1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 153° - Numero 48

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

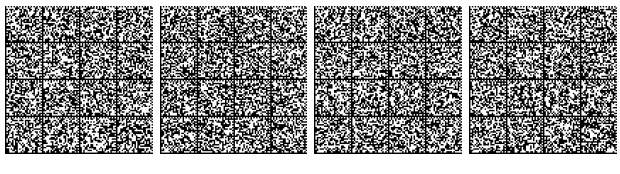
PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 5 dicembre 2012** SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

AVVISO AGLI ABBONATI

Si informano i Gentili Abbonati che dal 3 dicembre i canoni di abbonamento per l'anno 2013 sono pubblicati nelle ultime pagine di tutti i fascicoli della Gazzetta Ufficiale. Si ricorda che l'abbonamento decorre dalla data di attivazione e scade dopo un anno od un semestre successivo a quella data a seconda della tipologia di abbonamento scelto. Per il rinnovo dell'abbonamento i Signori abbonati sono pregati di usare il modulo di sottoscrizione che verrà inviato per posta e di seguire le istruzioni ivi riportate per procedere al pagamento.elta.

CORTE COSTITUZIONALE



SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **262.** Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale distaccato in via continuativa presso le segreterie particolari degli organi regionali - Rimborso forfettario giornaliero - Ricorso del Governo - Asserita contrasto con la normativa statale, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico fondamentale e dei criteri di erogazione - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, commi 2, 3, 4 e 5.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)*; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Incarichi di studio e consulenza conferiti dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per gli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 9, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 7.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, da svolgersi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Riduzione della spesa al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009 - Inapplicabilità del limite alle spese a valere su risorse del bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 10, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Missioni, da autorizzarsi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Superabilità, con specifica procedura, del limite per le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, per le missioni effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, per le missioni connesse alla partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale assunto con forme contrattuali flessibili, e collaborazioni coordinate e continuative - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per i contratti e le collaborazioni con oneri a valere sul bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che non consente deroghe al predetto limite di spesa - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 13, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 28. . . . . *Pag.* 1

N. **263.** Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Proprietà - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Trasferimento alla ASOM dei beni mobili e immobili connessi all'esercizio della attività sanitaria dei due presidi ospedalieri dell'Umberto I di Torino e dell'IRCC di Candiolo - Lamentata costituzione della dotazione patrimoniale della ASOM in danno della FOM - Asserita violazione della garanzia costituzionale relativa all'unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste - Asserita violazione delle garanzie a tutela della proprietà - Asserita irragionevolezza - Censura di norme inconferenti - *Aberratio ictus* - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, artt. 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3, 41, 42, e XIV disposizione finale.

Proprietà - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Trasferimento alla ASOM dei beni mobili e immobili connessi all'esercizio della attività sanitaria dei due presidi ospedalieri dell'Umberto I di Torino e dell'IRCC di Candiolo - Lamentata costituzione della dotazione patrimoniale della ASOM in danno della FOM - Asserita violazione della garanzia costituzionale relativa all'unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste - Asserita violazione delle garanzie connesse alla procedura espropriativa - Asserita irragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

– D.l. 19 novembre 2004, n. 277 (convertito nella legge 21 gennaio 2005, n. 4), artt. 1 e 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1350.
– Costituzione, artt. 3, 41, 42, e XIV disposizione finale; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, primo protocollo, art. 1. . . . . *Pag.* 8

N. **264.** Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza privata - Lavoro prestato all'estero - Regime dei contributi versati all'estero e trasferiti in Italia - Disposizione di interpretazione autentica che determina la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono - Sopravvenuta sentenza della Corte EDU che condanna l'Italia, in relazione all'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, per interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia (sent. Maggio e altri c. Italia) - Asserito contrasto della disposizione censurata con la convenzione EDU come interpretata dalla pronuncia medesima - Insussistenza - Applicazione del principio del margine di apprezzamento nazionale e del bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti - Esistenza del preminente interesse generale al mantenimento di un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, che giustifica il ricorso alla legislazione retroattiva - Non fondatezza della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
– Costituzione, art. 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6, paragrafo 1. . . . . *Pag.* 16

N. **265.** Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi - Nuove disposizioni comportanti un maggior gettito - Destinazione all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, riserva all'erario per un periodo di cinque anni - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria garantita dallo statuto speciale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 28, comma 2.

– Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2. . . . . *Pag.* 22

N. **266.** Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Trasferimento al Servizio sanitario regionale della sanità penitenziaria - Medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS), in servizio presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Trattamento economico - Ricorso Governo - Asserito contrasto con le disposizioni statutarie - Asserita violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione del principio di copertura finanziaria degli oneri - *Ius superveniens* che ha sostituito la disposizione censurata - Rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del giudizio.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 10 maggio 2011, n. 11, art. 3, commi 2, 3, 4 e 5.

– Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 4, secondo comma; Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. . . *Pag.* 25

N. **267.** Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale assunto a tempo determinato o con contratto di lavoro flessibile - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Sopravvenienza della pronuncia n. 173 del 2012 e dell'Accordo Stato-Regione dell'11 novembre 2010, recepito dall'art. 1, comma 160, della legge n. 220 del 2010 - Concorde riconoscimento delle parti della avvenuta cessazione della materia del contendere - Dichiarazione conseguente.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 102.

– Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. *a)*, 3, primo comma, lett. *f)*, e 4; d.C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532, art. 1. . . . . *Pag.* 28

N. **268.** Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Aliquota agevolata dell'1 per cento - Mancata previsione del beneficio per gli acquisti di immobili da soggetti privati non sottoposti a IVA - Insufficiente descrizione della fattispecie *a quo* - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

– D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 1, comma 1, sesto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata.

– Costituzione, art. 3. . . . . *Pag.* 31

N. **269.** Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese processuali - "Onorari di difesa" da porre a carico della parte soccombente - Liquidazione da parte del giudice - Obbligo, previsto contestualmente all'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, di far riferimento a parametri stabiliti con successivo decreto del Ministro vigilante - Omessa previsione di disciplina transitoria - Censura di norma di decreto legge in attesa di conversione - Intervenuta integrazione del testo originario ad opera della legge di conversione, in senso satisfattivo delle doglianze del rimettente - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

– D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . *Pag.* 34

N. **270.** Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
– Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Asserita irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) e fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Asserita violazione del principio di parità delle armi nel processo - Asserita inosservanza di obblighi internazionali per contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Asserita attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale svincolata dalla capacità contributiva del professionista e della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
– Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma. . . . . *Pag.* 36

N. **271.** Sentenza 19 - 30 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Ricorso della Regione Toscana - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

– D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.
– Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Mancata previsione che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato sono quelli di competenza statale - Violazione del principio di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.
– Costituzione, art. 119, primo comma.. . . . . *Pag.* 42

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **149.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano)

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-*septies* del d.lgs n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13, lett. *c)*.

– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione, in deroga alla procedura stabilita dall'art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs n. 502 del 1992, che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, determina con proprio decreto le tariffe massime che le Regioni e le Province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui, dei tariffari regionali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 15.

– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che le tariffe massime di cui al comma 15, valide dalla data dell'entrata in vigore del decreto del Ministro previsto dal medesimo comma 15, fino alla data del 31 dicembre 2014, costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio Sanitario Nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 16.

– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15, restano a carico dei bilanci regionali e che tale disposizione si intende comunque rispettata dalle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'art. 12 dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del settore sanitario, fatto salvo quanto specificamente previsto per le Regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 su un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, per le quali le tariffe massime costituiscono un limite invalicabile - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 17.

– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 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 Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia 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.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10,10-*bis* e 16, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

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 Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, 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.

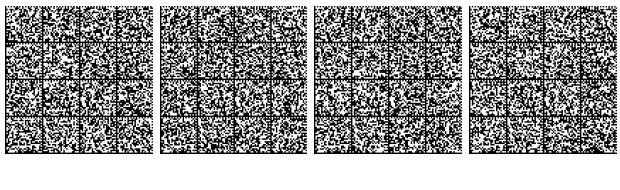
– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 4.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10,10-*bis* e 16, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma terzo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, 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. 24-*bis*.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 268, con particolare riferimento agli artt. 9, 10, 10-*bis*, 16, 17 e 18, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108. . . . . *Pag.* 47



N. **150.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Trasporto - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a base di emissioni complessive - Applicabilità all'intero territorio nazionale, comprese le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano fino all'entrata in vigore delle disposizioni con le quali tali enti provvederanno in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata interferenza negli ambiti di potestà provinciale legislativa, esclusiva e concorrente, nonché amministrativa in materia di urbanistica e piani regolatori, edilizia pubblica, viabilità, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, igiene e sanità - Incidenza sulle competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*ter*, comma 5.

– Costituzione, artt. 117 e 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 10), 17) e 18); 9, n. 10); e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in particolare, artt. 1 e 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disciplina delle gare per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata previsione di norme di dettaglio - Lamentata sottrazione alle Province autonome delle competenze legislative e amministrative in materia di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Interferenza con la potestà legislativa esclusiva provinciale in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico e con la potestà legislativa provinciale concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Incidenza sulle competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, caccia e pesca, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Violazione della competenza provinciale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8.

– Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, e 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24); 9, nn. 9) e 10); 12, 13, 14, 16, 104 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2, 3 e 4; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la crescita - Previsione che le Province autonome di Trento e di Bolzano prevedano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata previsione di norme analitiche e di dettaglio - Lesione delle attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di enti locali - Lesione delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Contrasto con le norme statutarie di definizione dei termini e delle modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 69, comma 3-*bis*.

– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 7; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1. . . . . *Pag.* 60

N. **151.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012 (della Regione Veneto)

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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1, 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-*sexies*.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Società controllate direttamente od indirettamente dalle pubbliche amministrazioni - Disposizioni relative alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 4 e 5.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs n. 165/2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli artt. da 13 a 42 c.c. esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale con la disciplina comunitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 6.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei sevizi 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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

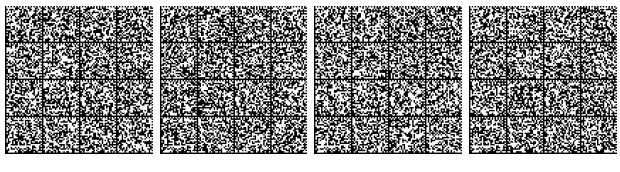
– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 7, 8 e 8-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Società di cui al comma 1 dell'art. 4 - Previste limitazioni in ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 9, 10, 11 e 12.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le disposizioni dell'art. 4 non si applicano alle società quotate in borsa ed alle loro controllate - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 13.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsto divieto, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di applicazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali e perdita di efficacia delle clausole stesse ove già previste - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 14.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

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 20per cento, 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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali.

