida imprudente, peraltro non meglio specificata.

Sul punto, l'esistenza di buche è accertata sia dalle univoche affermazioni dei testimoni che dal rapporto di servizio della Polizia municipale. A nulla rileva in proposito la circostanza, dedotta dai convenuti, che il detto rapporto sia stato redatto su richiesta di altri abitanti, venti giorni dopo il sinistro. Esso infatti costituisce un elemento ulteriore di conferma rispetto a quanto provato dalle prove per testi.

Tale elemento difensivo dei convenuti, anzi, può essere valutato quale elemento di ingiustificata resistenza nel giudizio, essendo evidente che al momento del giudizio e prima di esso essi erano certamente a conoscenza della esistenza delle buche e del fatto che i cittadini avevano addirittura richiesto di propria iniziativa l'intervento della Polizia Municipale, proprio per il numero di sinistri che si era verificato.

Le parti convenute, inoltre, non hanno provato in alcun modo che il conducente avesse tenuto una velocità superiore ai 50 km/h consentiti dalla legge. Tale affermazione è sostanzialmente apodittica ed ostruzionistica per le ragioni che seguono.

In particolare, si legge negli scritti del Comune adito (*cfi*: comparsa conclusionale) - anche ai fini della eventuale responsabilità per concorso ex art. 1227 c.c. - che «se l'attore avesse osservato la diligenza e prudenza del caso, e soprattutto la velocità prescritta per i centri abitati/(50 km/h), non avrebbe certamente perso il controllo del motoveicolo.

Analogamente l'Assicurazione Generali spa afferma nella propria comparsa di risposta che «di certo, se l'attore avesse affrontato la predetta strada ad una velocità moderata e, comunque, entro i limiti prescritti per il tratto interessato, in un centro abitato (50 km/h), avrebbe sicuramente potuto evitare l'incidente».

Come detto non vi è prova di ciò, e non avrebbe potuto essere diversamente.

Va infatti rilevato che, trattandosi di incidente occorso con un ciclomotore, la velocità massima che poteva in concreto raggiungere (in base alla potenza del motore, per limiti derivanti dal rispetto della normativa nazionale in materia) è di 45 km/h, sicché la difesa dei convenuti è priva di pregio.

Conferma anzi un atteggiamento assolutamente pretestuoso ed ostruzionistico nella impostazione della difesa, tale da integrare gli estremi, se non della mala fede, quantomeno della colpa grave, e comunque sanzionabile ai sensi dell'art. 96 comma 3 cpc, su cui si tornerà a breve.

#### *Sulla responsabilità dell'ente assicurativo*

Alla luce della istruttoria svolta nel giudizio, in particolare dai dati deducibili dai predetti documenti - pienamente compatibili - può quindi ritenersi provato che la causa eziologica del sinistro sia da rinvenire esclusivamente nella responsabilità del comune di Guidonia, per non aver ottemperato agli obblighi di custodia prescritti *ex lege*. Il predetto ente tuttavia, era all'epoca coperto da assicurazione per la responsabilità civile con la Assicurazioni Generali, le quali vanno quindi condannate al risarcimento del danno in favore dell'attore, stante la clausola di manleva.

#### *Sui danni materiali subiti dall'attore*

Quanto ai danni materiali, è provato che il ciclomotore abbia subito un danno di euro 983,86, come da perizia del fiduciario STECAR della Assicurazioni Generali che è analitica e dettagliata ed indica danni che, in ragione della dinamica del sinistro, sono ritenuti da questo tribunale certamente compatibili con il sinistro.

#### *Sui danni non patrimoniali*

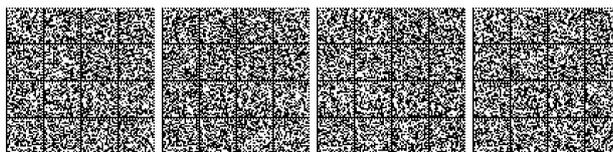
Le spese mediche sono state di euro 420,07, ritenute congrue dal CTU, anche in ragione della necessità di acquistare un tutore per la riabilitazione.

#### *Danno biologico*

La CTU medica ha riscontrato la «frattura del condito femorale esterno del ginocchio destro» e, alla luce della copiosa documentazione, ha ritenuto - con valutazione che il giudice ritiene di condividere in ragione della coerenza con la documentazione in atti ed in particolare con la documentazione del pronto soccorso e con la certificazione successive - che l'attore ha riportato un danno biologico temporaneo:

- a) Assoluto per giorni 50 (totale 5000 euro);
- b) Parziale al 50% per giorni 30 (totale 1500 euro);
- c) Parziale al 25% per giorni 30 (totale 750 euro),

che in base alle tabelle del Tribunale di Roma (non dovendosi applicare i criteri stabiliti dal codice delle assicurazioni, posto che si tratta di responsabilità civile da insidia stradale e non relativo a mezzi oggetto di assicurazione obbligatoria) vanno liquidati complessivamente in euro 7.250,00, in base al valore di euro 100,00 per l'inabilità assoluta giornaliera.



Il danno biologico permanente è stato quantificato in 10% punti - percentuali, pari, per un soggetto di anni 43 al momento del sinistro, ad euro 16.171,28.

Il totale complessivo, comprensivo di spese mediche, è quindi pari ad euro 23.421, 28.

#### *Danno morale*

Il danno morale è implicito nella lesione e va quantificato nella misura di un terzo del danno biologico, per un importo di euro 7.807,09.

#### *Danno esistenziale*

A prescindere dalla qualificazione che viene data, ritiene il giudice che esista in astratto nell'attuale sistema normativo anche il danno qualificato dall'attore come «esistenziale», da ricondursi alla lesione alle attività realizzatrici ulteriori rispetto alla attività «standard» *del quisque de populo*, che è già ricompresa nel danno biologico.

Tale danno proprio - perché ulteriore, specifico e soggettivo - deve essere però provato specificatamente, eventualmente anche per presunzioni. Nel caso di specie, tuttavia, il danno non è stato nemmeno indicato nella sua specificità, limitandosi la difesa attorea a eccepirne l'esistenza, senza specificarne la essenza nel dettaglio. Tale domanda va quindi respinta.

#### *Danno non patrimoniale totale*

Il totale del danno non patrimoniale è quindi di 31.228,37 euro, cui vanno aggiunte le spese mediche già indicate.

#### *Sul danno alla capacità lavorativa specifica*

Va altresì accolta la domanda di risarcimento di danno da *deminutio* della capacità lavorativa specifica. L'attore è un operaio generico e le lesioni riportate, come rilevato dal CTU, determinano ripercussioni sulla attività lavorativa nel senso di determinare una maggiore usura da lavoro.

Considerata l'età dell'attore, 43 anni al momento del sinistro, l'entità della lesione (10%) che può essere considerata valida anche per lo svolgimento di attività lavorativa generica (l'attore è operaio generico), che presuppone di regola l'attività fisica, la stima può effettuarsi in via equitativa, per un importo che si stima equo quantificare in euro 20.000,00, posto che ha determinato solo una futura diminuzione (stante la maggiore esposizione ad usura lavorativa).

#### *Sulla colpa aggravata ex art. 96 cpc*

La parte ha chiesto il risarcimento di danni che ha qualificato come «punitivi», per avere i convenuti resistito in giudizio senza concludere in via stragiudiziale la controversia, stante la evidenza dei fatti.

Stante la notifica nel maggio 2009 è evidente che tale domanda si riferisse al comma 1 dell'art. 96 cpc, non essendo ancora vigente il comma 3, che è stato introdotto con l'art. 45 della legge 18.06.2009 n. 69, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* in data 19.06.2009.

La stessa non può essere accolta. La giurisprudenza consolidata sull'articolo 96 comma 1 ha difatti sempre affermato che tale danno non possa essere risarcito se non è provato un danno reale ed effettivo. Nel caso di specie tale prova non sussiste né è indicato elemento alcuno di utilità a tal fine, sicché la domanda deve essere respinta.

Per supplire a tale difficoltà probatoria, tuttavia, il legislatore del 2009 previsto che in sede di pronuncia sulle spese, il giudice, anche d'ufficio, possa condannare il soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma da determinare in via equitativa.

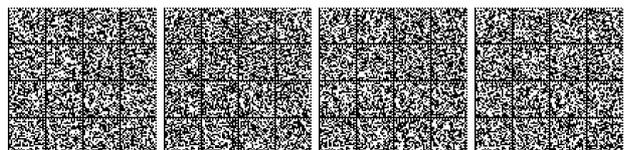
Sul punto va rilevato che l'intera attività difensiva (e la stessa costituzione dei convenuti) è successiva all'entrata in vigore della legge 69/2009 (il 4 luglio 2009) che ha introdotto la disposizione del comma 3, sicché il comma 3 dell'art. 96 c.p.c. può e deve essere applicato, anche in ragione della sua natura processuale (in base al noto brocardo *tempus regit actum*), e posto che la condotta sanzionata dalla norma (resistenza colposa in giudizio) si è svolta tutta successivamente alla data di entrata in vigore delle norme (cioè dopo il 4 luglio 2009).

In tali casi il giudice può provvedere *ex officio*.

Ritiene il giudice che sussista colpa aggravata dei convenuti ai sensi dell'art. 96 comma 3 cpc.

Infatti, l'evidenza probatoria e la pretestuosità delle difese adottate hanno costretto l'attore ad un giudizio che avrebbe dovuto essere evitato, o comunque non proseguito.

In particolare hanno dedotto un impossibile (in ragione dei limiti tecnici del mezzo) superamento del limite di velocità e tentato di negare la propria responsabilità nonostante la evidenza probatoria e la stessa esistenza di documenti dell'amministrazione che attestano l'esistenza di buche segnalate dagli abitanti in ragione dei numerosi incidenti occorsi. Nessun rilievo assume al fine della condanna il fatto che la liquidazione in concreto si sia lievemente discostata in parte dalla richiesta dell'attore, avendo colpevolmente i convenuti posto in discussione la stessa sussistenza della responsabilità, e non il *quantum* da risarcire.



### La natura della norma di cui all'art. 96 comma 3 CPC

Come accennato, le differenze tra il comma 1 ed il comma 3 dell'art. 96 cpc sono molteplici, e condizionano la natura stessa dell'istituto. Infatti, la disposizione di cui al comma 1 subordina il risarcimento del danno, oltre che all'elemento oggettivo della soccombenza, all'elemento soggettivo attinente al comportamento del soccombente e in particolare alla sua mala fede o colpa grave, i cui presupposti devono essere provati dal soggetto che chiede il risarcimento, venendo così a configurare un'ipotesi speciale di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.

Per contro nel comma 3 dell'art. 96 c.p.c. manca totalmente l'individuazione delle condotte sanzionabili. A tale riguardo si è rilevato che, nel silenzio del legislatore circa i presupposti della condanna, quest'ultima possa essere pronunciata soltanto laddove ricorrano le condizioni di cui al comma 1, ossia qualora la parte abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave. Diversamente, infatti, non solo non si comprenderebbe la collocazione di tale previsione normativa nell'ambito dell'art. 96 c.p.c., rubricato «responsabilità aggravata», quale come sopra visto ancora il risarcimento del danno al comportamento processuale *contra ius* tenuto dal soccombente, ma si finirebbe per accordare all'organo decidente la facoltà di irrogare la condanna di cui al comma 3 sulla base del mero fatto della soccombenza, senza alcuna ragionevole giustificazione.

I predetti elementi di colpa grave, per quanto già detto, esistono evidentemente nella fattispecie.

Va sottolineato che la condanna contemplata dal comma 3, in netta contrapposizione con la connotazione risarcitoria di quella di cui al comma 1, si contraddistingue per il suo carattere sanzionatorio, posto che la sua quantificazione, lungi dall'essere commisurata all'entità del danno subito dalla parte vittoriosa sotto i profili dell'*an* e del *quantum*, è rimessa all'equo apprezzamento del giudice. Sotto il profilo della quantificazione, perciò, stante la indubbia natura punitiva-sanzionatoria dell'istituto, si deve tenere conto di molteplici fattori, quali la capacità reddituale della controparte e la sua forza processuale, nonché la eventuale tendenza e/o sistematicità dell'abuso del ricorso al mezzo processuale, quale espediente per cercare di sfuggire (o di sfuggire nell'immediato) alle proprie responsabilità, dovendo essere in concreto un elemento di dissuasione rispetto all'abusivo ricorso alla difesa pretestuosa.

Si nota allora come il comma in esame si discosti dalla figura classica dell'illecito aquiliano, non concretando un'ipotesi risarcitoria di un danno: deve essere accertata la sussistenza del requisito soggettivo (dolo o colpa grave, ma si prescinde - e in ciò sta la novità - dall'elemento del danno).

In sostanza, anche alla luce del comma 1 - essendo evidente che il legislatore che ha introdotto il comma 3 non ha voluto creare un duplicato della norma avendo altrimenti operato una mera modifica del comma 1 - si pone con evidenza una natura sanzionatoria, punitiva, della condotta dei resistenti in mala fede o colpa grave.

Nel silenzio della legge, si pone il problema di determinare cosa intenda sanzionare la norma in questione. Non venendo in questione il danno subito, per quanto appena detto, l'aspetto che il legislatore ha voluto sanzionare è evidentemente legato all'abuso del processo ed al fatto che la controparte è stata costretta ad intentare una azione giudiziaria ed a correre un «rischio» processuale (infatti è indubbio che chi resiste ex art. 96 comma 3 potrebbe senza dubbio giovarsi di qualche errore processuale per evitare le conseguenze delle proprie responsabilità, stante la scansione temporale delle prove, le decadenze, la complessità, in generale, del rito processuale civile).

In altre parole, si è voluto tutelare con la norma in questione (il comma 3 dell'art. 96 cpc) sia l'efficiente amministrazione della giustizia e l'economia processuale, e ciò tanto nel momento dell'instaurazione del processo, quanto nel corso dello svolgimento dello stesso.

Ed allora, partendo da tali premesse, si pone il problema del benefici. (E) di tale «sanzione», specie nei processi in cui la parte sia ammessa\ patrocinio a spese dello Stato.

#### *Il limite della condanna «in favore della controparte»*

La norma fa specifico riferimento alla «controparte», che non può che essere intesa con riferimento al contraddittorio processuale.

Già altro tribunale ha sollevato recentemente questione di legittimità costituzionale (Reg. ord. Corte Costituzionale n. 282 del 2011 pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* del 18/01/2012 - n. 3 Ordinanza del Tribunale di Trani del 12/07/2011, notifica del 29/11/2011, tra: D'Avanzo Maria C/ Capogna Francesca e Impresa Edile Costruzione C. & C. s.r.l., il cui esito non è allo stato ancora noto) con riferimento alla norma in questione - sotto altro e diverso profilo - rilevando il possibile contrasto con la Carta Costituzionale nella parte in cui, non prevedendo una condanna in favore dell'erario, finisce per «neutralizzare» gli effetti della condanna ex art. 96 c. 3 c.p.c. in caso di abuso reciproco dello strumento processuale da parte di tutti i soggetti interessati dalla controversia.

Il danno che deriva complessivamente alla efficienza della Giustizia, invero, concerne non solo il processo interrotto direttamente, ma anche gli altri processi che finiscono con l'essere ritardati dalla parte di contenzioso del tutto strumentale e pretestuosa che pende innanzi ai vari uffici giudiziari.



*Profili di illegittimità costituzionale dell'art. 96 C. 3 CPC in combinato disposto con l'art. 133 DPR 30 maggio 2002 n. 115, in riferimento agli art. 3 e 24 della Costituzione*

L'ipotesi in questione è del tutto peculiare e concerne il caso della ammissione al patrocinio a carico dell'erario.

In caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato si verifica infatti una ingiustificata esclusione, tale da integrare ad avviso di questo Giudice una violazione dell'art. 3, 24 e 111 della Costituzione, per disparità di trattamento, in ragione della esclusione della sanzionabilità del rischio corso dallo Stato che sostiene le spese processuali.

Infatti, che la sanzione prevista dal comma 3 dell'art. 96 cpc ha natura composita e polimorfa, volta a compensare l'abuso del mezzo giudiziario (eventualmente in sede difensiva):

1) sia sotto il profilo della lungaggine cui è stata costretta la controparte che ha subito la resistenza colposa o malafede (ma, per quanto detto, anche l'amministrazione della Giustizia nel suo complesso), con ciò atteggiandosi ad adempimento - in funzione preventiva - degli obblighi c.d. «positivi» derivanti dall'art. 6 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo;

2) sia per il rischio processuale che inevitabilmente si corre (in ragione del quale, pur in presenza di fondatezza manifesta delle domande avanzate da parte attrice, la controparte convenuta potrebbe giovare di errori di procedura per pervenire a verdetto favorevole pur sapendo di avere torto).

Vi è quindi, quanto al primo punto, una commistione di interessi tutelati, sia pubblici che privati.

Con riferimento al secondo punto, non può invece non tenersi in considerazione il fatto che il soggetto su cui grava il rischio, in ipotesi di gratuito a spese dello Stato, non è la «controparte», ma chi si fa concretamente carico del rischio delle spese processuali, cioè l'erario pubblico, che è comunque tenuto a pagare le spese sostenute per il giudizio (esclusa l'ipotesi di revoca di ammissione al beneficio).

In questo vi è una asimmetria tra rischio che si pone a fondamento dogmatico dell'apparato punitivo-sanzionatorio (che grava in parte sull'erario, per quanto detto sopra) e beneficiario in concreto della sanzione (che è sempre a vantaggio della controparte), con conseguente disparità di trattamento tra parte privata gravata del rischio e delle spese processuali e parte pubblica (intesa come Stato persona giuridica onerata delle spese del patrocinio) gravata *ex lege* del medesimo onere. Ovviamente, ciò nei limiti in cui la sanzione ex art. 96 cpc è diretta a compensare proprio tale rischio, e quindi non per la integralità della somma cui il giudice deve condannare il responsabile a titolo aggravato, ma solo per una percentuale di essa.

Infatti, l'art. 133 DPR 30 maggio 2002 n. 115 consente solo il pagamento (o il recupero, ai sensi del successivo art. 134) delle spese processuali, cioè un ristoro delle spese «vive» sostenute, ma non considera affatto la possibilità di un ristoro del rischio risarcibile con la sanzione prevista oggi dall'art. 96 c. 3 cpc.

Ciò deriva probabilmente da un mancato coordinamento tra la legge su patrocinio a spese dello Stato - che è del 2002 - e la sanzione introdotta successivamente dal DL 69/2009.

Tale mancata previsione, ad avviso di questo giudice, pone - pro quota percentuale della somma da irrogare in concreto a titolo di condanna per responsabilità aggravata ex art. 96 c.3 cpc (e che nel caso di specie si stima nel 50% della somma totale della condanna a carico delle controparti colposamente resistenti, da condannare ad un complessivo importo di 10.000,00 euro) - un problema di contrasto tra l'art. 96 c. 3 cpc in combinato disposto con l'art. 133 DPR 30 maggio 2002 n. 115 e gli art. 3, 24 e 111 della Costituzione, per violazione del principio di parità di trattamento (dovendo la legge essere uguale per tutti), e dell'art. 6 CEDU, nella prospettiva degli obblighi positivi gravanti sulla Repubblica italiana in merito alla riduzione dei tempi processuali.

*Sulla rilevanza nel caso di specie della questione di illegittimità costituzionale formulata*

Come fin qui diffusamente argomentato, nel presente giudizio il regime delle spese a favore dell'erario impone di risolvere preventivamente la questione della quantificazione delle spese da liquidare.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, è dunque di indubbia rilevanza nella fattispecie.

Vi è, peraltro, nel caso di specie, una palese difformità con quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella ordinanza n. 435 del 2008, Presidente Flick, relatore Finocchiaro (*Gazzetta Ufficiale* n. 54 del 31 dicembre 2008), nella quale si è ritenuta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 96, primo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, vertendo il dubbio di legittimità del giudice *a quo* nel detto precedente sulla previsione secondo cui la detta norma processualcivile stabilisce che la condanna per lite temeraria necessita, per la sua pronuncia, della istanza di parte e non possa pertanto essere irrogata d'ufficio.

Nel caso di specie, invece, il dubbio di costituzionalità riguarda l'impossibilità per il giudice di poter devolvere il risarcimento del danno da lite temeraria in favore della mano pubblica ed, in particolare, in favore del Ministero della Giustizia, una volta che sia stata comunque irrogata *ex officio* la sanzione di cui all'art. 96, terzo comma, c.p.c.



Nel sollevare dunque la presente questione di legittimità costituzionale, il Tribunale non intende investire la Corte costituzionale di un inammissibile sindacato sull'esercizio della discrezionalità legislativa in materia processualcivile, bensì, invero, della mera verifica di costituzionalità circa la compatibilità dell'art. 96, terzo comma, c.p.c. (in disposto con la normativa sul patrocinio a spese dello Stato) con i principi fondamentali sopra menzionati, in considerazione delle argomentazioni in proposito sviluppate.

*Sulla impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme*

La chiarezza letterale della norma di cui all'art. 96 c. 3 cpc, che indica il solo ed unico beneficiario nella «controparte», e la mancanza di qualsivoglia previsione nella legge sul patrocinio a spese dello Stato, non consentono spazi ermeneutici diversi (a meno di non voler consentire al Giudice un inammissibile sostituzione nella creazione del precetto, di esclusiva competenza del legislatore), in una prospettiva di tentativo di interpretazione in senso costituzionalmente orientato delle disposizioni.

Ne consegue che l'esclusione dello Stato dai beneficiari della sanzione è questione che non può che essere risolta dalla Consulta.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva ex officio:*

*questione di legittimità costituzionale dell'articolo 96 c. 3 cpc e dell'art. 133 dPR 30 maggio 2002 n. 115 con riferimento agli art. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui escludono pro quota lo Stato, ove gravato dall'onere del patrocinio gratuito In favore della parte vittoriosa, dal novero dei beneficiari delle somme oggetto di condanna aggravata irrogata ex art. 96 c.3 cpc in ipotesi di responsabilità aggravata;*

*questione di legittimità costituzionale dell'articolo 96 c. 3 cpc e dell'art. 133 dPR 30 maggio 2002 n. 115 con riferimento all'art. 6 CEDU, nella prospettiva della parziale adozione degli obblighi positivi gravanti sulla Repubblica italiana in merito alla riduzione dei tempi processuali.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Tivoli, 29 maggio 2012

*Il Giudice: LIBERATI*

12C0455

N. 261

*Ordinanza del 13 gennaio 2012 emessa dal Tribunale di Forlì nel procedimento civile promosso da Mazza Luana Paola contro Cossu Fabrizio e Fondiaria SAI Spa*

**Responsabilità civile - Risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e natanti per i quali vi è obbligo di assicurazione - Azione giudiziale nei confronti dell'impresa designata alla gestione dei sinistri in carico al Fondo di garanzia per le vittime della strada - Condizioni di proponibilità - Preventiva comunicazione della richiesta risarcitoria - all'impresa designata e - anche alla CONSAP - Improprietà dell'azione nel caso di comunicazione inviata solo alla prima - Irragionevole limitazione del diritto di azione e difesa del danneggiato - Esorbitanza dai principi e criteri direttivi della delega per il "riassetto delle disposizioni vigenti" in materia di assicurazioni - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, art. 287, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 76 e 77; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4.



## IL TRIBUNALE

Investito dalla decisione nella causa di appello distinta al n.r.g. 4503/2009, pronunzia ordinanza.

Premesso che:

Luana Paola Mazza conveniva innanzi al giudice di pace di Forlì Fabrizio Cossu e Fondiaria- S.A.I. s.p.a., impresa designata per la liquidazione dei danni da sinistri stradali in carico al Fondo di Garanzia per le vittime della strada, domandando il risarcimento dei danni derivatili da un sinistro che attribuiva alla condotta del primo, il quale circolava su veicolo sprovvisto di copertura assicurativa;

con sentenza n. 90134/2009 il giudice di pace accoglieva la domanda per quanto di ragione, attribuendo al Cossu la responsabilità del sinistro con una quota di colpa pari ai 2/3 e regolando di conseguenza il risarcimento del danno;

avverso tale decisione proponeva appello la Mazza articolando due motivi di gravame; proponeva altresì appello incidentale Fondiaria S.A.I.;

alla prima udienza di trattazione nel giudizio di appello, Fondiaria S.A.I. eccepeva l'improcedibilità della domanda per violazione dell'art. 287 co. I d.lgs. 205/2006; la causa veniva poi trattenuta in decisione.

Quanto premesso, il Tribunale

## OSSERVA

I. — L'eccezione sollevata dall'appellata si fonda sul rilievo del fatto che la Mazza inviò la richiesta di risarcimento del danno a mezzo raccomandata alla sola impresa designata e non anche alla CONSAP, così come previsto dall'art. 287 co. I d.lgs. 209/2005- in termini innovativi rispetto alla previgente disciplina dettata dall'art. 22 l. 990/69- quale condizione dell'azione risarcitoria.

La materiale fondatezza del rilievo non è in discussione, risultando da prova documentale ed essendo stata ammessa la circostanza dalla stessa appellante, che pure nelle scritte conclusive ha svolto considerazioni in ordine ad una possibile interpretazione della norma in senso difforme da quello prospettato dalla controparte.

L'eccezione è poi senza dubbio rilevante per la decisione della lite, stante il suo carattere pregiudiziale.

La preventiva richiesta di risarcimento all'impresa designata e alla Consap costituisce, in effetti, insieme al decorso del termine dilatorio assegnato dallo stesso art. 287, condizione dell'azione risarcitoria nei confronti dell'impresa designata per il Fondo di garanzia; e la giurisprudenza di legittimità formatasi nella vigenza della pregressa disciplina (per tutte v. Cass. Civ. sez. III, n. 10371/2008) ha costantemente affermato che il mancato rispetto della condizione determina l'improponibilità della domanda, rilevabile — anche dal giudice d'ufficio — in ogni stato e grado del processo.

Pertanto, poiché la comunicazione alla Consap è stata pacificamente omessa, l'applicazione della disposizione in questione condurrebbe ad esiti dirimenti. E tuttavia, per le motivazioni che si esporranno, paiono sussistere profili di incostituzionalità della disposizione posta a fondamento dell'eccezione pregiudiziale in parola.

II. — Per vero, e come si è accennato, l'appellante ha suggerito una diversa interpretazione della norma, richiamandosi a considerazioni (anche di rilievo costituzionale) donde dovrebbero intendersi fra loro alternativi gli obblighi di comunicazione alla Consap ed all'impresa designata.

Il dato letterale è tuttavia inequivocabile.

Non può certo disconoscersi l'esistenza di precedenti nei quali la giurisprudenza ha offerto interpretazioni di senso apparentemente contrario al disposto letterale della norma; è il caso, ad esempio, di quanto previsto dalla prima parte dell'art. 186 ter cpv. c.p.c.— «l'ordinanza-ingiunzione è dichiarata provvisoriamente esecutiva ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 642 nonché quelli di cui all'art. 648 primo comma c.p.c.» — riletta in più occasioni nel senso della concedibilità della provvisoria esecuzione ove ricorra anche uno solo dei due presupposti, intesi dunque come alternativi.

E tuttavia, il fatto che con l'introduzione della norma in questione il legislatore abbia modificato il regime previgente, nel quale le comunicazioni erano previste come alternative, è ampiamente indicativo dell'esistenza di una chiara *voluntas legis* di contenuto conforme a quanto emerge dal dato letterale.