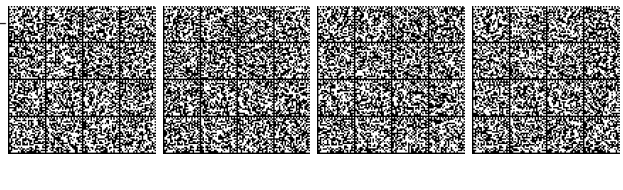
– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 9.

– Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Patto Governo-Regioni per il trasporto pubblico locale - Previsione che le risorse del fondo di cui agli artt. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011, e 30, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio, prevista dall'art. 1, commi da 295 a 297, della legge n. 244 del 2007, una volta definiti i criteri di cui al comma 1, non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario - Ricorso della Regione Veneto - 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. 16-*bis*, comma 2.

– Costituzione, artt. 117 e 119, in riferimento all'art. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e all'art. 1 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.



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 Veneto - 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 del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Istanza di sospensione.

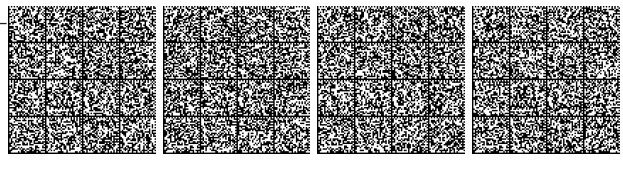
– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
– Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133.

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 Veneto - 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 - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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 - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
– Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133.

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 Veneto - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. *p)*, terzo e quarto, 118 e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici - Previsione che la totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare è destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di beni e patrimonio della Regione e degli enti locali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 23-*ter*, comma 1, lett. *g)*.

– Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119. . . . . *Pag.* 71

N. **152.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012 (della Provincia autonoma di Trento).

Opere pubbliche - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per la continuità dei servizi di trasporto - Approvazione del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti - Previsione che l'intesa generale quadro di cui all'art. 161, comma 1, del Codice dei contratti pubblici debba essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà, oscurità, irragionevolezza e inapplicabilità della disposizione - Mancato rispetto della necessità dell'intesa - Violazione della potestà legislativa primaria e amministrativa prevista dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2011.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 16-*ter*, comma 10-*bis*.

– Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 6), 17) e 18); 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Trasporto - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a base di emissioni complessive - Applicabilità all'intero territorio nazionale, comprese le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano fino all'entrata in vigore delle disposizioni con le quali tali enti provvederanno in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata interferenza negli ambiti di potestà legislativa provinciale primaria in materia di urbanistica e piani regolatori, edilizia pubblica, viabilità, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale e di potestà concorrente in materia di tutela della salute ed energia - Violazione della correlata potestà amministrativa - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*ter*, comma 5.

– Costituzione, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 10), 17) e 18); 9, n. 10); e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disciplina delle gare per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione di norme di dettaglio - Lamentata sovrapposizione con la disciplina legislativa e amministrativa della Provincia in materia di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Interferenza con la potestà legislativa esclusiva provinciale in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico e con la potestà legislativa provinciale concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Incidenza sulle competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, caccia e pesca, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Violazione della competenza provinciale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria - Inosservanza del divieto di regolamenti statali nelle materie regionali - Violazione del principio di leale collaborazione.

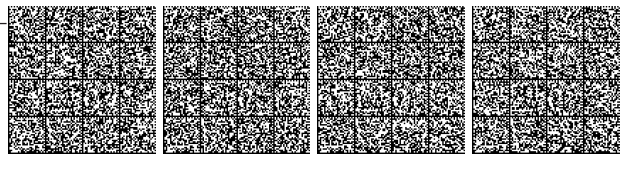
– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8.

– Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, e 117, commi terzo e sesto, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24); 9, nn. 9) e 10); 12, 13, 14 e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2, 3 e 4; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la crescita del Paese - Previsione che le Province autonome di Trento e di Bolzano prevedano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà della disposizione - Violazione del principio di ragionevolezza e di certezza del diritto - Difetto dei requisiti delle norme di coordinamento della finanza pubblica - Violazione delle norme statutarie sulle modalità con cui la Provincia concorre agli obiettivi di finanza pubblica - Lesione delle competenze provinciali in materia di finanza locale e sulle forme collaborative tra i comuni - Lesione del diritto alla retribuzione - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 69, comma 3-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 79, 80, primo comma, 81, comma secondo; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. . . . . *Pag.* 90



N. **153.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 (della Regione Campania).

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 - Previsione di non applicabilità dell'obbligo predetto alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica a condizione che per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house* - Denunciata violazione degli esiti referendari del 12 e 13 giugno 2011 - Denunciata elusione del *decisum* della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3.
– Costituzione, artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei sevizi 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 Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house* - Denunciata violazione degli esiti referendari del 12 e 13 giugno 2011 - Denunciata elusione del *decisum* della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
– Costituzione, artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136.

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 Campania - Denunciata violazione del principio democratico della sovranità popolare, nonché del principio autonomistico delle comunità locali - 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 del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Denunciata violazione del procedimento per l'approvazione delle leggi costituzionali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 6, 11 e 12.
– Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, comma secondo, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138.

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 Campania - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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. 18, commi 1, 2, 2-*bis*, 7-*bis*, 9, lett. *c)* e *d)*.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133.

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 Campania - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - 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. 19, commi 1, lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 2, 3, 4, 5 e 6.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133. . . . . *Pag.* 107

N. **154.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 (della Regione Lombardia)

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 Lombardia - Denunciata violazione del principio democratico della sovranità popolare, nonché del principio autonomistico delle comunità locali - 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 del principio di buon andamento della pubblica

amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Denunciata violazione del procedimento per l'approvazione delle leggi costituzionali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 6, 11 e 12.

– Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, comma secondo, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138. . . . . *Pag.* 131

N. **155.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012 (della Regione Trentino-Alto Adige Adige/Autonome Region Trentino Südtirol)

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 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 Trentino-Alto Adige - 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.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare riferimento alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

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 Trentino-Alto Adige - 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.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma 3 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - 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. 24-*bis*.

– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108. . . . . *Pag.* 142

N. **265.** Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 27 giugno 2012

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di diritti reali - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

– Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.

– Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dal'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

– Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.

– Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53. . . . . *Pag.* 147

N. **266.** Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 30 maggio 2012

Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Onere di effettuarla almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione - Sussistenza anche nell'ipotesi di differimento automatico dell'udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis*, comma quarto, cod. proc. civ. - Omessa previsione che, in tal caso, il termine di venti giorni decorra a ritroso dalla data di effettiva celebrazione della prima udienza (così come previsto nell'ipotesi di rinvio disposto dal giudice istruttore ai sensi dell'art. 168-*bis*, comma quinto, cod. proc. civ.) - Violazione del principio di ragionevolezza - Incoerenza, contraddittorietà e illogicità rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Violazione del principio del giusto processo e di parità delle parti, per la possibilità di abusivo "ampliamento" delle facoltà difensive dell'attore.

– Cod. proc. civ., art. 166.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111. . . . . *Pag.* 159

N. **267.** Ordinanza della Corte d'appello di Firenze del 13 marzo 2012

Istruzione pubblica - Personale non di ruolo (sia docente che non docente) - Diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali spettanti al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione di norme di diritto internazionale e di obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.

– Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma terzo.
– Costituzione, artt. 3, 11, 36 e 117, primo comma.

Istruzione pubblica - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Previsione di una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'ottanta per cento di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo - Ingiustificato deteriore trattamento dei docenti di religione rispetto agli altri docenti - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata.

– Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma sesto.
– Costituzione, artt. 3 e 36. . . . . *Pag.* 164

N. **268.** Ordinanza della Corte di cassazione - sezioni unite penali del 10 settembre 2012

Processo penale - Giudizio abbreviato - Reati puniti con l'ergastolo - Norma di interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., introdotta dal decreto-legge n. 341 del 2000 - Retroattività delle disposizioni interne in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge n. 479 del 1999, siano stati giudicati successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge - Denunciata applicazione del trattamento sanzionatorio più sfavorevole - Violazione del principio di legalità convenzionale di cui all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza.

– Decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4, artt. 7 e 8.
– Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.. . . . . *Pag.* 168

N. **269.** Ordinanza della Corte di cassazione del 10 settembre 2012

Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di non colpevolezza.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. . . . . *Pag.* 179

N. **270.** Ordinanza della Corte di cassazione del 10 settembre 2012

Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale e del principio di non colpevolezza.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.

– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. . . . . *Pag.* 189

N. **271.** Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma del 23 settembre 2010

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. "compenso di riscossione") - Imposizione a carico del contribuente, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella di pagamento - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra contribuenti su base territoriale- Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della P.A. nonché del principio civilistico della corrispettività delle prestazioni.

– Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17 (come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286).

– Costituzione, artt. 3, 53 e 97. . . . . *Pag.* 199

RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo al titoletto del Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 144 depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Valle d'Aosta). . . . . *Pag.* 203

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **262**

Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale distaccato in via continuativa presso le segreterie particolari degli organi regionali - Rimborso forfettario giornaliero - Ricorso del Governo - Asserita contrasto con la normativa statale, espressione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, che riserva alla contrattazione collettiva la definizione del trattamento economico fondamentale e dei criteri di erogazione - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del giudizio.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, commi 2, 3, 4 e 5.
– Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. *l)*; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, titolo III; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Incarichi di studio e consulenza conferiti dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per gli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e per gli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

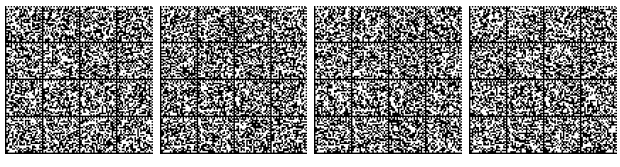
– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 9, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6, comma 7.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, da svolgersi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Riduzione della spesa al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009 - Inapplicabilità del limite alle spese a valere su risorse del bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 10, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Puglia - Missioni, da autorizzarsi a decorrere dal 1° gennaio 2011 - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Superabilità, con specifica procedura, del limite per le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, per le missioni effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, per le missioni connesse alla partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che queste indichino misure compensative, sì da conseguire nel complesso un risparmio equivalente - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 11, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 6.



Impiego pubblico - Norme della Regione Puglia - Personale assunto con forme contrattuali flessibili, e collaborazioni coordinate e continuative - Limite di spesa pari al 50 per cento di quella sostenuta nel 2009 - Inapplicabilità del limite per i contratti e le collaborazioni con oneri a valere sul bilancio vincolato - Contrasto con la corrispondente norma statale di contenimento della spesa pubblica, che non consente deroghe al predetto limite di spesa - Violazione di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1, art. 13, comma 1, secondo periodo.
– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella 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 degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-16 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011, ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8 marzo 2011, depositato in cancelleria il 14 marzo 2011 e iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13 della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia).

1.1.- Il ricorrente deduce che l'art. 9, comma 1, della predetta legge pugliese stabilisce che la disposizione, da esso stesso dettata, secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, la spesa per incarichi di studio e di consulenza non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009, non si applica agli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato nonché agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia. Così stabilendo, la norma citata contrasterebbe con l'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale sono escluse dalla predetta riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza solamente le «attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del

personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco». La norma regionale sarebbe dunque lesiva dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica dettati dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il generico richiamo al bilancio vincolato non consente di comprendere l'entità e la portata dell'intervento riduttivo.

1.2.- Ad avviso della difesa dello Stato, anche gli artt. 10, comma 1, e 11, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011 violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ponendosi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, l'art. 10, comma 1, stabilisce che la disposizione che fissa la riduzione al 20 per cento delle spese sostenute nel 2009 per convegni e sponsorizzazioni non si applica alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, a valere sulle risorse del bilancio vincolato.

Invece l'art. 11, comma 1, dopo aver stabilito che: «A decorrere dal 1° gennaio 2011, non si possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un importo superiore al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009», aggiunge che «Sono escluse da tale limite di spesa le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali. Il limite di spesa stabilito nel presente comma può essere superato in casi eccezionali. previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'ufficio di presidenza del Consiglio regionale».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche l'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5 della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, secondo cui, a decorrere dal 1° gennaio 2011, al personale in distacco in via continuativa presso le segreterie particolari del Presidente della Giunta, degli Assessori regionali, del Presidente, dei vice Presidenti e dei Consiglieri segretari del Consiglio regionale e dei Presidenti di commissioni consiliari permanenti, nonché al personale distaccato presso i gruppi consiliari, sono corrisposti sia un rimborso forfettario giornaliero, per ogni giornata di effettiva presenza in servizio e per un massimo di 210 giorni in un anno, pari a 25 centesimi di euro a chilometro (assumendo a base di calcolo la distanza chilometrica tra il Comune sede dell'ufficio di appartenenza e quello della sede di lavoro), sia un rimborso forfettario giornaliero sostitutivo del buono pasto.

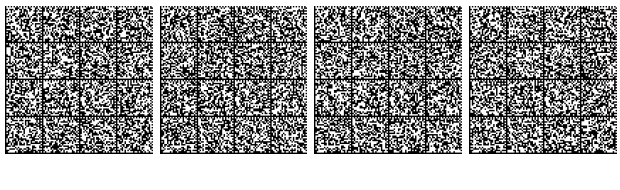
Ad avviso della difesa dello Stato, tali disposizioni si porrebbero in contrasto con la disciplina contenuta nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base alle quali il trattamento economico fondamentale ed i criteri utilizzati per la sua erogazione debbono essere definiti in sede di contrattazione collettiva. Le predette norme regionali, pertanto, violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

1.4.- Il ricorrente deduce, infine, che l'ultimo periodo dell'articolo 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011 esclude dall'applicazione del limite di spesa per l'impiego di personale assunto con forme contrattuali flessibili e per le collaborazioni coordinate e continuative (stabilito nel primo periodo dello stesso art. 13, comma 1, e corrispondente al 50 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità) le spese per contratti flessibili e collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene che tale generico richiamo non permette di quantificare l'entità dell'intervento riduttivo. Pertanto la predetta norma pugliese contrasterebbe con l'articolo 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale, con disposizione costituente principio generale in materia di coordinamento della finanza pubblica, non consente deroghe al limite della spesa per l'utilizzazione delle predette categorie di personale. Ne conseguirebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che riconduce la materia del coordinamento della finanza pubblica tra quelle di legislazione concorrente.

2.- La Regione Puglia si è costituita in giudizio ed ha concluso chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

2.1.- Riguardo agli artt. 9, comma 1, 10, comma 1, 11, comma 1, e 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, la resistente sostiene che, come ritenuto anche dalla giurisprudenza contabile e dalla Conferenza delle Regioni, dalla spesa per il personale soggetta alle limitazioni previste dagli artt. 6, comma 7, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 debbano essere escluse le voci di costo finanziate con risorse provenienti dall'Unione europea o da enti pubblici o privati estranei all'ente interessato. Conseguentemente, le predette norme regionali impugnate dal ricorrente non violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., appunto perché escludono dai limiti di spesa solamente le voci che trovano copertura nelle risorse del bilancio vincolato.



2.2.- Quanto all'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, la difesa regionale deduce che esso è oggetto di un esame finalizzato alla sua modificazione e che, comunque, non incide in misura rilevante sulle finanze pubbliche.

3.- Con atto depositato il 20 ottobre 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri ha formalizzato rinuncia al ricorso limitatamente all'impugnazione dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, affermando che la resistente ha recepito i suoi rilievi e, con l'articolo 2 della legge della Regione Puglia 16 giugno 2011, n. 10 [Esenzione ticket assistenza specialistica per motivi di reddito - Modifiche all'articolo 11 della legge regionale 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia], ha disposto l'abrogazione delle predette norme.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Puglia ha depositato una memoria nella quale insiste affinché la Corte dichiari inammissibili o, comunque, infondate, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Preliminarmente la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione concernente l'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, poiché il ricorrente non ha indicato il parametro legislativo interposto ovvero ne ha indicato uno del tutto inconferente.

La resistente eccepisce l'inammissibilità anche della questione relativa all'art. 11, comma 1, perché la delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione del ricorso reca l'indicazione solamente formale della volontà di impugnare tale norma, senza fornire alcuna ragione di contestazione e, anzi, censurando un contenuto normativo diverso e riferibile solamente all'art. 10, comma 1.

Ad avviso della difesa regionale, la questione è inammissibile anche perché nel ricorso non è individuato il principio fondamentale della legislazione statale che dovrebbe costituire il parametro interposto, né sono indicate le ragioni dell'asserito contrasto con la disciplina statale.

Rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, la resistente, dando atto della sopravvenuta abrogazione di tali norme, si rimette alla Corte in ordine alla sussistenza delle condizioni perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La Regione Puglia sostiene, infine, l'infondatezza delle questioni concernenti gli artt. 9, comma 1, e 13, ultimo periodo, alla luce delle sentenze di questa Corte n. 182 del 2011 e nn. 139 e 211 del 2012, evidenziando come essa abbia fatto puntuale applicazione degli artt. 6, comma 7, e 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, essendosi limitata ad escludere dalle riduzioni di spesa le spese finanziate con risorse non gravanti sul bilancio regionale.

5.- All'udienza pubblica la difesa della Regione Puglia ha depositato l'accettazione della rinuncia parziale al ricorso proveniente dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l)*, e terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1, 10, comma 1, 11, commi 1, 2, 3, 4 e 5, e 13 della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia).

1.1.- Ad avviso del ricorrente, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui stabilisce che la disposizione secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, la spesa per incarichi di studio e di consulenza non deve essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009 non si applica agli incarichi gravanti su risorse del bilancio vincolato e agli incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia, vìola l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 30 luglio 2010, n. 122, secondo il quale sono escluse dalla predetta riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza solamente le «attività sanitarie connesse con il reclutamento, l'avanzamento e l'impiego del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco».



1.2.- La difesa dello Stato aggiunge che ledono l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrastano con la vigente normativa in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni, anche altre due disposizioni contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011: l'art. 10, comma 1, nella parte in cui stabilisce che la disposizione in esso contenuta e secondo la quale, a partire dal 1° gennaio 2011, le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza sono ridotte al 20 per cento di quelle sostenute nel 2009, non si applica alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza a valere su risorse del bilancio vincolato; l'art. 11, comma 1, nella parte in cui prevede che sono escluse dal limite da esso stabilito (e secondo il quale, a decorrere dal 1° gennaio 2011, non si possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, per un importo superiore al 50 per cento di quelle sostenute nel 2009) le missioni a valere su risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali e che il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, poi, che l'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, stabilendo che a decorrere dal 1° gennaio 2011, al personale in distacco in via continuativa presso le segreterie particolari del Presidente della Giunta, degli Assessori regionali, del Presidente, dei vice Presidenti e dei Consiglieri segretari del Consiglio regionale e dei Presidenti di commissioni consiliari permanenti, nonché al personale distaccato presso i gruppi consiliari sia corrisposto un rimborso forfettario giornaliero, per ogni giornata di effettiva presenza in servizio e per un massimo di 210 giorni in un anno, pari a 25 centesimi di euro a chilometro, assumendo a base di calcolo la distanza chilometrica tra il Comune sede dell'ufficio di appartenenza e quello sede di lavoro, nonché un rimborso forfettario giornaliero sostitutivo del buono pasto, vìola l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., che riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile, ponendosi in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), in base alle quali il trattamento economico fondamentale ed i criteri utilizzati per la sua erogazione debbono essere definiti in sede di contrattazione collettiva.

1.4.- Infine, è censurato anche l'art. 13 della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, il quale esclude dal limite di spesa stabilito per il personale assunto con forme contrattuali flessibili e per le collaborazioni coordinate e continuative (pari al 50 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009) i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato. Ad avviso del ricorrente, tale disposizione lede l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché contrasta con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale non consente deroghe al predetto limite di spesa.

2.- Occorre preliminarmente dichiarare, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, l'estinzione del giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato rinuncia all'impugnazione di tali disposizioni e la Regione Puglia ha accettato la rinuncia.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, promossa in riferimento all'art.117, terzo comma, Cost. è fondata.