Ancora, l'appellante ha ipotizzato che al mancato invio di una comunicazione ad entrambi i soggetti indicati non dovrebbe farsi necessariamente conseguire la sanzione dell'improponibilità della domanda, adombrando che la finalità della norma sarebbe unicamente quella di consentire a Consap l'intervento *ad adiuvandum* nel processo (art. 287 co. III).

In tal senso conviene tuttavia richiamare l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità (per un precedente in termini *cf.*: Cass. civ. sez. III n. 6058/2010), pur riferito alla disciplina previgente, in base al quale la condizione del decorso del termine di sessanta giorni dal ricevimento della lettera raccomandata contenente la richiesta del danneggiato risponde alla finalità di favorire il soddisfacimento stragiudiziale delle istanze risarcitorie.

Lo stesso giudice delle leggi, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22 l. 990/69 variamente proposte, ha più volte affermato che lo scopo perseguito dalla norma in parola è quello «di rendere possibile, mediante gli accertamenti da parte dell'impresa assicuratrice, la composizione stragiudiziale sulla pretesa del danneggiato, evitandosi che il costo di gestione del servizio assicurativo subisca l'aggravio di spese giudiziali superflue» (in termini v. Corte Cost. 23 gennaio 1975 n. 19).

La comunicazione, in altre parole, consente alle imprese che gestiscono la liquidazione del danno di provvedere *ante litem* dopo aver istruita la pratica per vie interne; e si svela così con chiarezza l'intento deflattivo del legislatore.

In tal senso, del resto, si è attestata la giurisprudenza di merito (ampiamente citata da parte appellata) che ha avuto occasione di pronunciarsi sulla questione dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 209/2005.

III. — Se questa è dunque la finalità della norma, un primo profilo di incostituzionalità appare sussistere, nella forma di un'irragionevole limitazione del diritto di difesa del danneggiato, con riferimento alla posizione di Consap, della quale non è dato ipotizzare un effettivo ruolo di gestione della liquidazione nella fase anteriore al sinistro.

Invero, nell'istituire il Fondo di Garanzia per le vittime della strada, l'art. 285 d.lgs. 209/2005 ne prevedeva l'amministrazione da parte della Consap sotto la vigilanza del Ministero delle Attività Produttive (oggi Sviluppo Economico), disponendo altresì che quest'ultimo disciplinasse con regolamento le condizioni e le modalità di amministrazione del fondo.

Tale regolamento è stato successivamente emanato (trattasi del D.M. 28 aprile 2008 n. 98) e prevede espressamente che:

alla liquidazione dei sinistri provvedano le imprese designate dall'Isvap, che eventualmente indica anche le società di servizio di cui tali imprese possono avvalersi in via stragiudiziale per le attività di accertamento e liquidazione dei danni posti a carico del Fondo (art. 10);

tali imprese tengano una gestione separata dei sinistri provvedendo a tutti gli adempimenti relativi all'istruttoria ed alla liquidazione (art. 11);

i rapporti economici con il fondo siano poi regolati attraverso una procedura di rendiconto a fine esercizio e partiti meccanismi di rimborso (arti. 13-14).

Pertanto l'istruttoria e la liquidazione dei danni per i sinistri di cui all'art. 283 co. I d.lgs. 209/2005 sono di esclusiva competenza dell'impresa designata, non essendo previsto in tale fase alcun intervento di Consap. Se così è, l'unica possibile finalità della previsione in parola potrebbe essere quella di consentire a Consap l'assunzione di informazioni preordinate alla già citata partecipazione della stessa all'eventuale giudizio risarcitorio di cui al comma III dell'art. 287; partecipazione che la norma prevede come meramente facoltativa, disponendo che la società possa intervenire *ad adiuvandum* nel processo anche in grado di appello. Dal che si deve dedurre che attraverso la richiamata interpretazione dell'art. 287 co. I d.lgs. 209/2005 si giunge ad affermare l'improponibilità della domanda per effetto della mancata preventiva comunicazione di una richiesta risarcitoria ad un soggetto che, in realtà, è munito unicamente della possibilità (*recte*: della facoltà) di intervenire *ad adiuvandum* nell'eventuale processo, senza alcun effettivo potere di gestione della pratica liquidatoria nella fase stragiudiziale.

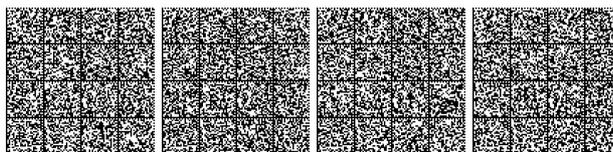
Siffatta interpretazione appare dunque irragionevolmente limitativa del diritto di difesa del danneggiato, condizionando il suo ricorso alla tutela giurisdizionale all'invio della richiesta risarcitoria ad un soggetto sprovvisto di effettivo potere istruttorio sulla stessa, nonché sulla successiva liquidazione del danno.

IV. — Vi è poi un ulteriore profilo di possibile incostituzionalità della norma per violazione degli artt. 76 e 77 della Costituzione, sempre in relazione all'art. 24.

La delega conferita dal Parlamento al Governo (v. art. 4 l. 29 luglio 2003 n. 229) era infatti del seguente tenore:

«Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di assicurazioni, ai sensi e secondo i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come sostituito dall'art. 1 della presente legge, e nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali;



b) tutela dei consumatori e, in generale, dei contraenti più deboli, sotto il profilo della trasparenza delle condizioni contrattuali, nonché dell'informativa preliminare, contestuale e successiva alla conclusione del contratto, avendo riguardo anche alla correttezza dei messaggi pubblicitari e del processo di liquidazione dei sinistri, compresi gli aspetti strutturali di tale servizio;

c) salvaguardia dell'effettiva concorrenza tra le imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa in Italia o operanti in regime di libertà di prestazioni di servizi;

d) previsione di specifici requisiti di accesso e di esercizio per le società di mutua assicurazione esonerate dal pieno rispetto delle norme comunitarie, nonché per le imprese di riassicurazione;

e) garanzia di una corretta gestione patrimoniale e finanziaria delle imprese autorizzate all'esercizio dell'attività assicurativa, anche nell'ipotesi di una loro appartenenza ad un gruppo assicurativo, nonché con riferimento alle partecipazioni di imprese assicurative in soggetti esercenti attività connesse a quella assicurativa e di partecipazione di questi ultimi in imprese assicurative;

f) armonizzazione della disciplina delle diverse figure di intermediari nell'attività di distribuzione dei servizi assicurativi, compresi i soggetti che, per conto di intermediari, svolgono questa attività nei confronti del pubblico;

g) armonizzazione della disciplina sull'esercizio e sulla vigilanza delle imprese di assicurazione e degli intermediari assicurativi alla normativa comunitaria;

h) riformulazione dell'apparato sanzionatorio alla luce dei principi generali in materia: 1) affiancando alle ipotesi di ricorso alla sanzione amministrativa pecuniaria nei riguardi di imprese e operatori del settore, la previsione di specifiche sanzioni penali, modulate tra limiti minimi e massimi, nei casi di abusivo esercizio di attività assicurativa, agenziale, mediatizia e peritale da parte di imprese e soggetti non autorizzati o non iscritti ai previsti albi e ruoli ovvero di rifiuto di accesso, opposto ai funzionari dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), agli uffici o alla documentazione relativa alle anzidette attività, anche esercitate in via di fatto o, infine, di truffa assicurativa; 1-bis) raddoppiando la misura delle sanzioni penali e quintuplicando la misura massima delle sanzioni amministrative pecuniarie determinate in una somma di denaro, ad eccezione delle sanzioni previste dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, e successive modificazioni; 2) prevedendo la facoltà di difesa in giudizio da parte dell'ISVAP, a mezzo dei suoi funzionari, nei ricorsi contro i provvedimenti sanzionatori di cui all'art. 6 della legge 5 marzo 2001, n. 57;

i) riassetto della disciplina dei rapporti tra l'ISVAP e il Governo, in ordine alle procedure di crisi cui sono assoggettate le imprese di assicurazione».

Ed invero, l'introduzione di un'ulteriore condizione di improponibilità della domanda conseguente alla modifica della normativa previgente non pare annoverabile entro alcuno dei principi e criteri direttivi della riportata delega.

È ben vero che quest'ultima conferiva al Governo attribuzioni anche di tipo innovativo, concretizzandosi necessariamente il «riassetto delle disposizioni vigenti» di cui al comma I in un intervento trascendente la semplice ricostruzione, in chiave ricognitiva, del complesso corpo normativo preesistente; ma è altrettanto vero che tale riassetto doveva avvenire espressamente in conformità ai principi e criteri direttivi specificamente dettati per le singole materie, donde non emergono limitazioni di sorta per l'esercizio dell'azione risarcitoria, nonché a quelli di cui all'art. 1 della stessa legge delega (essenzialmente fondati sullo snellimento delle procedure, sugli incentivi alla concorrenzialità e sulla semplificazione normativa).

Il giudizio non muta anche all'esito della doverosa applicazione dei criteri che sovrintendono alle note e numerose pronunzie della Corte Costituzionale (v. ad es. sent. n. 316/2008; brd. n. 213/2005; sent. n. 199/2003; sent. n. 15/1999; sent. n. 418/1996) in punto alla valutazione di pretesi vizi costituzionali di eccesso di delega, ed in particolare all'affermata necessità di «tener conto del complessivo contesto e delle finalità che hanno ispirato la legge delega» e di considerare che «i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio interpretativo delle stesse», leggendoli perciò «fin tanto che ciò sia possibile, nel significato compatibile con i principi della delega».

La delega, ad avviso della Corte, non esclude ogni discrezionalità del legislatore delegato, «che può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega» (cfr. in part. ord. n. 213/2005); «pertanto, per valutare se il legislatore abbia ecceduto tali — più o meno ampi — margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega, per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (così sent. n. 199/2003).

In particolare, con specifico riferimento alla legge delega che qui occupa, la Corte (sent. n. 230/2010) ha osservato che «nell'ambito del criterio costituito dalla “definizione del riassetto normativo e codificazione della normativa primaria regolante la materia” rientra l'obiettivo di ricondurre a sistema la disciplina del settore, introducendo disposi-



zioni di carattere sostanziale e processuale che, per quanto non formino oggetto di espressa previsione nella normativa delegante, siano però coerenti con la *ratio* della delega e di essa costituiscano sviluppo».

Ciò posto, pare tuttavia che la modifica del preesistente quadro normativo introdotta con l'art. 287 co. I d.lgs. 209/2005 non solo non si collochi in un piano armonico rispetto alle finalità della delega, ma presenti, rispetto ai principi indicati dalla stessa, un evidente profilo di contrasto laddove la stessa (punto *b*) prefigge la tutela del consumatore e del contraente debole.

Quest'ultimo, infatti, non può non ricavare un nocumento — in forma di limitazione del proprio diritto alla difesa — dall'introduzione di un ulteriore onere di preventiva comunicazione (con connesso termine di dilazione dell'azione) cui consegue una sanzione di portata dirimente quale quella dell'improponibilità della domanda, avuto particolare riguardo al possibile rilievo, anche officioso, della stessa in ogni stato e grado del giudizio.

Paiono pertanto sussistere profili di incostituzionalità, in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione, dell'art. 287 co. I d.lgs. 209/2005, nella parte in cui dispone che l'azione risarcitoria possa esser proposta solo dopo che siano trascorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata nonché alla Consap - Fondo di garanzia per le vittime della strada.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 l. 87/1953, solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 287 co. I d. lgs. 209/2005, in relazione agli artt. 24, 76 e 77 della Costituzione, nella parte in cui dispone che l'azione risarcitoria possa esser proposta solo dopo che siano trascorsi sessanta giorni da quello in cui il danneggiato abbia chiesto il risarcimento del danno, a mezzo raccomandata, all'impresa designata ed alla Consap- Fondo di garanzia per le vittime della strada, per le ragioni di cui in parte motiva.*

*Dispone la trasmissione degli atti di causa alla Corte costituzionale; sospende il procedimento in corso e manda alla Cancelleria affinché comunichi il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Forlì, addì 13 gennaio 2012

*Il Giudice: CORTESI*

12C0456

N. 262

*Ordinanza del 14 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Napoli  
nel procedimento civile promosso da Boccellino Giovanni ed altri contro Nespoli Vincenzo e Comune di Afragola*

**Elezioni - Incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un comune con popolazione superiore a 20 mila abitanti - Mancata previsione - Conseguente impedimento all'esercizio di azione popolare per contestare e fare accertare l'incompatibilità stessa - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza in materia elettorale - Incidenza sul principio di libertà di esercizio del mandato elettorale - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, artt. 63 e 70.
- Costituzione, artt. 3, 51, 67 e 97.



## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza collegiale nel procedimento civile iscritto al n. 34617/2011 R.G., avente ad oggetto ricorso popolare elettorale, promosso da:

Boccellino Giovanni, Di Lena Gennaro, Esposito Enrico, Giustino Gennaro, Grillo Pasquale, Izzo Pietro, Maiello Andrea, Petrellese Francesco, Valentino Pasquale, Espero Gennaro, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Antonio Parisi e Cerbone Luigi presso il cui studio in Napoli Via Sant'Aspreno n. 13 sono elettivamente domiciliati, come da mandato in atti, ricorrenti;

Contro Nespoli Vincenzo, rappresentato e difeso dall'avv.to Carlo Sarro presso il cui studio in Napoli Viale Gramsci n. 19 è elettivamente domiciliato, come da mandato in atti, resistente, e contro Comune di Afragola, in persona del legale rapp. p.t. convenuto contumace, e l'intervento del P.M., Sede, in persona del sostituto procuratore della Repubblica dott. Valeria Gonzalez y Reyero.