La predetta disposizione regionale, pur riproducendo il contenuto dell'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 78 del 2010 quanto a percentuale di riduzione della spesa per incarichi di studio e consulenza, si differenzia da questa per il fatto che, nel suo secondo periodo, esclude dal computo della spesa da tagliare quella corrispondente agli incarichi gravanti su risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della Regione Puglia», in tal modo violando il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Come già affermato da questa Corte (sentenze n. 182 del 2011 e n. 139 del 2012), infatti, la predetta norma statale, pur non imponendo alle Regioni di adottare i puntuali tagli alle singole voci di spesa da essa considerate, richiede che esse, anche attraverso una diversa modulazione delle percentuali di riduzione, conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali.

L'art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, si pone quindi in contrasto con la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni proprio per effetto della violazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 considerato nel suo complesso.

Spettava infatti alla Regione indicare le ulteriori misure contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 dirette ad operare tagli ad altre uscite, compensativi delle minori riduzioni di spesa derivanti dall'esclusione, dal novero delle spese da contrarre, di quelle corrispondenti agli incarichi gravanti sulle risorse del «bilancio vincolato» e agli «incarichi istituzionali di consigliere del Presidente della regione Puglia», in maniera tale da assicurare il rispetto del saldo complessivo risultante dall'applicazione dell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. La Regione nulla ha dedotto al riguardo. La questione sollevata dal ricorrente è dunque fondata, perché la norma impugnata non rispetta il principio generale enunciato dal predetto art. 6.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

4.- Anche l'analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, della medesima legge pugliese, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (nel suo comma 8) e tuttavia, nel secondo periodo, esclude dall'àmbito della sua applicabilità le spese gravanti su risorse del bilancio vincolato.

Il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rinviando ai motivi esposti a proposito della questione precedente, denunciando in tal modo il contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato art. 6.

Effettivamente la genericità dell'esclusione delle spese gravanti sulle risorse del bilancio vincolato, unita alla mancata indicazione, da parte della Regione, dell'adozione di misure compensative, impongono di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

5.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della medesima legge regionale è fondata nei limiti di seguito precisati.

La norma oggetto della presente questione stabilisce la riduzione delle spese per missioni in misura identica a quella imposta dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 (al comma 12). Anche rispetto ad essa il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che la Regione ha illegittimamente escluso dall'àmbito di applicabilità le spese per le missioni gravanti su risorse del bilancio vincolato e, inoltre, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile nonché le missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, comunitari e interistituzionali. Il ricorrente si duole anche della previsione secondo la quale il predetto limite di spesa può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento della Giunta regionale ovvero dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Occorre preliminarmente precisare che alcune delle predette esclusioni sono contemplate anche dalla normativa statale. Si tratta, precisamente, delle spese per missioni connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali e comunitari. Inoltre, anche la norma statale consente che il limite di spesa per le missioni possa essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione.

Le eccezioni previste dalla norma pugliese che non trovano corrispondenza nell'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010 sono, quindi, solamente quelle relative: *a)* alle missioni le cui spese gravano su risorse del bilancio vincolato; *b)* alle missioni per lo svolgimento di compiti ispettivi; *c)* alle missioni per l'assolvimento di compiti di protezione civile; *d)* alle missioni necessarie per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

Entro questi limiti la questione deve essere accolta per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per effetto del contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica espresso dall'art. 6 del decreto-legge n. 78 del 2010. Infatti, la Regione non ha indicato le ulteriori misure di risparmio contenute nella legge reg. Puglia n. 1 del 2011 che possano consentire di ritenere rispettato il saldo complessivo risultante dall'applicazione delle percentuali di riduzione così come previste dalla citata norma statale.



Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali.

6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011 promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

La norma oggetto della presente questione applica alla Regione Puglia la medesima riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa stabilita dall'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010. Tuttavia anche questa norma pugliese (al secondo periodo) esclude dall'applicabilità del limite di spesa così introdotto i contratti flessibili e le collaborazioni coordinate e continuative con oneri a valere sul bilancio vincolato.

Come già affermato da questa Corte (sentenza n. 173 del 2012), l'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 detta un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e la norma pugliese impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'escludere dalla riduzione della spesa per i contratti di lavoro flessibili e per quelli di collaborazione coordinata e continuativa alcune categorie di quei contratti, si pone in diretto contrasto con esso.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 gennaio 2011, n. 1 (Norme in materia di ottimizzazione e valutazione della produttività del lavoro pubblico e di contenimento dei costi degli apparati amministrativi nella Regione Puglia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, nella parte in cui esclude dal limite di spesa stabilito nel primo periodo le missioni a valere sulle risorse del bilancio vincolato, quelle effettuate per lo svolgimento di compiti ispettivi e di attività della protezione civile, quelle indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso organismi interistituzionali;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Puglia n. 1 del 2011;

5) dichiara estinto il giudizio relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Puglia n. 1 del 2011, promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l)*, 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*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

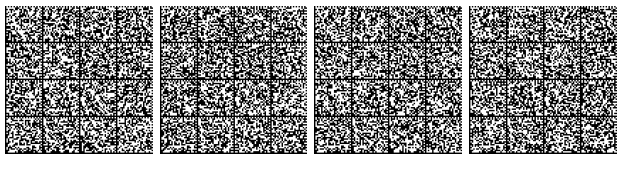
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120262



N. **263**

Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Proprietà - Norme della Regione Piemonte - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Trasferimento alla ASOM dei beni mobili e immobili connessi all'esercizio della attività sanitaria dei due presidi ospedalieri dell'Umberto I di Torino e dell'IRCC di Candiolo - Lamentata costituzione della dotazione patrimoniale della ASOM in danno della FOM - Asserita violazione della garanzia costituzionale relativa all'unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste - Asserita violazione delle garanzie a tutela della proprietà - Asserita irragionevolezza - Censura di norme inconferenti - *Aberratio ictus* - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39, artt. 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3, 41, 42, e XIV disposizione finale.

Proprietà - Ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano - Scissione nell'Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino (ASOM) e nella Fondazione Ordine Mauriziano (FOM) - Trasferimento alla ASOM dei beni mobili e immobili connessi all'esercizio della attività sanitaria dei due presidi ospedalieri dell'Umberto I di Torino e dell'IRCC di Candiolo - Lamentata costituzione della dotazione patrimoniale della ASOM in danno della FOM - Asserita violazione della garanzia costituzionale relativa all'unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste - Asserita violazione delle garanzie connesse alla procedura espropriativa - Asserita irragionevolezza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

– D.l. 19 novembre 2004, n. 277 (convertito nella legge 21 gennaio 2005, n. 4), artt. 1 e 2; legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1350.
– Costituzione, artt. 3, 41, 42, e XIV disposizione finale; convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, primo protocollo, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4; degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"); dell'articolo 1, comma 1350, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento vertente tra la Fondazione Ordine Mauriziano e l'Azienda ospedaliera Ordine Mauriziano ed altra, con ordinanza del 31 maggio 2011, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione della Fondazione Ordine Mauriziano, della Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano e della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 18 settembre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Mario Sanino e Riccardo Montanaro per la Fondazione Ordine Mauriziano, Paolo Scaparone per l'Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza depositata il 31 maggio 2011, ha sollevato, nel corso di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di indennizzo per l'indebito utilizzo di un immobile, questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni normative: *a)* articoli 1 e 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4; *b)* articoli 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"); *c)* articolo 1, comma 1350, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

1.1.- Il rimettente, nel descrivere i tratti del giudizio *a quo*, riferisce che la Fondazione Ordine Mauriziano (di seguito *FOM)* ha chiesto la condanna della Regione Piemonte e della Azienda Ospedaliera Ordine Mauriziano (di seguito ASOM) al pagamento di un indennizzo per l'indebito utilizzo da parte di quest'ultima dell'immobile nel quale ha sede l'Ospedale Umberto I di Torino. Precisa il rimettente che la attribuzione della proprietà di tale edificio alla FOM (e quindi il diritto di quest'ultima di essere indennizzata per l'utilizzo senza titolo del medesimo da parte della ASOM) deriverebbe dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale delle norme, di fonte statale e regionale, dianzi richiamate.

Aggiunge ancora il rimettente che la Regione Piemonte e la ASOM, nel costituirsi nel giudizio *a quo*, hanno chiesto il rigetto della domanda, stante la infondatezza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla FOM.

1.2.- Ritiene, viceversa, il rimettente che la questione di legittimità costituzionale prospettata da parte attrice sia rilevante e non manifestamente infondata.

1.2.1.- In particolare, quanto alla rilevanza, il Tribunale di Torino osserva che l'accoglimento della pretesa indennitaria formulata dalla FOM si basa sul presupposto - che conseguirebbe all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale - che la proprietà del complesso immobiliare ove ha sede l'Ospedale Umberto I sia della FOM.

1.2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza il rimettente - illustrato il contenuto delle disposizioni censurate e premessa la garanzia costituzionale apprestata dalla XIV disposizione finale della Costituzione all'Ordine Mauriziano quanto allo svolgimento delle sue finalità in ambito ospedaliero, preservate dalla legge 5 novembre 1962, n. 1596 (Nuovo ordinamento dell'Ordine Mauriziano in attuazione della quattordicesima disposizione finale della Costituzione), comprensive anche degli scopi di beneficenza, istruzione e culto - rileva che le disposizioni legislative censurate, attuando la scissione dell'Ente Ordine Mauriziano in due soggetti distinti - l'ASOM e la FOM - dotati di propri patrimoni funzionalmente connessi ai compiti svolti da ciascuno di essi, sarebbero incompatibili con la citata XIV disposizione finale della Costituzione, non essendo stata rispettata l'unitarietà dell'Ordine ed il complesso delle finalità da esso ab origine perseguite.

In particolare, il rimettente segnala che mentre all'ASOM è attribuito l'esercizio dell'attività ospedaliera, alla FOM è demandato il compito di procedere al risanamento finanziario dell'Ente e di procedere alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale a questo appartenente. Nulla, invece, è detto quanto ai residui compiti attinenti alla beneficenza, istruzione e culto. Sul punto il rimettente osserva anche che lo stesso decreto-legge n. 277 del 2004, a tenore del quale i predetti compiti residui dell'Ordine Mauriziano non risultano trasferiti alla FOM, nell'affidare alla legge regionale la disciplina della natura e delle modalità di inserimento dell'ASOM nell'ordinamento sanitario regionale, aveva espressamente richiamato il «rispetto della disposizione costituzionale».