## FATTO E DIRITTO

1. Con ricorso depositato in data 5 dicembre 2011, i ricorrenti, anche consiglieri comunali in carica ad eccezione di Espero Gennaro, nella qualità di cittadini elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune di Afragola, provincia di Napoli, chiedevano a questo Tribunale:

accertare la sussistenza in capo al Senatore Vincenzo Nespoli della causa di incompatibilità tra la carica di Sindaco del Comune di Afragola e quella di Senatore della Repubblica italiana;

per l'effetto dichiarare la decadenza del Senatore Vincenzo Nespoli dalla carica di Sindaco del Comune di Afragola;

«*quatenus opus*» annullare, disapplicare, dichiarare nulla e/o, comunque, invalida la deliberazione del Consiglio Comunale, adottata nella seduta del 14 novembre 2011, con cui è stata disposta la sospensione della discussione e della votazione circa la contestazione della causa di incompatibilità sopravvenuta ex art. 69 del d.lgs n. 267/2000.

Premettevano in fatto che in data 13 e 14 aprile 2008 e nel successivo turno di ballottaggio del 28 e 29 aprile 2008 si erano svolte le elezioni per il rinnovo degli organi amministrativi del Comune di Afragola in esito alle quali era stato eletto alla carica di sindaco il resistente Nespoli Vincenzo, e che tale elezione era stata convalidata con delibera del Consiglio Comunale dell'11 giugno 2008, n. 1.

Esponavano che Nespoli Vincenzo rivestiva anche la carica di Parlamentare nazionale in quanto proclamato eletto al Senato della Repubblica nella XVI legislatura. Dalla documentazione allegata risultava che Nespoli Vincenzo era stato eletto Senatore il 13 aprile 2008 e proclamato il 24 aprile 2008, con convalida in data 1° luglio 2008.

Deducevano che la circostanza che il Nespoli ricoprisse i due incarichi contemporaneamente era in contrasto con l'ordinamento vigente ed in particolare con gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, come risultanti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dei citati articoli «nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti».

Affermavano, pertanto, che ai sensi dell'art. 30, terzo comma, della legge cost. n. 87/53 le norme dichiarate costituzionali non potevano più avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione e chiedevano che si provvedesse in tal senso.

Dopo aver richiamato ampiamente la parte motiva della sentenza costituzionale, affermavano che dalla stessa conseguiva una nuova causa di incompatibilità che, alla stregua delle altre ipotesi già previste dal legislatore, costringeva il parlamentare — Sindaco o Presidente di Provincia — a rinunciare al doppio incarico e ad optare necessariamente per l'uno o per l'altro.

Rappresentavano che Nespoli Vincenzo, pur trovandosi nella situazione di incompatibilità descritta, non aveva esercitato il diritto di opzione e, pertanto, doveva essere dichiarato decaduto dalla carica di Sindaco del Comune di Afragola.

Riferivano inoltre che tale causa ostativa all'esercizio del mandato elettivo era stata oggetto di una formale contestazione da parte dei ricorrenti ex art. 69 del d.lgs. n. 267/2000, e che tuttavia il Consiglio Comunale nella seduta del 14 novembre 2011 aveva imposto il differimento della discussione rinviando ogni determinazione alla decisione della Giunta per le elezioni del Senato.



Conclusivamente i ricorrenti affermavano la sussistenza della loro legittimazione attiva all'esercizio dell'azione popolare ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 in quanto «cittadini elettori» del Comune di Afragola e rassegnavano le conclusioni in premessa riportate.

2. Con provvedimento del 9 dicembre 2011, reso ai sensi degli artt. 702-*bis* cpc, in relazione all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011, e 70 del d.lgs. n. 267/2000, il Presidente del Tribunale fissava l'udienza innanzi al Collegio per il successivo 17 febbraio 2012, assegnando termine ai ricorrenti per la notifica del ricorso al resistente, al Comune di Afragola ed al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli.

Acquisita l'attestazione della avvenuta notifica del ricorso nei termini perentori previsti, ed instauratosi ritualmente il contraddittorio, si costituiva tempestivamente Nespoli Vincenzo che chiedeva rigettare il ricorso in quanto inammissibile e infondato.

Il Comune di Afragola rimaneva assente, per cui ne va dichiarata la contumacia.

3. Nel costituirsi, Nespoli Vincenzo formulava la richiesta di rigetto dell'avverso ricorso ed esponeva che la questione era stata già sottoposta nell'immediatezza delle elezioni sia al Consiglio Comunale in sede di convalida degli eletti che alla giunta delle elezioni del Senato. In particolare ricordava che il Consiglio Comunale di Afragola dell'11 giugno 2008 aveva comunque proceduto alla convalida degli eletti ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 267/2000 e che la Giunta delle Elezioni del Senato, cui spetta in via esclusiva ex art. 66 Cost. la deliberazione in ordine alla sussistenza delle cause di ineleggibilità/incompatibilità dei Senatori si era pronunciata a favore della compatibilità nella seduta del 31 settembre 2009.

Riferiva altresì che più di recente, prima della seduta del Consiglio comunale del 14 novembre 2011, su quesito proposto dal Segretario Comunale di Afragola, il Prefetto di Napoli aveva escluso la incidenza della Sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011 sul d.lgs. n. 267/2000 ed aveva affermato che si doveva ancora ritenere che l'unico organo legittimato a sancire esplicitamente le incompatibilità scaturenti da detta sentenza era la Giunta per le elezioni.

Per completezza precisava che la Giunta per le elezioni del Senato si era di nuovo pronunciata sul punto in data 21 dicembre 2011 ed aveva affermato la compatibilità tra la carica di Senatore e quella di Sindaco in quanto, secondo la Giunta, non era possibile estendere gli effetti della sentenza della Corte costituzionale alla situazione del Senatore Vincenzo Nespoli, trattandosi di fattispecie sulla quale la Giunta si era già pronunciata.

In diritto, la difesa di Nespoli Vincenzo affermava che il d.lgs. n. 267/2000, nel disciplinare le cause di incompatibilità/ineleggibilità, nulla prevedeva in relazione alla incompatibilità del Parlamentare che intenda candidarsi a Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, giacché l'art. 62 prevedeva l'incompatibilità del Sindaco che intenda candidarsi al Parlamento, e esponeva che la sentenza della Corte costituzionale era intervenuta solo sugli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 53/1960, che regolano i requisiti necessari per la candidatura e l'elezione al Parlamento, sancendo una nuova causa di incompatibilità alla carica di parlamentare per coloro che rivestono contemporaneamente la carica di Sindaco, la cui valutazione era riservata peraltro alla autodichia della Giunta per le elezioni ex art. 66 Cost.

La difesa del Nespoli eccepiva quindi l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del G.O. ex art. 66 Cost.

Eccepiva altresì l'inammissibilità dell'azione popolare esercitata ex art. 70 del d.lgs. n. 267/2000 perché proposta oltre il termine decadenziale previsto dall'art. 22 c. 4 del d.lgs. n. 150/2011 decorrente dal 17 giugno 2008, data della delibera del Consiglio comunale di Afragola di convalida degli eletti.

La difesa di Nespoli Vincenzo affermava quindi che il ricorso era infondato in quanto al momento dell'elezione a Senatore ed a Sindaco nessuna fonte normativa prevedeva la incompatibilità tra i due *munera*, e che la sua posizione giuridica si era consolidata ed era divenuta inoppugnabile a seguito delle pronunce del Consiglio Comunale di Afragola e della Giunta delle elezioni per cui sulla stessa non potevano riverberarsi gli effetti della pronuncia della Corte costituzionale.

4. All'udienza di discussione del 17 febbraio 2012, sentito il relatore e le difese delle parti non comparse personalmente, il Pubblico Ministero ha svolto le sue conclusioni orali chiedendo dichiararsi la decadenza di Nespoli Vincenzo dalla carica di sindaco per incompatibilità sopravvenuta con la carica di Senatore della Repubblica.



Quindi, il Tribunale, dopo essersi riservato, ha pronunciato la seguente ordinanza.

5. Preliminarmente osserva il Tribunale che non è oggetto di contestazione la circostanza che i ricorrenti siano cittadini elettori del Comune di Afragola e che Nespoli Vincenzo ricopra contemporaneamente la carica di Senatore e la carica di Sindaco del Comune di Afragola con popolazione superiore a 20.000 abitanti, senza aver esercitato alcuna opzione.

In particolare, si deve osservare che i comizi elettorali relativi alle due cariche si sono svolti con una parziale coincidenza nelle giornate del 13/14 aprile 2008 per il Parlamento e per il primo turno delle elezioni comunali, e solo nelle giornate del 28/29 aprile 2008 per il ballottaggio delle elezioni comunali.

Nespoli Vincenzo è stato eletto Senatore il 13 aprile 2008 e proclamato il 24 aprile 2008: la sua elezione è stata convalidata il 1° luglio 2009 (come risulta dalla scheda personale del sito web del Senato della Repubblica allegata alla produzione dei ricorrenti). È stato inoltre eletto Sindaco il 29 aprile 2008 e proclamato il 30 aprile 2008: la sua elezione è stata convalidata dal Consiglio Comunale di Afragola l'11 giugno 2008 con delibera n. 1 (come risulta dalla medesima delibera allegata alla produzione del resistente).

6. Va premesso in fatto che i ricorrenti, in qualità di cittadini elettori, hanno agito ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2011 ed hanno chiesto l'accertamento della sussistenza della incompatibilità sopravvenuta del Senatore Nespoli a ricoprire la carica di Sindaco e la pronuncia di decadenza in ragione degli artt. 1, 2, 3 e 4 della l. n. 53/1960, così come risultanti a seguito dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale.

Tanto premesso — atteso che già dall'esame del *petitum* risulta evidente che debbono essere prese in considerazione le disposizioni normative che regolano le incompatibilità per i due *munera*, quello di Sindaco e quello di Senatore (*rectius* parlamentare) in relazione ai profili sostanziali e processuali — osserva il Tribunale che risulta preliminare alla disamina delle domande e delle contrapposte eccezioni, la ricostruzione della normativa da applicare.

Ed infatti la materia delle cause di ineleggibilità e/o incompatibilità alle cariche pubbliche trova la sua regolamentazione in una pluralità di fonti normative sulle quali il legislatore e la Corte costituzionale sono intervenuti più volte per assicurare una rigorosa congruenza del sistema.

7. Ritiene il Tribunale che, per le ragioni di seguito esposte, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000, in combinato disposto con l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale.

8. Osserva il Tribunale che la difesa del resistente nel costituirsi ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del G.O. ex art. 66 Cost., ed ha altresì eccepito, in subordine, l'inammissibilità dell'azione popolare esercitata ex art. 70 del D. Lgs. n. 267/2000 perché proposta oltre il termine decadenziale previsto dall'art. 22 c. 4 del d.lgs. n. 150/2011, decorrente dal 17 giugno 2008, data della delibera del Consiglio comunale di Afragola di convalida degli eletti.

In merito a queste due questioni preliminari deve osservare il Tribunale che la prima, relativa al difetto di giurisdizione del G.O., fa emergere un *vulnus* del sistema normativo in contrasto con il principio di ragionevolezza e con i parametri costituzionali sopra richiamati che non può essere superato con una interpretazione costituzionalmente orientata e che, dunque, va rimesso all'esame del Giudice delle Leggi. Innanzi tutto va ripercorso il quadro normativo vigente in tema di incompatibilità tra cariche pubbliche e di modalità di contestazione e di accertamento, ed in particolare tra la carica di parlamentare e la carica di sindaco.

8.1 — Il d.lgs. n. 267/2000 disciplina i casi di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza, al Capo II, articoli da 60 a 70, con riferimento alla carica di sindaco, per quello che interessa nel presente procedimento.

Tuttavia tra le disposizioni che prevedono le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, anche sopravvenute, non si rinviene alcuna previsione che sancisca l'ineleggibilità del parlamentare a sindaco e l'incompatibilità tra le due cariche, incompatibilità in merito alla quale è stata chiesta l'odierna pronuncia di decadenza. Ed infatti il riferimento ai profili di interferenza tra la carica di sindaco e quella di parlamentare si trova solo nell'art. 62, che prevede che la accettazione



della candidatura a parlamentare comporta la decadenza dalla carica di sindaco di un Comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti (1), non applicabile al caso in esame.

Questa norma, nell'ambito della disciplina dettata per gli enti locali, opera in combinato disposto con gli artt. 7 del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) (2) e 5 del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica) (3) e, nel richiamare i casi di ineleggibilità ivi disciplinati alla carica di deputato e di senatore, prevede, con significativa coincidenza, la medesima conseguenza, e cioè che l'accettazione della candidatura a deputato o a senatore comporta la decadenza dalla carica di sindaco, già rivestita.

Va sottolineato che le ultime norme richiamate non vertono su incompatibilità tra cariche: ed infatti il legislatore, nel caso del cittadino sindaco (o presidente di una giunta provinciale) che intenda candidarsi come parlamentare, ha operato in via diretta una scelta preventiva, perché, pur sancendone l'ineleggibilità a parlamentare, per non pregiudicare l'esercizio del diritto di elettorato passivo costituzionalmente garantito dagli artt. 56, terzo comma, 58, secondo comma, Cost., ha fatto discendere dalla scelta a candidarsi ad uno dei rami del Parlamento la decadenza dalla carica di Sindaco (o presidente di una giunta provinciale), indipendentemente da criteri di priorità e di attualità nell'esercizio della carica. Si tratta cioè di una causa di ineleggibilità che produce i suoi effetti non sulla carica (futura ed eventuale) per la quale è stabilita (parlamentare) ma per quella preesistente (sindaco), ed infatti la disciplina del procedimento attraverso il quale la decadenza può essere rilevata, proprio perché inerente alla carica di sindaco, è dettata solo nel d.lgs. n. 267/2000 e non nelle altre disposizioni richiamate (norme per le elezioni alla Camera ed al Senato).

L'art. 63 sancisce i casi di incompatibilità, tra i quali non è prevista l'incompatibilità tra le cariche di parlamentare e sindaco.

Gli artt. 68 (4) e 69 (5) del T.U. successivamente disciplinano gli effetti della perdita delle condizioni di eleggibilità e delle incompatibilità previste nel T.U. e le modalità di contestazione, con impugnazione delle delibere consiliari.

L'art. 70 (testo in nota 10) prevede, inoltre, che la decadenza dalla carica di sindaco possa essere promossa da qualsiasi cittadino - elettore del Comune nelle forma della azione popolare.

Nel caso in esame i ricorrenti hanno agito proprio ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, la cui disciplina di recente è stata modificata dagli artt. 3 e 22 del d.lgs. n. 150/2011 (semplificazione dei riti), che hanno ricondotto il procedimento nell'alveo del processo sommario di cognizione.

8.2 — La 1. n. 53/1960 disciplina le «incompatibilità parlamentari» e prevede altresì la competenza della Giunta per le Elezioni del rispettivo ramo del Parlamento a svolgere gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità (6);

(1) I numerosi testi normativi, necessari per una compiuta disamina della questione, vengono inseriti in nota. Articolo 62 d.lgs. n. 267/2000 — Decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia — «1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dall'articolo 5 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, l'accettazione della candidatura a deputato o senatore comporta, in ogni caso, per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e per i presidenti delle province la decadenza dalle cariche elettive ricoperte.»

(2) Art. 7 d.P.R. n. 361/1957 «1. Non sono eleggibili deputato): ...b) i presidenti delle Giunte provinciali; c) i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; ... 2. ... 3. ... 4. ... 5. L'accettazione della candidatura comporta in ogni caso la decadenza dalle cariche di cui alle predette lettere a), b) e c). 6...»

(3) Articolo 5 d.P.R. n. 361/1957 «1. Sono eleggibili a senatori gli elettori che, al giorno delle elezioni, hanno compiuto il quarantesimo anno di età e non si trovano in alcuna delle condizioni d'ineleggibilità previste dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.»

(4) Art. 68 d.lgs. n. 267/2000 «Perdita delle condizioni di eleggibilità e incompatibilità». 1. La perdita delle condizioni di eleggibilità previste dal presente capo importa la decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale. 2. Le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche. 3. Ai fini della rimozione delle cause di ineleggibilità sopravvenute alle elezioni, ovvero delle cause di incompatibilità sono applicabili le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 5, 6 e 7 dell'articolo 60. 4. La cessazione dalle funzioni deve avere luogo entro dieci giorni dalla data in cui è venuta a concretizzarsi la causa di ineleggibilità o di incompatibilità.

(5) Art. 69 d.lgs. n. 267/2000. «Contestazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità». 1. Quando successivamente alla elezione si verifichi qualcuna delle condizioni previste dal presente capo come causa di ineleggibilità ovvero esista al momento della elezione o si verifichi successivamente qualcuna delle condizioni di incompatibilità previste dal presente capo il consiglio di cui l'interessato fa parte gliela contesta. 2. L'amministratore locale ha dieci giorni di tempo per formulare osservazioni o per eliminare le cause di ineleggibilità sopravvenute o di incompatibilità. 3. Nel caso in cui venga proposta azione di accertamento in sede giurisdizionale ai sensi del successivo articolo 70, il termine di dieci giorni previsto dal comma 2 decorre dalla data di notificazione del ricorso. 4. Entro i 10 giorni successivi alla scadenza del termine di cui al comma 2 il consiglio delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, invita l'amministratore a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, la opzione per la carica che intende conservare. 5. Qualora l'amministratore non vi provveda entro i successivi 10 giorni il consiglio lo dichiara decaduto. Contro la deliberazione adottata è ammesso ricorso giurisdizionale al tribunale competente per territorio. 6. La deliberazione deve essere, nel giorno successivo, depositata nella segreteria del consiglio e notificata, entro i cinque giorni successivi, a colui che è stato dichiarato decaduto. 7. Le deliberazioni di cui al presente articolo sono adottate di ufficio o su istanza di qualsiasi elettore.

(6) Art. 81. n. 53/1960 «Gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità previste dalle leggi sono di competenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati o del Senato, che è investita del caso dalla Presidenza della rispettiva Assemblea, secondo che trattisi di un deputato o di un senatore che non abbia ottemperato a quanto disposto nell'articolo precedente.»



prevede inoltre la conferma delle incompatibilità previste dalla Costituzione e delle incompatibilità e delle cause di ineleggibilità previste dalle leggi vigenti (7).

Dalla sentenza additiva n. 277 del 2011 della Corte costituzionale risulta, oltre alle fattispecie di incompatibilità ivi già previste, quella tra la carica di parlamentare e quella di sindaco di un comune con popolazione superiore a 20.000 abitanti, invocata nel presente giudizio.

La Corte costituzionale, avendo effettuato la ricostruzione del quadro normativo già vigente, ha riscontrato la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata sulla parte della legge in cui, pur prevedendosi l'ineleggibilità del sindaco a parlamentare, non era disciplinata l'ipotesi della sopravvenienza della carica di sindaco a quella di parlamentare.

La Corte costituzionale ha svolto ampie considerazioni circa la necessità di verificare la coerenza di un sistema in cui, la scelta operata dal legislatore di escludere l'eleggibilità alla Camera o al Senato di chi contemporaneamente rivesta la carica di sindaco di un grande Comune, non si accompagnava la previsione di una causa di incompatibilità per il caso in cui la stessa carica sopravvenisse rispetto alla elezione a membro del Parlamento nazionale.

In ragione di ciò la Corte costituzionale non ha ritenuto essenziale soffermarsi sulla individuazione della diversità di *ratio* e di elementi distintivi propri, per causa ed effetti, delle cause di ineleggibilità (e della conseguente limitazione dello *jus ad officium*, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di *captatio benevolentiae* e di *metus publicae potestatis*) rispetto a quelle di incompatibilità — incidenti sullo *jus in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi — (sentenze n. 288 del 2007 e n. 235 del 1988), ma piuttosto analizzare il sistema nell'esigenza di ricondurlo ad una razionalità intrinseca altrimenti lesa.

Nell'ambito di questa analisi la Corte costituzionale ha privilegiato il criterio teleologico, nel cui contesto ha evidenziato «il naturale carattere bilaterale dell'ineleggibilità», il quale inevitabilmente «finisce con il tutelare, attraverso il divieto a candidarsi in determinate condizioni, non solo la carica per la quale l'elezione è disposta, ma anche la carica il cui esercizio è ritenuto incompatibile con la candidatura in questione» (sentenza n. 276 del 1997).

La Corte costituzionale ha quindi affermato «Tale profilo finalistico non può trovare attuazione se non attraverso l'affermazione della necessità che il menzionato parallelismo sia assicurato, allorché il cumulo tra gli uffici eletivi sia, comunque, ritenuto suscettibile di compromettere il libero ed efficiente espletamento della carica, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost (sentenza n. 201 del 2003). Poiché in ultima analisi le cause di ineleggibilità e di incompatibilità si pongono quali strumenti di protezione non soltanto del mandato elettivo, ma anche del pubblico ufficio che viene ritenuto causa di impedimento del corretto esercizio della funzione rappresentativa, il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione» (sentenza n. 143 del 2010).»

Per quanto riguarda il procedimento di accertamento delle situazioni di incompatibilità, l'art. 8 (8) lo riserva alla Giunta delle Elezioni, in attuazione dell'art. 66 Cost.

8.3 — Da ultimo è opportuno ricordare che il legislatore ha recentemente integrato le fattispecie di incompatibilità all'art. 13, c. 3 decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 (9). Come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 277 del 2011 questo *jus superveniens*, anche se non applicabile al caso in esame per ragioni temporali, indica una palese opzione per la introduzione di una simmetrica e corrispondente operatività tra condizioni di ineleggibilità e di incompatibilità.

9. Orbene, a fronte di questo quadro normativo, la eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal resistente pone in evidenza, oltre alla rilevanza, le discrasie di un sistema che appare presentare dei profili di non manifesta infonda-

(7) Art. 9 l. n. 53/1960 «Oltre le incompatibilità previste dalla Costituzione, restano ferme tutte le altre incompatibilità e le varie cause di ineleggibilità contenute nelle leggi vigenti, salve, per queste ultime, le modifiche apportate dalla presente legge.»

(8) Art. 8 L. n. 53/1960. Gli accertamenti e le istruttorie sulle incompatibilità previste dalle leggi sono di competenza della Giunta delle elezioni della Camera dei deputati o del Senato, che è investita del caso dalla Presidenza della rispettiva Assemblea, secondo che trattisi di un deputato o di un senatore che non abbia ottemperato a quanto disposto nell'articolo precedente.

(9) Art. 13 c. 3 decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 «Fermo restando quanto previsto dalla legge 20 luglio 2004, n. 215, e successive modificazioni, le cariche di deputato e di senatore, nonché le cariche di governo di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 215 del 2004, sono incompatibili con qualsiasi altra carica pubblica elettiva di natura monocratica relativa ad organi di governo di enti pubblici territoriali aventi, alla data di indizione delle elezioni o della nomina, popolazione superiore a 5.000 abitanti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano a decorrere dalla data di indizione delle elezioni relative alla prima legislatura parlamentare successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto. A decorrere dalla data di indizione delle relative elezioni successive alla data di entrata in vigore del presente decreto, le incompatibilità di cui al primo periodo si applicano, altresì, alla carica di membro del Parlamento europeo spettante all'Italia, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6, commi secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, della legge 24 gennaio 1979, n. 18, e successive modificazioni. Resta fermo in ogni caso il divieto di cumulo con ogni altro emolumento; fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta.»



tezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000, in combinato disposto con l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale.

Se va infatti considerato che l'incompatibilità enucleata dal sistema dalla sentenza della Corte n. 277 del 2011 non ricade direttamente sull'ambito applicativo del d.lgs. n. 267/2000, ove è disciplinata l'azione popolare, non può non considerarsi che la mancata possibilità di esercitarla, conseguente a questa assenza normativa, determinerebbe una disarmonia ed un disequilibrio del sistema, che, viceversa, è caratterizzato da corrispondenze biunivoche tra le incompatibilità, e confliggerebbe anche con il principio affermato dalla Corte costituzionale, secondo il quale «il potere discrezionale del legislatore di introdurre (o mantenere) dei temperamenti alla esclusione di cumulo tra le due cariche «trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione» (sentenza n. 143 del 2010)». La mancata possibilità di esercitare l'azione popolare potrebbe determinare anche una sperequazione tra il diritto di elettorato passivo (diritto dell'eletto a permanere nelle cariche) rispetto al diritto di elettorato attivo (diritto del cittadino elettore a far valere le cause di incompatibilità), atteso che la valutazione di una incompatibilità ricadente su due diverse cariche elettive (parlamentare e sindaco), si troverebbe ad essere parzialmente sottratta all'ordinario sistema di accertamento e contestazione previsto per una delle due (sindaco).

Né può ritenersi che ciò si possa giustificare in ragione dell'autodichia riservata al Parlamento che, se senza dubbio ha giurisdizione esclusiva nella disamina della questione sotto il profilo della permanenza dell'eletto nella carica di parlamentare, in modo non giustificato estenderebbe i suoi effetti anche alla permanenza nella carica di sindaco, ove fosse idonea — come sostenuto dal resistente a creare un giudicato anche su questo punto — ed ove non fosse consentito a tutti i cittadini elettori di agire ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000.

La domanda oggi proposta infatti non verte in materia coperta dalla riserva di autodichia contemplata dall'art. 66 Cost., poiché il Tribunale ordinario è chiamato a valutare, nel procedimento elettorale introdotto con l'azione popolare, unicamente il possesso da parte del Sindaco dei requisiti necessari per ricoprire tale carica, in nulla così vulnerando le prerogative costituzionalmente riservate al Parlamento nazionale in ordine alla valutazione dei requisiti necessari agli eletti per farne parte (*cf.*: esattamente in termini, Trib. Asti, sentenza n. 687/2008 del 10 settembre 2008; Tribunale Catania Sezione Prima Civile, Ordinanza Collegiale del 10 dicembre 2010).

Ed infatti, l'art. 66 della Cost., — secondo cui, come è noto, «ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità ed incompatibilità», — riserva al giudizio esclusivo delle Camere di appartenenza tutte le questioni afferenti alla carica di parlamentare ed all'accertamento delle eventuali cause di ineleggibilità o incompatibilità dei membri del Parlamento nazionale, in vista di una eventuale declaratoria di decadenza esclusivamente da quest'ultima carica.

Al contrario, nell'azione elettorale popolare, accordata al cittadino elettore, quale espressione dell'art. 1 della Costituzione, nell'interesse generale all'osservanza della legge ed al regolare funzionamento degli organi elettivi degli enti locali, la giurisdizione ordinaria concerne esclusivamente la eventuale declaratoria di decadenza o d'incompatibilità dalla carica di Sindaco, successivamente assunta dal parlamentare, sicché la qualità di deputato o senatore del soggetto che cumula le due cariche resta del tutto intangibile ed estranea alla pronunzia dell'A.G.O., e viene in rilievo unicamente alla stregua di un presupposto esterno di applicazione della normativa in materia di incompatibilità dell'amministratore dell'ente locale, ferme ed impregiudicate restando tutte le prerogative costituzionali e sovrane del Parlamento garantite dalla Costituzione.

In altri termini, l'oggetto della giurisdizione parlamentare sui requisiti di ineleggibilità ed incompatibilità dei suoi membri, e quello riservato alla giurisdizione ordinaria in tema di elettorato passivo degli organi degli enti locali nell'ambito dell'azione popolare, si pongono su piani del tutto diversi, e non può configurarsi alcun rapporto di interferenza né tra i due distinti procedimenti, né tra le due diverse pronunzie.