1.2.3.- Ad avviso del Tribunale di Torino le disposizioni censurate si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto, prevedendo l'assegnazione all'ASOM dei beni mobili ed immobili funzionalmente

connessi allo svolgimento della attività ospedaliera, dette disposizioni avrebbero sottratto alla FOM una parte rilevante del patrimonio dell'Ordine Mauriziano senza ricorrere allo strumento espropriativo, in assenza di qualsivoglia indennizzo e delle garanzie procedimentali connesse all'utilizzo di tale strumento.

1.2.4.- Infine, il rimettente ritiene che, le disposizioni censurate, nel realizzare la scissione dell'Ordine Mauriziano in due soggetti distinti, ciascuno dei quali avente sue proprie finalità, violerebbero gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione, apparendo in contrasto col canone della ragionevolezza per un verso attribuire alla FOM lo scopo di valorizzare e conservare il patrimonio di sua proprietà e di procedere al risanamento della situazione finanziaria del cessato Ordine Mauriziano, privandola, per altro verso, di tutti i beni attribuiti alla ASOM e connotando la gran parte di quelli attribuitile col carattere della indisponibilità.

2.- Si è costituita nel giudizio dinnanzi alla Corte costituzionale la ASOM, chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata infondata.

2.1.- Illustrata la normativa censurata, la ASOM osserva che essa, tramite la scissione dell'Ordine Mauriziano in due distinti soggetti e l'attribuzione alla neocostituita FOM di tutti i beni estranei ai presidi ospedalieri, ha lo scopo di salvaguardare dal dissesto finanziario le tradizionali attività ospedaliere svolte dall'Ordine.

Con particolare riferimento alla questione sollevata in relazione alla XIV disposizione finale della Costituzione, l'ASOM osserva che la interpretazione che di questa è data nell'ordinanza di rimessione è errata, in quanto la tutela di rango costituzionale da essa apprestata riguarda esclusivamente l'attività ospedaliera svolta dall'Ordine Mauriziano; pertanto, diversamente da quanto ritenuto dal rimettente, la norma costituzionale vieta solo che il legislatore sottragga all'Ente lo svolgimento dell'attività di assistenza ospedaliera, restando, invece, consentiti interventi legislativi relativi agli altri compiti svolti dall'Ordine, già a suo tempo oggetto di regolamentazione tramite la legge n. 1596 del 1962.

Poiché le norme, statali e regionali, censurate hanno conservato la funzione sanitaria già svolta dall'Ordine Mauriziano, non è dato riscontrare in esse alcuna violazione della XIV disposizione finale della Costituzione.

2.2.- Secondo l'ASOM neppure sarebbe fondata la questione di legittimità costituzionale costruita sulla violazione dell'art. 42 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Osservato, infatti, che il richiamo alla sentenza n. 173 del 2006 di questa Corte non sarebbe pertinente, in quanto allora si affermò che il legislatore regionale piemontese, nell'attribuire alle Aziende sanitarie territorialmente competenti la proprietà dei presidi ospedalieri di Lanzo Torinese e di Valenza, aveva sconfinato oltre i limiti della propria competenza legislativa, invadendo l'ambito dell'ordinamento civile, riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, mentre ora fonte della censurata attribuzione patrimoniale è una legge statale, l'ASOM rileva, d'altra parte, che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la disposizione legislativa che trasferisca un bene immobile da un ente pubblico ad un altro ente pubblico non dispone un'espropriazione, bensì il mutamento di destinazione del bene stesso, afferendo, pertanto, alla materia della organizzazione amministrativa ed esulando dalla disciplina dell'art. 42 della Costituzione. Poiché, nel caso che interessa, non sarebbe dubbia la natura pubblicistica degli enti interessati dal trasferimento immobiliare, risulterebbe infondato il sollevato dubbio di costituzionalità. Al riguardo l'ASOM aggiunge che dalla natura pubblicistica degli enti in questione e dall'appartenenza alla categoria dei beni patrimoniali indisponibili del complesso immobiliare Umberto I, discende l'inapplicabilità dell'art. 42 della Costituzione alle vicende che lo concernono, essendo la particolare protezione assicurata da tale disposizione relativa alla sottrazione al proprietario dei beni soggetti alla disciplina sulla proprietà privata.

2.3.- Infine, con riferimento alla pretesa irragionevolezza delle disposizioni che, pur attribuendo alla FOM il compito di procedere al risanamento del dissesto finanziario dell'Ordine Mauriziano, la privano di parte del patrimonio di questo e gliene attribuiscono un'altra parte gravata da vincoli di indisponibilità, rileva la difesa dell'ASOM che l'attribuzione ad essa di parte dei beni già appartenenti all'Ordine, lungi dall'essere incostituzionale, è funzionale alla preservazione, costituzionalmente imposta, delle finalità ospedaliere dell'Ente, mentre il carattere di indisponibilità di parte del patrimonio della FOM non deriva dalla norme censurate ma, secondo quanto prescrive l'art. 830 del codice civile, dalla destinazione di un bene appartenente ad un ente pubblico allo svolgimento di un servizio pubblico.

3.- Si è costituita di fronte a questa Corte anche la FOM, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Torino.



La difesa della Fondazione, quanto ai dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal rimettente, osserva che l'interpretazione, svolta secondo l'intentio del legislatore, dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 277 del 2004, nella parte in cui prevede il trasferimento di tutto il patrimonio dell'Ente Ordine Mauriziano alla costituita FOM, con esclusione dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e IRCC di Candiolo, dovrebbe condurre a ritenere che si intendesse solo escludere che alla FOM fosse trasferito l'esercizio della attività sanitaria.

Coerentemente, pertanto, con l'avvenuto trasferimento alla FOM di tutte le passività dell'Ordine Mauriziano - prodottesi segnatamente per effetto dello svolgimento dei suoi compiti sanitari - alle quali si sarebbe dovuto fare fronte attraverso la liquidazione del patrimonio disponibile trasferito, non poteva che essere oggetto di trasferimento alla FOM anche l'intero patrimonio già appartenente all'Ordine.

Conferma di ciò è ricavabile dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283 (Interventi per completare il risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano), il quale prevedeva che l'intero patrimonio dell'Ordine Mauriziano era da intendersi attribuito, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 277 del 2004, alla FOM, con la sola esclusione «dei beni mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino» e IRCC di Candiolo.

Tale disposizione, però, non è stata oggetto di conversione in legge, avendo il legislatore, nel frattempo, escluso, col comma 1350 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, di attribuire alla FOM non i soli beni mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività sanitarie, ma anche quelli immobili, compresa la sede dell'Ospedale Umberto I.

3.1.- Così ricostruito il quadro normativo, la difesa della FOM rileva che la scelta del legislatore di scindere l'Ordine creando due distinti soggetti contrasta con quanto disposto dalla XIV disposizione finale della Costituzione, volta a salvaguardare l'Ordine Mauriziano nella sua unitarietà e nell'interdipendenza dei suoi beni patrimoniali integralmente volti alla attuazione di quegli scopi che la Costituzione ha inteso salvaguardare. Peraltro, aggiunge la difesa della FOM, un ulteriore profilo di contrasto con la testé citata disposizione costituzionale è dato ravvisare nel fatto che la trasformazione dell'Ente ospedaliero in Azienda sanitaria è stata effettuata tramite una legge regionale, la n. 39 del 2004, laddove la riserva di legge contenuta nella disposizione di rango costituzionale deve intendersi riferita a legge dello Stato e non solo a fonte di rango primario.

Ritiene, peraltro, la FOM che sia violato anche l'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo della CEDU, in quanto, non essendo dubbia la natura espropriativa del mancato trasferimento ad essa di una rilevante parte del patrimonio già dell'Ordine, questo è stato realizzato in assenza di indennizzo.

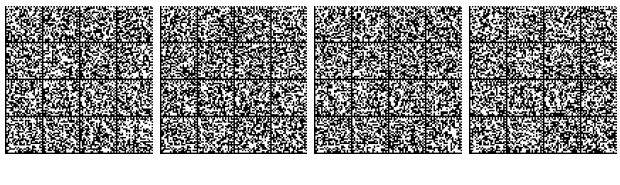
Torna in rilievo - secondo la FOM - quanto questa Corte ha stabilito, con la sentenza n. 173 del 2006, pronunziata a seguito di ricorso governativo, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge regionale n. 39 del 2004, nella parte in cui aveva disposto il trasferimento alla gestione regionale degli Ospedali mauriziani di Lanzo e Valenza. Sebbene in quell'occasione la Corte avesse dichiarato la illegittimità costituzionale delle disposizione regionale in quanto essa aveva violato il limite competenziale dell'ordinamento civile, è degno di nota che né la disposizione allora all'esame della Corte né quelle ora in questione richiamino le ragioni d'interesse generale che, invece, dovrebbero essere alla base del provvedimento ablativo.

Quanto alla dedotta violazione del principio di ragionevolezza - argomentata dalla difesa della FOM in relazione, oltre che agli artt. 41 e 42 della Costituzione, anche in relazione agli artt. 24 e 35 della Costituzione, non menzionati dal rimettente - essa risiederebbe nel fatto che, attribuito alla FOM il compito di risanare le passività dell'Ordine Mauriziano, si è poi previsto di sottrarre ad essa una cospicua parte del patrimonio disponibile, senza neppure porsi il problema di un eventuale corrispettivo.

4.- Si è costituita nel giudizio anche la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Tribunale subalpino, ad eccezione del profilo avente ad oggetto la irragionevolezza delle disposizioni censurate.

4.1.- Riguardo al contrasto con la XIV disposizione finale della Costituzione, la difesa regionale, riportandosi alla sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2006, ritiene che il parametro costituzionale evocato non tuteli la unitarietà complessiva dell'Ordine Mauriziano, ma solamente renda intangibili le sue originarie finalità ospedaliere.