Alla luce delle considerazioni svolte si deve quindi ritenere che, per un verso, la qualità di parlamentare non possa impedire l'esperimento dell'azione popolare da parte del cittadino elettore nei confronti del soggetto eletto alla carica locale, ex artt. 1 e 24 Cost., una volta che costui cumuli i due mandati elettorali, dato il principio previsto dall'art. 51 Cost. che sancisce il diritto di tutti i cittadini ad accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, sicché l'eletto alla carica locale deve restare soggetto ai normali controlli previsti dall'ordinamento per la generalità dei Sindaci democraticamente eletti in posizione d'eguaglianza.



E, per altro verso, si deve ritenere che la qualità di parlamentare non è in nessun caso suscettibile di subire riflessi giuridici, diretti o indiretti, dalla decisione che l'A.G.O. è tenuta ad assumere nel merito dell'azione popolare esperita in relazione alla carica di Sindaco.

Ne consegue quindi che l'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata dal resistente, sulla base del c.d. giudicato parlamentare, non appare fondata.

D'altra parte la compatibilità dell'esistenza di più binari distinti di accertamento delle incompatibilità, non confliggenti tra di loro, è confermata dalla disciplina delle incompatibilità prevista per le cariche di parlamentare e di consigliere regionale, ove la disciplina biunivoca trova la sua previsione sia nelle disposizioni che regolano la qualità di parlamentare (art. 8 L. n. 53/1960) che di consigliere regionale. In particolare l'art. 274, comma 1 del citato d.lgs. n. 267/2000 alla lettera *e*) nel sancire l'abrogazione degli articoli 6, 9, 9-bis (che disciplinava l'azione popolare) ha fatto salva l'applicabilità delle disposizioni ivi previste agli amministratori regionali ai sensi dell'articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, 72, commi 3 e 4 e 75 del decreto del Presidente della Repubblica del 16 maggio 1960, n. 570, ed alla lettera *l*) nel sancire l'abrogazione della l. 23 aprile 1981, n. 154 ha espressamente sancito l'esclusione dalla abrogazione delle disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali (sul punto v. Corte cass., n. 15368/2002).

Proprio la scelta del legislatore di conservare espressamente l'efficacia dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 570/1960, per evitare il vuoto normativo che sarebbe conseguito alla approvazione del T.U. d.lgs. n. 267/2000 (non applicabile alla incompatibilità tra parlamentare e consigliere regionale in quanto in esso non prevista), oltre alla competenza della Giunta delle Elezioni per quanto di sua competenza, conferma la non superabilità della questione di legittimità costituzionale normativa in via interpretativa e la sua rilevanza ai fini della decisione.

10. Al fine di rappresentare ulteriormente la rilevanza della questione di costituzionalità proposta, va osservato che l'eccezione preliminare di tardività del ricorso per l'inosservanza del termine previsto dall'art. 22, c., 4 d.lgs. n.150/2011 prospettata dalla difesa di Nespoli Vincenzo è infondata e va respinta.

Invero, secondo il consolidato orientamento del S.C., l'azione elettorale si colloca, (così come nella previgente disciplina contenuta nella L. 23 aprile 1981, n. 154), su un piano di assoluta autonomia rispetto alla delibera consiliare di convalida dell'elezione, poichè è stata mantenuta ferma a tutela dell'interesse pubblico dell'intera comunità, mirando ad impedire che permangano posizioni irregolari che il consiglio comunale non rilevi per ragioni d'opportunità o per qualsivoglia altra ragione; nel correlativo giudizio che involge posizioni di diritto soggettivo perfetto i pieni poteri di cognizione del giudice ordinario, comprendenti anche quello di correggere il risultato delle elezioni, non sono influenzati da eventuali provvedimenti del consiglio comunale nè il relativo procedimento amministrativo può incidere sulla proponibilità dell'azione giudiziaria, che prescinde sia dalla esistenza di un deliberato consiliare sia dalla correlativa impugnativa di tale deliberato consiliare (*Cfr.* esattamente in termini, Cass. 2010/16877; Cass. 2005/15104; Cass. 2002/18128 ).

A sostegno è utile ricordare anche la recente sentenza della Corte di cassazione n. 28842/2011, la quale, pur pronunciandosi in merito al disposto dell'art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960, nella sua versione precedente, ha affermato che laddove si faccia valere l'ineleggibilità o l'incompatibilità di un eletto ai sensi dell'art. 9-bis del decreto (trasfuso nell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000) non è previsto alcun termine di proposizione allorchè «sulla causa della ineleggibilità e sulla correlata decadenza il Consiglio, per mancata conoscenza o per altra variabile ragione non abbia deliberato specificamente, sicchè la relativa azione può essere proposta in ogni tempo: prevalendo in tal caso sulle esigenze di certezza - tutelate dal termine perentorio della deliberazione espressa - l'interesse pubblico ad evitare il consolidamento di situazioni potenzialmente dannose per l'ente territoriale (Cass. 196/2001; 3719/1993).

Nel caso in esame, peraltro il Consiglio comunale, sollecitato ad una nuova pronuncia dopo la sentenza della Corte costituzionale, non ha assunto alcuna delibera.

L'infondatezza della eccezione di intempestività del ricorso è confermato dalla lettura sistematica delle norme recentemente novellate.

Innanzitutto va osservato che la azione popolare promossa nel presente giudizio è quella prevista nel corpo del «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» che all'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 34, comma 26 del d.lgs. n. 150/2011, (10).

Nella nuova formulazione è venuto del tutto meno il riferimento all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (che riguarda le impugnative delle delibere consiliari ed il cui testo peraltro è stato

(10) Art. 70 d.lgs. n. 267/2000 «Azione popolare» 1. La decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale può essere promossa in prima istanza da qualsiasi cittadino elettore del comune, o da chiunque altro vi abbia interesse davanti al tribunale civile. 2. L'azione può essere promossa anche dal prefetto. 3. Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 22 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.



anch'esso ampiamente modificato dall'art. 34, c. 23 del d.lgs. n. 150/2011), ed è stato operato un diretto richiamo all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011 (11).

Come si rileva già dal titolo dell'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011, la disciplina riguarda sia le azioni popolari che le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, riguarda cioè sia le azioni popolari con contenuto di azione di accertamento, come quella promossa nel presente giudizio, sia le azioni a contenuto impugnatorio. Ciò risulta evidente anche dal tenore del comma 2 che più volte distingue tra «azioni popolari» e «impugnative»: da tale premessa non può che discendere l'inapplicabilità alle azioni popolari del termine previsto dal comma 4, necessariamente riferibile solo alle azioni aventi ad oggetto le impugnative di deliberazioni. Tale interpretazione trova conferma e riscontro nel novellato testo dell'art. 82 del d.P.R. n. 570/1960 che disciplina le impugnative delle deliberazioni adottate dal Consiglio comunale in tema di eleggibilità, e che, da un lato, ha visto abrogata la disposizione relativa al termine fissato per l'impugnativa e, dall'altro, ha visto introdotto il rinvio all'art. 22 del d.lgs. n. 150/2011 che tale termine prevede solo per le azioni impugnatorie proprio al comma 4.

11. Ritiene il Tribunale, dunque, che la questione, oltre che rilevante, sia non manifestamente infondata, in quanto il quadro normativo delle disposizioni da applicare, come ricostruito, presenta una lacuna in contrasto con il principio di ragionevolezza e con gli artt. 3, 51, 67, 97 della Costituzione, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come risultanti a seguito della sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale, che non può essere colmata in via di interpretazione estensiva o analogica o attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata.

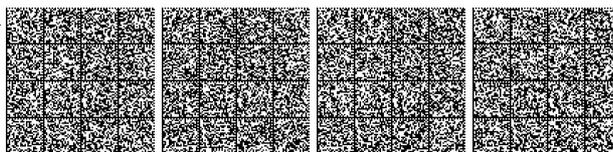
Il principio di tassatività delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità e la considerazione che l'elettorato passivo rientra tra i diritti politici fondamentali del cittadino osta ad una interpretazione estensiva dell'ambito operativo dell'azione popolare, la quale, attenendo alla contestazione ed all'accertamento delle cause di incompatibilità, è destinata ad incidere direttamente sul diritto di elettorato passivo, e deve ritenersi dunque ugualmente sottratta alla possibilità di una estensione dell'ambito operativo in via interpretativa.

In particolare ritiene il Tribunale che la mancata previsione nel d.lgs. n. 267/2000 della incompatibilità tra la carica di Sindaco di un Comune con più di 20.000 abitanti e di parlamentare, non consenta la utilizzabilità dell'azione popolare: ciò, in presenza di incompatibilità legislativamente prevista, sia pure in altra legge in ragione della sentenza della Corte costituzionale n. 277 del 2011, determina un *vulnus* del sistema per violazione degli artt. 3, 51, 67 e 97 della Cost. e del principio di ragionevolezza, giacché in assenza di una causa normativa (enucleabile all'interno della legge impugnata ovvero dal più ampio sistema in cui la previsione opera) idonea ad attribuire a ciò una ragionevole giustificazione, la inapplicabilità del rimedio dell'azione popolare in ragione della mancata riproduzione di una causa di incompatibilità già normativamente prevista si pone in violazione della naturale corrispondenza tra incompatibilità e strumenti di contestazione ed accertamento, con lesione non soltanto del canone di uguaglianza e ragionevolezza ma anche della stessa libertà di esercizio del diritto di elettorato attivo — di cui è espressione l'esercizio dell'azione popolare — e passivo.

12. Si profila, quindi, per le ragioni sopra esposte, un contrasto tra le disposizioni legislative nazionali sopra indicate, e segnatamente tra l'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000, in combinato disposto con l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, e gli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza, in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale, la cui disciplina è espressione della fondamentale esigenza di uniformità e di parità di trattamento nella materia elettorale, in quanto non consente l'utilizzabilità dell'azione popolare per contestare e far accertare l'incompatibilità stessa.

Si delinea la lesione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, per la violazione del principio generale secondo cui un soggetto non può assumere e mantenere durante il proprio mandato la carica di parlamentare e di sindaco tra le quali è stata sancita una incompatibilità *ex lege* ex artt. 1, 2, 3 e 4 della legge n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale, senza che sia consentito ai cittadini elettori di sottoporre questa situazione al vaglio della giurisdizione ordinaria ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, come previsto per tutte le altre ipotesi di incompatibilità dettate *ex lege* per il Sindaco.

(11) Art. 22 d.lgs. n. 150/2011 «Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali» 1. Le controversie previste dall'articolo 82, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, quelle previste dall'articolo 7, secondo comma, della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, quelle previste dall'articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e quelle previste dall'articolo 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni comunali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il comune medesimo. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni provinciali sono di competenza del tribunale della circoscrizione territoriale in cui è compreso il capoluogo della provincia. Le azioni popolari e le impugnative consentite per quanto concerne le elezioni regionali sono di competenza del tribunale del capoluogo della regione. 3. Il tribunale giudica in composizione collegiale e al giudizio partecipa il pubblico ministero. 4. Il ricorso avverso le deliberazioni adottate in materia di eleggibilità deve essere proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data finale di pubblicazione della deliberazione, ovvero dalla data della notificazione di essa, quando è necessaria. Il termine è di sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero. 5..... e seguenti.»



Si profila la violazione del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia elettorale dall'art. 51 Cost.

Si manifesta, ancora, un contrasto con l'art. 67 Cost., nella parte in cui viene in evidenza una possibile contrapposizione d'interessi tra enti locali, e segnatamente tra Comuni aventi una rilevante popolazione, ed organizzazione statutale nazionale, con conseguente *vulnus* del principio di libertà di mandato.

Il cumulo potrebbe dar luogo, infatti, ad un conflitto d'interessi tra l'impegno del deputato a tutelare gli interessi più generali della Repubblica italiana e l'impegno del Sindaco, titolare di penetranti poteri amministrativi nell'ambito di un Comune con rilevante popolazione, con possibile *vulnus* all'imparzialità nell'esercizio delle funzioni, conflitto già astrattamente riconosciuto nella previsione di incompatibilità conseguente alla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale.

Si profila, quindi, un contrasto con l'art. 97 Cost., atteso che il cumulo degli uffici di Sindaco di un Comune con rilevante popolazione e di Parlamentare Nazionale può ripercuotersi negativamente sull'efficienza e imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate. L'art. 97 Cost. implica, invero, il divieto di cumulo dei mandati e costituisce il fondamento costituzionale del principio di parallelismo tra ineleggibilità ed incompatibilità posto a base dalla Corte costituzionale nella propria giurisprudenza in tale delicata materia, laddove la Corte ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di evitare che l'unione nella stessa persona fisica di più cariche soggettivamente impegnative si ripercuota negativamente sull'efficienza ed imparzialità delle funzioni cumulativamente esercitate, secondo una «linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento, la quale impone di configurare l'incompatibilità nelle medesime ipotesi ed entro gli stessi limiti in cui si prevede una causa di ineleggibilità» (Corte cost. n. 44/1997; Corte cost. 235/1988 e da ultimo, testualmente, Corte cost. 143/2010).

13. Conclusivamente, dovendosi fare applicazione delle disposizioni in questione, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000, in combinato disposto con l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale.

Il procedimento *a quo* deve essere sospeso con rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione.

*P.Q.M.*

*Esaminati gli atti del procedimento civile iscritto al n. 34617/2011 R.G. avente ad oggetto il ricorso elettorale promosso da Boccellino Giovanni, Di Lena Gennaro, Esposito Enrico, Giustino Gennaro, Grillo Pasquale, Izzo Pietro, Maiello Andrea, Petrellese Francesco, Valentino Pasquale, Espero Gennaro nei confronti di Nespoli Vincenzo e del Comune di Afragola;*

*Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000, in combinato disposto con l'art. 70 del d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui il suddetto articolo 63, nel sancire le cause di incompatibilità, non prevede l'incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di Sindaco di un Comune con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, non consentendo così l'esercizio dell'azione popolare, per la lesione degli articoli 3, 51, 67 e 97 della Costituzione nonché del principio di ragionevolezza in riferimento agli artt. 1, 2, 3 e 4 della L. n. 53/1960 come dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 277 del 2011 della Corte costituzionale;*

*Dispone, la sospensione del procedimento n. 34617/2011;*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina alla cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio, il 17 febbraio 2011.