Quanto alla violazione dell'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo della CEDU, la Regione ritiene la questione inammissibile in quanto il rimettente omette di esaminare le norme censurate nella loro integralità e non considera che essa non solo ha versato alla FOM la somma di cinquanta milioni di euro quale contributo volto alla definizione dei pregressi rapporti di natura economica fra la Regione medesima e l'Ordine Mauriziano ma ha anche provveduto ad acquistare dalla FOM diversi immobili facenti parte del patrimonio disponibile di questa,



corrispondendo, quale controvalore, la somma di altri ottanta milioni di euro. Ciò, afferma la Regione, è riferito onde dimostrare che la acquisizione alla ASOM del complesso immobiliare dell'Ospedale Umberto I si inserisce in un contesto normativo volto, per un verso, a garantire la prosecuzione dell'attività sanitaria, e, per altro verso, a coprire il disavanzo finanziario dell'Ordine Mauriziano, garantendo la sopravvivenza della FOM. Tali compiti non spettano solo alla Regione, la quale si è comunque fatta carico di finanziarie direttamente la neo istituita ASOM, assumendo anche gli oneri della manutenzione del presidio ospedaliero conteso nel giudizio *a quo*.

Relativamente alla dedotta irragionevolezza delle disposizioni censurate, la Regione, rammentato che analoga censura era stata svolta dalla medesima nella propria comparsa di costituzione nel giudizio *a quo*, ne chiede l'accoglimento nei limiti allora evidenziati.

Afferma, infatti, la Regione che la scelta governativa di soddisfare solo parzialmente i creditori dell'Ordine Mauriziano istituendo, per il risanamento della situazione debitoria del medesimo, una Fondazione priva di risorse sufficienti ha già prodotto, a causa dei giudizi promossi dai creditori dell'Ordine Mauriziano direttamente contro la Regione, effetti finanziari "perniciosi" per questa, aggravandone il già pesante debito sanitario.

5.- La difesa della FOM ha depositato, in prossimità della discussione della questione di legittimità costituzionale, una memoria illustrativa nella quale, ampiamente illustrati i termini, normativi, processuali e sostanziali, della questione come emergenti dalla ordinanza di rimessione, osserva, quanto alle singole censure formulate dal Tribunale di Torino, che: *a)* la violazione della XIV disposizione finale della Costituzione consisterebbe non solo nell'avvenuto scorporo dell'originario Ente Ordine Mauriziano in due distinti soggetti, nessuno dei quali investito del compito di curare le funzioni ulteriori a quelle ospedaliere già svolte dall'Ente e ciascuno attributario solo di una parte dell'intero patrimonio, ma anche nel fatto che l'attuazione concreta della scissione in due soggetti dell'Ente è demandata ad una legge regionale mentre il dettato costituzionale conterrebbe una riserva di legge da intendersi esclusivamente riferita alla legge statale; *b)* la violazione degli artt. 41 e 42 della Costituzione emergerebbe, per i motivi già illustrati sia nella ordinanza di rimessione che nella memoria di costituzione; *c)* la violazione del principio di ragionevolezza deriverebbe dal fatto che alla FOM viene attribuito un compito, risanare cioè il dissesto finanziario dell'Ente, ma poi non le vengono assegnati i mezzi materiali e patrimoniali per potere perseguire efficacemente questo fine, essendo stati quelli, invece, suddivisi fra FOM ed ASOM.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino dubita della legittimità costituzionale delle diverse disposizioni legislative con le quali si è provveduto, secondo la ricostruzione del rimettente, alla ristrutturazione dell'Ordine Mauriziano, attraverso la scissione di esso in due soggetti giuridici - cioè l'Ente Ordine Mauriziano di Torino (a sua volta, successivamente trasformatosi in Azienda Sanitaria Ospedaliera Ordine Mauriziano di Torino, di seguito ASOM) e la Fondazione Ordine Mauriziano (di seguito *FOM)* - ed alla dotazione patrimoniale dei due soggetti in tal modo creati, in particolare con riguardo alla avvenuta assegnazione all'Ente Ordine Mauriziano di Torino dell'immobile ove è allocato il presidio ospedaliero Umberto I di Torino.

Le disposizioni in ordine alla cui legittimità costituzionale il rimettente solleva questione sono: *a)* gli articoli 1 e 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino); *b)* gli articoli 1 e 2 delle legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"); *c)* l'articolo 1, comma 1350, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

1.1.- Ad avviso del rimettente, le predette disposizioni legislative sarebbero in contrasto con la XIV disposizione finale della Costituzione nella parte in cui, appunto, realizzando la scissione dell'Ordine Mauriziano in due distinte entità, ASOM e FOM, ognuna dotata di proprio patrimonio, funzionalmente connesso allo svolgimento dei compiti assegnati a ciascuna di esse, violerebbero la garanzia costituzionale relativa alla unitarietà dell'Ordine, allo svolgimento delle sue originarie finalità ed alla tutela del patrimonio destinato alla realizzazione di queste.

Esse violerebbero altresì l'art. 42 della Costituzione, in relazione anche all'art. 1 del Primo protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955 n. 848, in quanto avrebbero determinato la sottrazione alla

FOM di una parte rilevante del patrimonio già appartenente all'Ente Ordine Mauriziano - vale a dire dei beni mobili ed immobili attribuiti alla ASOM e connessi allo svolgimento dell'attività ospedaliera di questa - in assenza di qualsivoglia provvedimento espropriativo e, pertanto, senza le relative garanzie procedimentali e senza la corresponsione di alcun indennizzo.

Infine, le medesime disposizioni violerebbero l'art. 3 della Costituzione, espressivo del principio di ragionevolezza, in relazione agli artt. 41 e 42 della Costituzione, in quanto, attribuito alla FOM lo scopo di conservare e valorizzare il patrimonio culturale di sua proprietà e di procedere al risanamento della situazione di dissesto finanziario in cui si era trovato l'Ente Ordine Mauriziano, privano la Fondazione medesima dei beni, invece, assegnati alla ASOM e connotano la gran parte di quelli attribuiti alla Fondazione del carattere della indisponibilità, pregiudicandone in tal modo lo scopo di risanamento finanziario.

2.- Prima di valutare le censure sollevate dal Tribunale ordinario di Torino è il caso di illustrare, brevemente, il contenuto delle disposizioni censurate, ed il contesto normativo in cui esse si inseriscono.

Come è noto, allorché il legislatore costituzionale, in conformità coi valori fondanti della Costituzione repubblicana, dispose la irrilevanza giuridica dei titoli nobiliari prevedendo, altresì, la soppressione della Consulta araldica, fece salvo l'antico ordine cavalleresco denominato Ordine Mauriziano, conservandolo, però, quale ente ospedaliero funzionante "nei modi stabiliti dalla legge"; "modi" che furono successivamente determinati con legge 5 novembre 1962, n. 1596 (Nuovo ordinamento dell'Ordine Mauriziano in attuazione della quattordicesima disposizione finale della Costituzione).

L'art. 1 di detta legge prevedeva che: «L'Ordine Mauriziano è conservato come ente ospedaliero, con gli altri suoi compiti in materia di beneficenza, di istruzione e di culto, da esercitarsi in conformità della presente legge».

Solo a seguito di una profonda crisi finanziaria che aveva colpito l'Ente, con decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino ed il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, dalla originaria struttura di questo vennero fatte germinare due diverse soggettività giuridiche, l'una - destinata ad essere inserita tramite legge della Regione Piemonte nell'ordinamento sanitario della Regione - conservata come ente ospedaliero e costituita dai presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo (art. 1), l'altra, eretta sotto la denominazione di Fondazione Ordine Mauriziano, con lo scopo di gestire il patrimonio ed i beni già dell'Ente ad essa trasferiti - cioè di tutto il patrimonio mobiliare ed immobiliare dell'Ente ad esclusione dei due presidi ospedalieri dianzi indicati - nonché di operare, anche tramite la dismissione dei beni disponibili, per il risanamento del dissesto finanziario dell'Ente maturato alla data di entrata in vigore del citato decreto-legge n. 277 del 2004. Ulteriore compito della Fondazione era quello di conservare e valorizzare il patrimonio culturale a lei trasferito (art. 2).

In attuazione di quanto previsto dal ricordato art. 1 del decreto-legge n. 277 del 2004, convertito nella legge n. 4 del 2005, la Regione Piemonte ha adottato la legge 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), con la quale, per quanto ora interessa, onde inserire nell'ordinamento giuridico sanitario regionale l'Ente Ospedaliero Ordine Mauriziano di Torino, è stata costituita la Azienda Sanitaria Ospedaliera denominata Ordine Mauriziano di Torino.

Successivamente, dopo che il decreto-legge 23 novembre 2006, n. 283 (Interventi per completare il risanamento economico della Fondazione Ordine Mauriziano di Torino) - il cui art. 1, comma 3, prevedeva, fra l'altro, che: «La proprietà dei beni mobili ed immobili già appartenenti all'Ente Ordine Mauriziano di Torino è da intendersi attribuita, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, alla Fondazione Ordine Mauriziano con sede in Torino, con esclusione dei beni mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo» - era decaduto per mancata conversione in legge entro il termine stabilito, è nuovamente intervenuto il legislatore statale. Questi, al comma 1350 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), ha previsto, con disposizione dal contenuto significativamente modificativo rispetto a quello che caratterizzava la disposizione contenuta nel citato decreto-legge n. 283, non convertito, che: «La proprietà dei beni mobili ed immobili già appartenenti all'Ente Ordine Mauriziano di Torino è da intendersi attribuita, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277, convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 4, alla Fondazione Ordine Mauriziano con sede in Torino, con esclusione dei beni immobili e mobili funzionalmente connessi allo svolgimento delle attività istituzionali dei presidi ospedalieri Umberto I di Torino e Istituto per la ricerca e la cura del cancro (IRCC) di Candiolo».

Infine, a conclusione di questa articolata serie di disposizioni, con decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, è stato previsto, con finalità liquidatorie, il commissariamento della FOM, nonché la inammissibilità o improcedibilità delle azioni individuali, esecutive o cautelari, in danno della Fondazione (art. 30).

3.- Ricostruito il quadro normativo di riferimento, questa Corte rileva che le censure mosse dal Tribunale ordinario di Torino alle disposizioni normative sottoposte a scrutinio sono in parte inammissibili ed in parte non fondate.

3.1.- Sono, infatti, inammissibili le censure rivolte nei confronti degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte n. 39 del 2004.

Invero, il rimettente si duole, sotto diversi profili, del fatto che l'originario, ed unitario, Ente Ordine Mauriziano sia stato scisso in due soggetti, essendo stata operata detta scissione: *a)* senza il rispetto delle originarie finalità dell'Ente, ulteriori rispetto a quelle ospedaliere; *b)* senza che la destinazione del patrimonio dell'Ente abbia seguito le procedure della espropriazione e senza la corresponsione di alcuna indennità espropriativa; *c)* senza che, nella dotazione patrimoniale della FOM, soggetto destinato a provvedere al risanamento del dissesto finanziario in cui si era trovato l'originario Ente, si sia tenuto conto delle effettive esigenze economiche di tale Fondazione.

Orbene, come è agevole riscontrare attraverso la piana lettura delle disposizioni di fonte regionale oggetto della questione di legittimità costituzionale, nessuna di esse ha come effetto né la scissione dell'Ente Ordine Mauriziano, né la procedura attraverso la quale è stata disposta la dotazione patrimoniale dei due soggetti in tal modo creati, né, infine, la determinazione dei beni destinati a costituire siffatta dotazione patrimoniale.

Sul punto, la ordinanza di rimessione incorre nell'errore che viene definito con l'espressione aberratio ictus, in quanto essa si propone di sollecitare il sindacato di legittimità costituzionale di disposizioni, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte n. 39 del 2004, il cui effetto non è quello lamentato come indice di incostituzionalità dallo stesso rimettente.

In realtà, l'unica disposizione della legge regionale n. 39 del 2004 il cui effetto era quello di incidere, nel senso lamentato dall'attuale rimettente, sulla situazione patrimoniale della FOM e della ASOM, in particolare in danno della prima ed in favore della seconda, era l'art. 4, attraverso il quale era realizzato il trasferimento alla ASOM dei beni, mobili ed immobili, funzionalmente connessi all'esercizio della attività sanitaria di due altri presidi ospedalieri, ulteriori rispetto all'Umberto I di Torino ed all'IRCC di Candiolo, invece spettanti, in base alla legislazione statale, al patrimonio della FOM.

Ma detta disposizione legislativa regionale, in quanto esulante dall'ambito della competenza legislativa regionale, afferendo, invece, alla materia del diritto privato di esclusiva pertinenza statale, già è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, con la sentenza di questa Corte n. 173 del 2006.

3.2.- Passando ad esaminare le censure mosse dal rimettente alle disposizioni di fonte statale, deve rilevarsene la non fondatezza.

3.2.1.- Quanto alla dedotta violazione della XIV disposizione finale della Costituzione, questa Corte rileva che la garanzia di rango costituzionale da essa apprestata all'Ordine Mauriziano ha ad oggetto esclusivamente la sua attività quale ente ospedaliero, che, pertanto, come tale, non è suscettibile di essere vanificata tramite disposizioni legislative di rango ordinario, alle quali compete solo di disciplinarne il funzionamento.

Tanto rilevato, è bene precisare che non vi è motivo di esaminare, sia in quanto non evocato dal rimettente, ma solamente adombrato dalla Fondazione nei suoi scritti difensivi, sia in quanto, come sopra detto, è di per sé irrilevante, ai fini di questo giudizio, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Piemonte n. 39 del 2004 sotto il profilo di una presunta illegittimità costituzionale dovuta alla adozione di una fonte primaria regionale, invece che statale, per dettare la disciplina applicabile allo svolgimento della attività ospedaliera dell'Ordine Mauriziano. Ritiene, pertanto, questa Corte che, il legislatore, lungi dal violare la XIV disposizione finale della Costituzione, con l'avvenuta scissione dell'originario Ente in due nuovi soggetti, l'uno volto alla gestione delle pregresse passività finanziarie, l'altro destinato alla prosecuzione dell'attività ospedaliera - prosecuzione, come detto, ineludibile per espresso dettato costituzionale - abbia predisposto, invece, un doveroso strumento per il rispetto del precetto costituzionale dettato dalla norma che, viceversa, si assume, erroneamente, essere stata violata: si è, infatti, in tal modo resa possibile, pur nella situazione di dissesto finanziario, la continuazione dell'attività dell'ente ospedaliero.

3.2.2.- Riguardo alla asserita violazione dell'art. 42 della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo della CEDU, determinata dalla lamentata sottrazione alla FOM e dalla assegnazione, invece, alla ASOM, di una parte rilevante dei beni già di proprietà dell'Ente Ordine Mauriziano, realizzata senza le garanzie connesse alla procedura espropriativa e senza la corresponsione di alcun indennizzo, questa Corte, per un verso, osserva che i beni attribuiti alla ASOM, cioè quelli mobili ed immobili funzionalmente connessi alla attività sanitaria svolta presso i presidi ospedalieri Umberto I di Torino ed IRCC di Candiolo, essendo necessari per la prosecuzione della attività dell'Azienda, sono strumentalmente finalizzati al rispetto di quanto imposto dalla ricordata XIV disposizione finale della Costituzione, cioè alla garanzia di mantenimento dei compiti ospedalieri dell'originario Ente. Per altro verso, questa Corte riscontra, come già rilevato in altre passate occasioni, la non pertinenza dell'invocazione delle disposizioni costituzionali evocate quale parametro violato.

Infatti, è fenomeno del tutto estraneo alla ipotesi espropriativa, e quindi all'art. 42 della Costituzione, l'attribuzione dei beni pubblici, già appartenenti ad un soggetto investito di una determinata funzione, ad altro soggetto, parimenti connotato dei requisiti propri dell'ente pubblico, che, a seguito della scomparsa del primo, ne viene ad esercitare i compiti. Detta estraneità, comporta, ovviamente, anche la inconferenza del richiamo alla disciplina relativa alla indennità di esproprio (sentenze n. 313 del 1988 e n. 68 del 1959).

3.2.3.- Infine, quanto alla asserita irragionevolezza delle disposizioni statali censurate, nella parte in cui esse determinerebbero - sia qualitativamente, dato il vincolo di indisponibilità, sia quantitativamente, data la contestuale attribuzione al patrimonio della ASOM - la dotazione patrimoniale della Fondazione in misura inidonea al perseguimento degli scopi assegnati alla medesima, rileva questa Corte che essa, quanto al primo aspetto, è frutto di una petizione di principio, risultando, invece, dalle non smentite allegazioni della Regione Piemonte, che una consistente parte del patrimonio della Fondazione è stato dismesso, con cospicui controvalori finanziari, tramite cessione in favore della detta Regione, mentre, quanto al secondo aspetto, come dianzi già rilevato, la destinazione di taluni beni, già di proprietà dell'Ente, alla ASOM - la cui consistenza rientra nella discrezionalità del legislatore che, nel caso in oggetto, non trasmoda in scelte irragionevoli - è stata resa necessaria dalla esigenza, garantita a livello costituzionale, di rendere possibile la prosecuzione dell'attività da questa svolta quale ente ospedaliero.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge della Regione Piemonte 24 dicembre 2004, n. 39 (Costituzione dell'Azienda Sanitaria Ospedaliera "Ordine Mauriziano di Torino"), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 41 e 42 della Costituzione nonché in relazione alla XIV disposizione finale della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 del decreto-legge 19 novembre 2004, n. 277 (Interventi straordinari per il riordino e il risanamento economico dell'Ente Ordine Mauriziano di Torino), convertito, con modificazioni, nella legge 21 gennaio 2005, n. 1, e dell'articolo 1, comma 1350, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento ai medesimi parametri, dal Tribunale ordinario di Torino con la stessa ordinanza.

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*

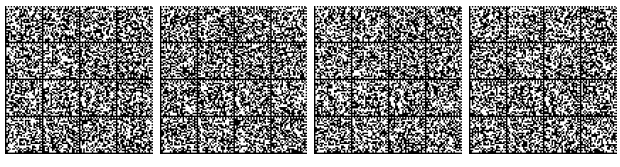
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120263



N. **264**

Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza privata - Lavoro prestato all'estero - Regime dei contributi versati all'estero e trasferiti in Italia - Disposizione di interpretazione autentica che determina la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono - Sopravvenuta sentenza della Corte EDU che condanna l'Italia, in relazione all'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006, per interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia (sent. Maggio e altri c. Italia) - Asserito contrasto della disposizione censurata con la convenzione EDU come interpretata dalla pronuncia medesima - Insussistenza - Applicazione del principio del margine di apprezzamento nazionale e del bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti - Esistenza del preminente interesse generale al mantenimento di un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, che giustifica il ricorso alla legislazione retroattiva - Non fondatezza della questione.

– Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 777.
– Costituzione, art. 117, primo comma; convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, art. 6, paragrafo 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'INPS e Lorenzon Guido Luciano, con ordinanza del 15 novembre 2011, iscritta al n. 10 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Sergio Preden per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio civile - promosso da un lavoratore contro l'INPS, per ottenere la riliquidazione della maturata pensione di anzianità sulla base della retribuzione effettivamente percepita durante il periodo di lavoro in Svizzera, in luogo di quella, inferiore, figurativamente rideterminata dall'istituto in rapporto alle aliquote contributive svizzere, più basse di quelle italiane - la Corte di cassazione, adìta su ricorso dell'INPS avverso la sentenza d'appello favorevole al pensionato, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale della norma, che il ricorrente lamentava violata, di cui all'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007).

La norma denunciata - in dichiarata interpretazione dell'articolo 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria) - prevede sostanzialmente che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo.

La Corte rimettente ricorda che la predetta disposizione è già stata oggetto di sindacato da parte di questa Corte, che, con la sentenza n. 172 del 2008, ha respinto i dubbi - sollevati dalla stessa Corte di cassazione - di contrasto con gli artt. 3, primo comma, 35, quarto comma, 38, secondo comma, della Costituzione, affermando, tra l'altro, che la disposizione impugnata aveva reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica.

Ciò posto, il giudice *a quo* solleva un diverso dubbio di illegittimità costituzionale della norma in questione, in riferimento, questa volta, all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convezione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare, con la sentenza della seconda sezione del 31 maggio 2011, Maggio ed altri contro Italia, con la quale è stato ritenuto che l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 ha violato i diritti dei ricorrenti, intervenendo in modo decisivo per impedire che l'esito del procedimento in cui erano parti fosse loro favorevole.