*Il Presidente: IMPERIALI*



## N. 263

*Ordinanza del 28 agosto 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia  
sul ricorso proposto da Energie verdi Trinitapoli S.r.l. contro Regione Puglia ed altri 4*

**Ambiente - Impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - Norme della Regione Puglia - Divieto di realizzazione in zona agricola di impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione della sfera legislativa concorrente statale in materia di produzione di energia per il contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale.**

- Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, art. 2, comma 4.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, commi 7 e 10.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 80 del 2011, proposto da Energie Verdi Trinitapoli S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv.ti Ugo Operamolla e Vincenzo Operamolla, con domicilio eletto in Bari, via Dante n. 201;

Contro:

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Maria Liberti, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura regionale in Bari, lungomare Nazario Sauro nn. 31-33;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Laura Marasco, con domicilio eletto presso la sede legale dell'Agenzia in Bari, corso Trieste n. 25;

Comune di Trinitapoli;

Provincia di Barletta Andria Trani.

Per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

del provvedimento del 30 settembre 2010, notificato il 5 novembre 2010, di diniego dell'autorizzazione per la costruzione ed esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile a biomassa nel Comune di Trinitapoli;

nonché di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e consequenziale ed in particolare, ove occorra, del parere reso il 12 luglio 2010 dall'Arpa Puglia e del parere reso il 12 luglio 2010 dal Comune di Trinitapoli;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e della Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti gli artt. 79 cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2012 per le parti i difensori avv.ti Maurizio Sasso, su delega di Vincenzo Operamolla, Maria Liberti e Laura Marasco;

## FATTO

Con istanza del 12 maggio 2009, l'odierna ricorrente Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. richiedeva alla Regione Puglia l'autorizzazione unica ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 per la costruzione e l'esercizio di un impianto di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili «olio vegetale crudo» sito nel Comune di Trinitapoli e di potenza prevista pari a 56 MW.

In data 22 settembre 2009 la Regione Puglia richiedeva documentazione integrativa alla Energie Verdi Trinitapoli S.r.l., indicando in novanta giorni il termine entro cui la documentazione sarebbe dovuta pervenire.



In data 22 ottobre 2009 la società depositava la documentazione integrativa richiesta.

Il 2 marzo 2010 la Regione Puglia avviava il procedimento previsto dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 per l'autorizzazione unica e successivamente, il 24 giugno 2010, veniva convocata la conferenza di servizi.

In sede di conferenza di servizi del 12 luglio 2010 tutti gli Enti esprimevano il proprio parere favorevole e/o non negativo al rilascio dell'autorizzazione unica, salvo il Comune di Trinitapoli e l'Arpa Puglia che manifestavano il proprio parere sfavorevole.

Il responsabile del procedimento in sede di conferenza di servizi recepiva sia la segnalazione dell'Arpa, in merito alla necessità di assoggettare il progetto al procedimento di autorizzazione integrata ambientale, sia le controdeduzioni della società.

Pertanto, invitava la società Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. «a depositare copia del progetto presso il Servizio Ecologia Ufficio Inquinamento e Grandi Impianti della Regione Puglia, al quale Ente deve essere trasmesso il presente verbale ed al quale si chiede un parere sulla necessità dell'AIA».

La Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. depositava il progetto presso la Regione Puglia - Ufficio Inquinamento e Grandi Impianti in data 3 settembre 2010, in conformità alle disposizioni del responsabile del procedimento.

In data 11 settembre 2010 la Regione Puglia notificava il preavviso di rigetto dell'autorizzazione unica, in cui erano menzionati i pareri contrari espressi dall'Arpa Puglia e dal Comune di Trinitapoli in sede di conferenza di servizi.

Il preavviso era fondato sul mancato rispetto «del requisito previsto dall'art. 4 legge Regione Puglia n. 31/2008 che vieta la realizzazione in zona agricola di impianti a biomasse salvo che gli stessi non siano alimentati per almeno il 40% da filiera corta».

La Energie Verdi Trinitapoli S.r.l., in data 20 settembre 2010 e 5 ottobre 2010, forniva le proprie controdeduzioni al preavviso di rigetto.

Con il gravato provvedimento datato 30 settembre 2010, ma spedito il 7 ottobre 2010 e ricevuto dalla Energie Verdi Trinitapoli S.r.l. il 5 novembre 2010, la Regione Puglia rigettava la domanda di autorizzazione unica per il «mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 2, comma 4 della legge regionale n. 31/2008 in materia di requisiti di filiera corta per gli impianti a biomasse in zona agricola».

Con nota del 17 novembre 2010, la Provincia di Barletta Andria e Trani concludeva il procedimento relativo alla valutazione di impatto ambientale e all'autorizzazione integrata ambientale, archiviandolo alla luce del diniego di autorizzazione della Regione Puglia.

Il provvedimento gravato ha quale unico presupposto la mancata osservanza del disposto di cui all'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 31/2008, il quale prevede che «È vietata la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che gli impianti medesimi non siano alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da filiera corta, cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall'impianto».

L'odierna deducente impugna in questa sede il citato provvedimento di diniego di autorizzazione unica.

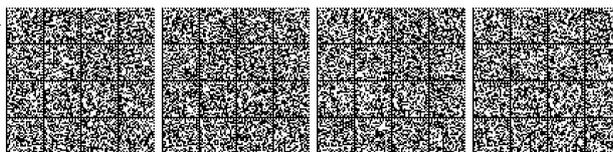
Si affida al seguente motivo di diritto così rubricato:

Violazione del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12 così come integrato dalle disposizioni del decreto del Ministero dello Sviluppo del 10 settembre 2010 in conformità della Conferenza Unificata Stato - Regioni dell'8 luglio 2010 - Eccesso di potere per contraddittorietà con il provvedimento del 24 giugno 2010 - Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008 ove applicabile per contrasto con gli artt. 3, 41, 97 e 117 Cost.

Sostiene parte ricorrente che la norma regionale posta a fondamento del provvedimento gravato (art. 2, comma 4, legge regionale n. 31/2008) disciplina esclusivamente gli impianti a biomassa solida, non già quelli a biomassa liquida come l'impianto per cui è causa; che gli impianti a biomassa liquida sono regolamentati, in relazione ai requisiti di sostenibilità e fattibilità, dalla direttiva 2009/28/CE; che il requisito della «filiera corta» si riferisce unicamente agli impianti a biomassa solida, essendo tale concetto estraneo agli impianti a biomasse liquide; che le Linee Guida Nazionali di cui all'art. 12, comma 10, decreto legislativo n. 387/2003 per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio della autorizzazione unica sono approvate in Conferenza Unificata su proposta del Ministro delle Attività Produttive di concerto con il Ministro dell'Ambiente e dei Beni Culturali; che secondo la suddetta norma statale le Regioni devono adeguarsi alle Linee Guida entro 90 giorni e che in mancanza di adeguamento si applicano le Linee Guida Nazionali; che le menzionate Linee Guida sono state emanate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010 in vigore dal 3 ottobre 2010; che il gravato provvedimento della Regione Puglia di diniego dell'autorizzazione, anziché rapportarsi alle norme statali di regolamentazione della materia, ha erroneamente applicato la precedente disciplina legislativa regionale; che l'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008 si pone in contrasto con l'art. 117 Cost., essendo la materia della tutela dell'ambiente di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si costituivano la Regione Puglia e l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, resistendo al gravame.

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2012 la causa è passata in decisione.



## DIRITTO

Il Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

Ai sensi della citata disposizione regionale, «È vietata la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che gli impianti medesimi non siano alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da filiera corta, cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall'impianto».

In applicazione del suddetto art. 2, comma 4, la Regione ha adottato il gravato provvedimento di diniego di autorizzazione unica (il quale menziona espressamente la disposizione in esame).

A tal proposito, va rilevato che il preavviso di rigetto per mero errore materiale cita, quale disposizione ostativa al rilascio dell'autorizzazione unica, l'art. 4 legge Regione Puglia n. 31/2008. Tuttavia, è evidente e anche il preavviso di rigetto fa riferimento nella sostanza alla previsione normativa di cui all'art. 2, comma 4, legge regionale n. 31/2008.

Il provvedimento censurato in questa sede (diniego di autorizzazione unica) è, pertanto, chiaramente applicativo del divieto contemplato dalla disposizione di cui all'art. 2, comma 4 legge Regione Puglia n. 31/2008.

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della citata disposizione legislativa regionale (*i.e.* art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008) ai fini della decisione della presente controversia, tenuto conto delle doglianze formulate dalla ricorrente che si incentrano sulla compatibilità costituzionale della normativa regionale *de qua*.

Invero, unicamente la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008, facendo venir meno il divieto in essa previsto, determinerebbe la caducazione del contestato provvedimento regionale di diniego di autorizzazione unica applicativo della citata disposizione ostativa.

Peraltro, diversamente da quanto sostenuto dalla odierna deducente, non sussiste — sul piano normativo — alcuna distinzione tra impianti a biomassa solida (cui - secondo la prospettazione di parte ricorrente - unicamente farebbe riferimento l'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008) ed impianti a biomassa liquida (in cui la società istante fa rientrare il proprio impianto, per escluderlo dalla preclusione di cui all'art. 2, comma 4) sulla quale fondare la diversa regolamentazione invocata dalla stessa società.

La disposizione regionale preclusiva (rispetto al progetto proposto dalla società deducente) applicabile al caso di specie resta l'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008 (che ha portata generale e si riferisce indistintamente a tutti gli impianti alimentati da biomasse, siano esse solide o liquide), previsione normativa di cui si fa espressa menzione nel provvedimento gravato e che ha determinato inevitabilmente il rigetto della istanza presentata dalla ricorrente.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale va anche apprezzata positivamente in relazione alla non operatività — *ratione temporis* — delle nuove disposizioni dettate dal regolamento regionale n. 24/2010 (che recepisce il decreto ministeriale del 10 settembre 2010, recante le Linee Guida Nazionali).

Venendo al profilo della non manifesta infondatezza, va evidenziato che ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. la materia della tutela dell'ambiente è di competenza legislativa esclusiva dello Stato; inoltre sulla materia dell'energia vi è una competenza legislativa concorrente Stato - Regioni (*cf.* art. 117, comma 3 Cost.).

La disposizione regionale censurata (art. 2, comma 4, legge regionale n. 31/2008) pare porsi in contrasto con la norma costituzionale suddetta (art. 117).

Invero, secondo la norma statale (art. 12, comma 7 prima parte, decreto legislativo n. 387/2003) gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettera b) (che prevede genericamente gli impianti alimentati da fonti rinnovabili programmabili, tra cui espressamente gli impianti alimentati dalle biomasse, senza alcuna distinzione), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici.

L'art. 12, comma 10, decreto legislativo n. 387/2003 stabilisce che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui al comma 3. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Le regioni adeguano le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida. In caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali».



Peraltro, l'art. 17 - punto 1 delle Linee Guida di cui al decreto 10 settembre 2010 (in vigore dal 3 ottobre 2010) adottato in forza della previsione normativa di cui al citato art. 12, comma 10 decreto legislativo n. 387/2003 (linee Guida cui le Regioni — come visto — devono adeguarsi) è rubricato «Aree non idonee» e statuisce:

«Al fine di accelerare l'iter di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, ..., le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazioni di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui 'allegato 3. L'individuazione della non idoneità dell'area operata dalle Regioni attraverso apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, peraltro, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazioni. Gli esiti della istruttoria, da richiamare nell'atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate».

Ed ancora, l'allegato 3 - punto c) del decreto 10 settembre 2010, rubricato «Criteri per l'individuazione delle aree non idonee» dispone espressamente che «le zone classificate agricole dai vigenti piani non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei».

Pertanto, può ritenersi che anche prima dell'entrata in vigore delle Linee Guida, in forza di quanto previsto dall'art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003 (ed a maggior ragione dopo la loro entrata in vigore, alla stregua di quanto sancito in modo espresso dall'allegato 3 - punto c) del decreto 10 settembre 2010), l'impossibilità di considerare genericamente ed in astratto le zone classificate agricole dai vigenti piani come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili costituisca un principio fondamentale della legislazione statale nella materia «concorrente» della energia (ex art. 117, comma 3 Cost.) cui la legislazione regionale deve adeguarsi. Viceversa, il vigente art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008, in possibile contrasto con la legislazione statale, vieta in via generale la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salva una ipotesi particolare (i.e. gli impianti alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da «filiera corta», cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall'impianto), senza procedere a quella individuazione della non idoneità dell'area che deve essere operata dalla Regione interessata attraverso apposita istruttoria caso per caso, così come imposto dall'art. 17.1 delle Linee Guida (Linee guida, che rappresentano — come detto — principio fondamentale in materia «produzione dell'energia» di legislazione concorrente Stato - Regione). Si rammenta, peraltro, che il previgente art. 27, comma 2, legge Regione Puglia n. 1/2008 (norma regionale abrogata dall'art. 6 legge Regione Puglia n. 31/2008) prevedeva, sia pure limitatamente agli impianti di cui al comma 1 e cioè con potenza elettrica nominale fino a 1 MW (nel caso di specie l'impianto proposto dalla ricorrente ha una potenza pari a 56 MW) e per quelli alimentati a biomassa, purché posti internamente a complessi industriali, agricoli, commerciali e servizi, esistenti o da costruire, che «Gli impianti di cui al comma 1 possono anche essere realizzati in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, tenuto, peraltro, conto di quanto specificato dall'art. 12, comma 7 del decreto legislativo n. 387/2003.».

Quindi, la previgente disposizione regionale contemplava un regime opposto rispetto a quello attuale (art. 2, comma 4 legge Regione Puglia n. 31/2008) ed appariva in linea con la norma statale (art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003).

Da quanto detto, si può argomentare che l'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia n. 31/2008 (precludendo in generale la realizzabilità in zona agricola di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili) si ponga in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di energia (i.e. art. 12, commi 7 e 10, decreto legislativo n. 387/2003 e Linee Guida ex art. 12, comma 10, decreto legislativo n. 387/2003 - decreto ministeriale del 10 settembre 2010, da cui si può desumere un principio fondamentale che ammette in generale la possibilità di ubicare in zona agricola impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili) e quindi con l'art. 117, comma 3 Cost.

Peraltro, innumerevoli sentenze della Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n. 344/2010; n. 168/2010; n. 124/2010; n. 282/2009; n. 364/006; n. 248/2006) hanno considerato l'art. 12 decreto legislativo n. 387/2003 come espressione di un principio fondamentale della legislazione statale materia di competenza concorrente sulla «produzione di energia».

Inoltre, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di altri commi dell'art. 2 legge regionale n. 31/2008), la Corte ha statuito che «l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente» (cfr. Corte cost. n. 119/2010).

Pertanto, si può asserire che anche il contestato comma 4 della disposizione regionale in esame (non cassato dalla sent. Corte cost. n. 119/2010, diversamente dai commi 1, 2 e 3) si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.



Afferma, a tal riguardo, la Corte nella citata sentenza n. 119/2010:

«... Pur non trascurandosi la rilevanza che, in relazione agli impianti che utilizzano fonti rinnovabili, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio, occorre riconoscere prevalente risalto al profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali (sent. n. 166 del 2009): diversamente, l'adozione, da parte delle Regioni, nelle more dell'approvazione delle linee guida previste dall'art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003, di una disciplina come quella oggetto di censura provoca l'impossibilità di realizzare impianti alimentati da energie rinnovabili in un determinato territorio, dal momento che l'emanazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento nel paesaggio di tali impianti è da ritenersi espressione della competenza statale di natura esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. L'assenza delle linee guida nazionali non consente, dunque, alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa. Di conseguenza l'individuazione di aree territoriali ritenute non idonee all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici, non ottemperando alla necessità di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, in ossequio al principio di leale cooperazione, risulta in contrasto con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 (sent. n. 382 del 2009).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale incide sugli interi commi 1 e 2 dell'art. 2 della legge regionale impugnata e va estesa al comma 3, che contenendo deroghe al divieto di installazione di impianti nelle zone di cui al comma 1, resta privo di oggetto.

Va affermata, peraltro, la necessità, al fine del perseguimento della esigenza di contemperare la diffusione degli impianti da energie rinnovabili con la conservazione delle aree di pregio ambientale, che lo Stato assuma l'iniziativa di attivare la procedura di cooperazione prevista per l'elaborazione delle linee guida ...».

La sentenza della Corte costituzionale n. 119/2010 è stata pronunciata in data 26 marzo 2010, e quindi in epoca di poco antecedente rispetto all'emanazione delle Linee Guida Nazionali di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010.

Trasponendo il ragionamento operato dalla Corte al caso di specie, si può ipotizzare che l'adozione, da parte della Regione Puglia (peraltro in una fase storica in cui non erano state ancora approvate le Linee Guida Nazionali previste dall'art. 12, comma 10 decreto legislativo n. 387/2003 e comunque in contrasto con l'art. 12, comma 7, decreto legislativo n. 387/2003 e, successivamente, anche con i principi fondamentali desumibili dalle Linee Guida), di una disciplina legislativa come quella oggetto di censura (art. 2, comma 4, legge regionale n. 31/2008) determina, in modo incompatibile con i richiamati principi costituzionali, un divieto generale alla realizzazione in zona agricola di impianti di produzione di energia elettrica da biomasse.

Conclusivamente il Tribunale, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 4, legge Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) e comma 3 della Costituzione.

Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 79, comma 1, cod. proc. amm., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 4 legge Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31, per contrasto con l'art. 117, comma 2 - lett. s) e comma 3 della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.*

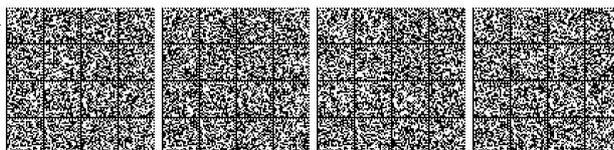
*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale della Regione Puglia e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Puglia.*

*Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.*

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2012.

*Il Presidente f.f.:* PICONE

*L'estensore:* COCOMILE



## N. 264

*Ordinanza del 7 febbraio 2012 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Ing. Salini Claudio Grandi Lavori S.p.a. e Quadratec S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Milano 3*

**Contenzioso tributario - Tentativo di conciliazione giudiziale - Esperimento d'ufficio nella prima udienza - Assegnazione alle parti di un termine per l'esame e l'eventuale accettazione della proposta conciliativa avanzata dalla Commissione tributaria provinciale, con conseguente rinvio della trattazione della causa ad altra udienza - Mancata previsione, equivalente a divieto - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 48, comma 4.
- Costituzione, art. 3.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa promossa da Claudio Salini Grandi Lavori spa e da Quadratec srl; Contro Agenzia delle Entrate-Ufficio di Milano 3 (Direzione provinciale di Milano 2).

## F A T T O

La società Ing. Claudio Salini Grandi Lavori spa (acquirente) e la società Quadratec srl (venditrice), - rappresentate e difese, giusta procura speciale in calce al ricorso, dai Dottori commercialisti Alfredo Malgeri, Paolo Troiano e Riccardo Gavigioli, ed elettivamente domiciliate presso lo studio legale tributario Troiano & Associati, sito in Milano, viale L. Majno n. 26 - proponevano ricorso contro l'avviso di rettifica e di liquidazione - notificatole in data 16 ottobre 2009 - con il quale l'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Milano 3, aveva rideterminato in € 5.030.654,00 il valore del ramo di azienda (dichiarato in € 1.176.219,00) oggetto della compravendita stipulata in data 26 settembre 2007 (atto Notaio Masini n. rep. 64371/14607) accertando una maggiore imposta di registro di € 115.633,00, oltre ad interessi e relative sanzioni.

Le ricorrenti chiedevano l'annullamento — previa sospensione - dell'atto impugnato adducendo l'assoluto difetto di motivazione e contestando nel merito le riprese fiscali operate dall'Ufficio (valore avviamento e valore altri beni).

Con vittoria delle spese processuali.

L'Agenzia delle Entrate, Ufficio di Milano 3, con comparsa depositata in data 12 maggio 2010 resisteva al ricorso chiedendone il rigetto con condanna dei ricorrenti alle spese processuali.

La Commissione tributaria con Ordinanza 18 ottobre 2010 respingeva l'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

Alla prima udienza per l'esame di merito la Commissione tributaria, dopo aver sentito le parti, esperiva d'ufficio il tentativo di conciliazione previsto dall'art. 48, comma 2, del D.L.v. 31 dicembre 1992, n. 546 proponendo la riduzione al 50% del valore accertato dall'Ufficio.

Entrambe le parti (per le ricorrenti il difensore Dott. Alfredo Malgeri e per la Direzione provinciale di Milano 2 la Dott.ssa Stefania Sabetta), ritenendo di non poter nel corso della stessa udienza accettare o respingere la proposta della Commissione, chiedevano un termine per un opportuno e adeguato esame dell'anzidetta proposta.

La Commissione tributaria si riservava di decidere.

## D I R I T T O

Non manifesta infondatezza.



Questo Collegio ritiene che la decisione sull'istanza delle parti per la concessione di un termine e quindi di un rinvio dell'udienza — necessario per l'esame e la valutazione della proposta conciliativa della Commissione - debba essere preceduto dalla soluzione di una questione di legittimità costituzionale.

Anche nel processo tributario — anche se in modo molto diverso e più limitato di quanto avviene o può avvenire nel processo civile (artt. 185 e 320 cod. proc. civ.) - è prevista la conciliazione.

L'art. 48 D.L.vo 31 dicembre 1992, n. 546, stabilisce che “Ciascuna delle parti con l'istanza prevista dall'art. 33 può proporre all'altra parte la conciliazione totale o parziale della controversia.”

Anche la Commissione tributaria, però, può (o potrebbe) esperire, d'ufficio, nel corso della prima udienza un tentativo di conciliazione.

Il secondo comma dell'anzidetto art. 48 prevede che “La conciliazione può avere luogo solo davanti alla commissione provinciale e non oltre la prima udienza, nella quale il tentativo di conciliazione può essere esperito d'ufficio anche dalla commissione.” e il successivo quarto comma aggiunge che “Qualora una delle parti abbia proposto la conciliazione (ma non anche qualora la Commissione abbia proposto la conciliazione) e la stessa non abbia luogo nel corso della prima udienza, la commissione può assegnare un termine non superiore a sessanta giorni...”.

La legge quindi prevede e consente che la commissione tributaria possa, d'ufficio, avanzare alle parti una proposta conciliativa per la definizione della controversia ma non prevede che il collegio giudicante, dopo aver avanzato una proposta, possa concedere un termine alle parti e quindi rinviare l'udienza di trattazione per consentire alle parti un adeguato esame e una meditata valutazione della proposta conciliativa.

Quindi, in base alla normativa vigente, la proposta conciliativa avanzata dalla Commissione tributaria nel corso della prima udienza, dovrebbe essere accolta o respinta dalle parti immediatamente nel corso della stessa udienza (*hic et nunc*).

La norma di cui al quarto comma dell'art. 48 del D.L.vo n. 546/92 — nella parte in cui non prevede né consente che il Collegio giudicante possa concedere un termine alle parti per l'esame della proposta conciliativa avanzata dallo stesso Collegio e quindi di rinviare la trattazione della causa ad altra udienza - manca di ragionevolezza e quindi è, quanto meno di dubbia legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

L'impossibilità di rinviare la trattazione della causa ad altra udienza ha vanificato e vanifica qualsiasi tentativo di conciliazione esperito o che potrebbe essere esperito dalla Commissione tributaria.

Ed è significativo, infatti, che l'istituto della conciliazione, almeno di fatto, sia stato e sia “ignorato” dai giudici tributari anche se la conciliazione potrebbe consentire agli stessi giudici di evitare l'onere di motivazioni a volte complesse e difficili.

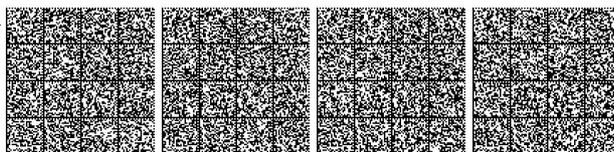
Della citata disposizione (art. 48, comma 4, D.L.vo 31 dicembre 1992, n. 546), a parere di questo Collegio, non può essere data una interpretazione diversa che possa consentire il superamento dei dubbi di legittimità costituzionale. L'interprete non può far dire alla legge ciò che la legge non dice.

#### RILEVANZA

La questione per la quale si chiede una pronuncia della Corte costituzionale è anche “rilevante” ai fini della definizione della presente causa.

Se la norma di cui al quarto comma dell'art. 48 del D.L.vo n. 546/92 — nella parte in cui detta norma (nella sua interpretazione letterale, l'unica interpretazione possibile) non prevede né consente che il Collegio giudicante possa concedere un termine alle parti per l'esame della proposta conciliativa avanzata dallo stesso Collegio e quindi di rinviare la trattazione della causa ad altra udienza- fosse costituzionalmente illegittima l'istanza proposta dalle parti (ricorrenti e Ufficio tributario) potrebbe e/o dovrebbe essere accolta.

Invece se la citata norma dovesse essere costituzionalmente legittima questo Collegio non solo dovrebbe rigettare l'istanza avanzata da entrambe le parti ma dovrebbe addirittura ritenere irrilevante anche una conciliazione che le parti dovessero raggiungere prima della prossima udienza.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara, d'ufficio, «non manifestamente infondata» e «rilevante» per quanto in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 4, D.L.vo 31 dicembre 1992 n. 546, nella parte in cui detta norma non prevede e non consente che la Commissione tributaria, dopo aver esperito d'ufficio un tentativo di conciliazione, possa o debba assegnare alle parti un termine per l'esame e per l'eventuale accettazione della proposta avanzata dalla Commissione tributaria, in relazione all'art. 3 Costituzione (principio di ragionevolezza);*

*Ordina che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della Segreteria alle parti (ricorrenti e direzione provinciale di Milano 2) nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.*

Milano, 7 febbraio 2012

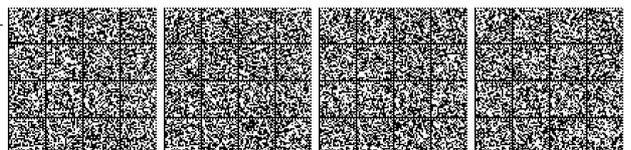
*Il Presidente:* PISCITELLO

12C0459

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-047) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





## MODALITÀ PER LA VENDITA

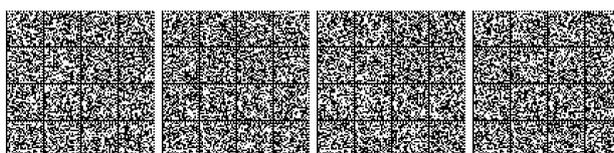
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA,  
piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e  
[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.





**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2012**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
 - annuale € **300,00**  
 (di cui spese di spedizione € 73,81)\*  
 - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
 - annuale € **86,00**  
 (di cui spese di spedizione € 20,77)\*  
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 8,00