2.- Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituito l'INPS, che ha concluso per la infondatezza della questione, ritenendo che la valutazione di conformità a Costituzione della normativa impugnata, già espressa da questa Corte con la sentenza n. 172 del 2008 in riferimento ad altri parametri, possa essere estesa anche a quello oggi invocato. Rileva, al riguardo, che, secondo la stessa sentenza della Corte europea richiamata dal Collegio rimettente, l'intervento del legislatore ha sanato una situazione di ingiustificata disparità di trattamento sussistente tra i pensionati che hanno lavorato in Italia e quelli che hanno prestato la propria attività in Svizzera trasferendo poi i contributi in Italia. L'estensione della norma ai giudizi pendenti, secondo l'INPS, risulterebbe coerente con la funzione di eliminare tale squilibrio.

3.- Nel giudizio ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha parimenti concluso per la infondatezza della questione, rilevando che la norma censurata mira ad uniformare il sistema previdenziale, garantendo parità di trattamento tra il lavoro prestato all'estero e quello svolto in Italia. Ricorrerebbero, pertanto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, le ragioni imperative di interesse generale che consentono interventi interpretativi e retroattivi. La norma in questione, inoltre, sarebbe stata adottata al dichiarato fine di escludere l'incidenza di effetti onerosi tali da compromettere gli equilibri di finanza pubblica e gli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea in materia di contenimento della spesa pensionistica.

Considerato in diritto

1.- La Corte è chiamata a decidere se l'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), che, nel fornire la interpretazione dell'articolo 5, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968, n. 488 (Aumento e nuovo sistema di calcolo delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria), sostanzialmente prevede che la retribuzione percepita all'estero, da porre a base del calcolo della pensione, debba essere riproporzionata al fine di stabilire lo stesso rapporto percentuale previsto per i contributi versati nel nostro Paese nel medesimo periodo, introducendo nell'ordinamento una interpretazione della disciplina *de qua* in senso non favorevole rispetto alle posizioni degli assicurati, si ponga in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convezione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.- In particolare, la pronuncia della Corte EDU cui si fa riferimento è la sentenza del 31 maggio 2011, resa nel caso Maggio ed altri contro Italia, secondo la quale con la censurata disposizione lo Stato italiano ha violato i diritti dei ricorrenti intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte attraverso l'INPS gli fosse favorevole, senza che sussistessero impellenti motivi di interesse generale, e privando di rilievo, con lo stabilire la salvezza dei (soli) trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della legge, la prosecuzione del giudizio per un'intera categoria di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti nel giudizio *a quo*.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- È preliminarmente necessaria, al fine di un corretto inquadramento del problema, una sintetica ricostruzione della evoluzione legislativa sulla questione delle cosiddette "pensioni svizzere", che ha origine dal diverso trattamento pensionistico derivato dalla entrata in vigore della norma censurata ai lavoratori che hanno prestato servizio nella Confederazione elvetica.

In base al sistema «retributivo» di computo delle pensioni erogate dall'assicurazione generale obbligatoria introdotto dal d.P.R. n. 488 del 1968, la pensione si calcola applicando alla retribuzione annua pensionabile, cioè alla retribuzione annua media percepita dal lavoratore durante un certo periodo di riferimento, un coefficiente proporzionato al numero complessivo di settimane di contribuzione vantate dall'interessato.

3.1.1.- Per ciò che concerne il regime dei contributi versati in Svizzera e trasferiti in Italia in forza dell'Accordo aggiuntivo alla Convenzione tra l'Italia e la Svizzera relativo alla sicurezza sociale del 14 dicembre 1962, concluso a Berna il 4 luglio 1969 e ratificato con legge 18 maggio 1973, n. 283, si era affermato un orientamento giurisprudenziale - sempre contestato dall'INPS - secondo il quale il lavoratore italiano, che avesse chiesto il trasferimento a detto ente dei contributi versati in Svizzera in suo favore, aveva diritto di ottenere che la pensione venisse determinata con il metodo retributivo sulla base della retribuzione effettivamente percepita in Svizzera, nonostante i contributi colà accreditati fossero stati versati secondo l'aliquota prevista dalla legislazione elvetica, inferiore a quella stabilita dalla legislazione italiana. Espressione di tale orientamento sono, tra le altre, le sentenze della Corte di legittimità n. 7455 del 2005, n. 4623 e n. 20731 del 2004.

Successivamente, era intervenuta, appunto, la legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), che, all'art. 1, comma 777, aveva stabilito che «l'articolo 5, secondo comma, del d.P.R. n. 488 del 1968, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che, in caso di trasferimento presso l'assicurazione generale obbligatoria italiana dei contributi versati ad enti previdenziali di Paesi esteri in conseguenza di convenzioni ed accordi internazionali di sicurezza sociale, la retribuzione pensionabile relativa ai periodi di lavoro svolto nei Paesi esteri è determinata moltiplicando l'importo dei contributi trasferiti per cento e dividendo il risultato per l'aliquota contributiva per invalidità, vecchiaia e superstiti in vigore nel periodo cui i contributi si riferiscono. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli già liquidati alla data di entrata in vigore della presente legge».

3.1.2.- La Corte di cassazione aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di tale norma in riferimento agli articoli 3, primo comma, 35, quarto comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, ritenendo che essa avesse introdotto nell'ordinamento una interpretazione della disciplina applicabile in senso non favorevole rispetto alle posizioni degli assicurati.

Questa Corte, con la sentenza n. 172 del 2008, aveva respinto tali dubbi di contrasto con la Costituzione, affermando, tra l'altro, che la disposizione impugnata ha reso esplicito un precetto già contenuto nelle disposizioni oggetto dell'interpretazione autentica, e che, quindi, sotto tale profilo, non è affetta da irragionevolezza. Inoltre, aveva osservato al riguardo che essa, assegnando alla disposizione interpretata un significato rientrante nelle possibili letture del testo originario, non determina alcuna lesione dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico, anche perché nella fattispecie l'ente previdenziale ha continuato a contestare la interpretazione sostenuta dalle controparti private, ed accolta dalla giurisprudenza, rendendo così reale il dubbio ermeneutico.

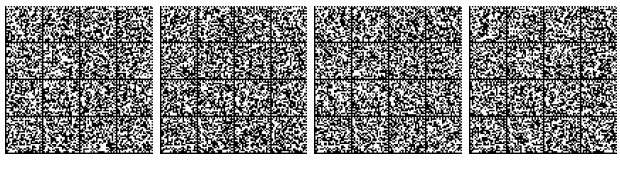
Del pari, era stata esclusa la violazione del principio di eguaglianza, perché la salvezza delle posizioni dei lavoratori, cui già sia stato liquidato il trattamento pensionistico secondo un criterio più favorevole, risponde, questo sì, all'esigenza di rispettare il principio dell'affidamento e i diritti ormai acquisiti di detti lavoratori.

Né era stato ravvisato alcun vulnus all'art. 35, quarto comma, Cost., perché l'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 non attribuisce al lavoro prestato all'estero un trattamento deteriore rispetto a quello svolto in Italia, ma anzi assicura la razionalità complessiva del sistema previdenziale, evitando che, a fronte di una esigua contribuzione versata nel Paese estero, si possano ottenere le stesse utilità che chi ha prestato attività lavorativa esclusivamente in Italia può conseguire solo grazie ad una contribuzione molto più gravosa.

Infine, la Corte aveva escluso il contrasto con l'art. 38, secondo comma, Cost., perché la norma censurata non determina alcuna riduzione ex post del trattamento previdenziale spettante ai lavoratori. Essa, in definitiva, non fa altro che imporre per legge un'interpretazione già desumibile dalle disposizioni interpretate. Né la rimettente offre - aveva sottolineato la Corte - elementi per far ritenere che la norma determini un trattamento pensionistico addirittura insufficiente al soddisfacimento delle esigenze di vita del lavoratore.

A seguito di tale pronuncia, il giudice di legittimità aveva modificato il proprio orientamento, sostenendo il carattere di disposizione di interpretazione autentica dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 (v. Cass., sez. un., n. 17076 del 2011; Cass., n. 23754 del 2008).

3.1.3.- Tuttavia, successivamente, su identica questione è intervenuta la Corte EDU, la quale, con la richiamata sentenza resa nel caso Maggio, ha ritenuto che con tale disposizione lo Stato italiano abbia violato i diritti dei ricorrenti intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.



Detta sentenza pone a fondamento del decisum le seguenti argomentazioni, come richiamate nella ordinanza di rimessione: 1) benché non sia precluso al legislatore disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto [rectius: rule of law] e la nozione di equo processo contenuti nell'articolo 6 impediscono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia; 2) benché le regole pensionistiche previste dalla legge possano cambiare e non si possa fare affidamento su di un orientamento giurisprudenziale come garanzia contro tali cambiamenti, anche se tali cambiamenti sono svantaggiosi per alcuni beneficiari di prestazioni previdenziali, lo Stato non può interferire in modo arbitrario nella procedura giudiziaria; 3) nel caso in esame, la legge ha escluso espressamente dal suo ambito di applicazione le sentenze diventate irrevocabili (trattamenti pensionistici già liquidati) e ha fissato retroattivamente i termini delle controversie davanti ai tribunali ordinari. Invero la promulgazione della legge n. 296 del 2006, mentre i procedimenti erano pendenti, in realtà incideva sul merito delle controversie, e la sua applicazione da parte dei vari tribunali ordinari ha privato di rilievo, per una intera categoria di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti, la prosecuzione del giudizio; 4) al fine di determinare l'esistenza di un motivo impellente di interesse generale in grado di legittimare l'ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, il rispetto della preminenza del diritto [rule of law] e delle regole dell'equo processo impone che le ragioni addotte per giustificare tale misura siano valutate con il massimo grado di cautela possibile; 5) considerazioni di carattere finanziario non possono, da sole, giustificare che il legislatore si sostituisca al giudice al fine di risolvere le controversie; dopo il 1982, l'INPS ha applicato una interpretazione della legge in vigore all'epoca che era più favorevole ad esso in qualità di autorità erogatrice: tale ricostruzione normativa non era condivisa dalla maggioranza della giurisprudenza; 6) quanto alla tesi del Governo secondo cui la legge si era resa necessaria per ristabilire un equilibrio nel sistema pensionistico, eliminando qualsiasi vantaggio goduto dalle persone che avevano lavorato in Svizzera e versato contributi inferiori, se la Corte europea accetta questa come una ragione di interesse generale, non è persuasa che si tratti di argomenti abbastanza convincenti da superare i pericoli insiti nell'uso di una legislazione retroattiva, che ha l'effetto di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia pendente in cui lo Stato era parte.

3.2.- Ed è proprio con riguardo alle esposte argomentazioni alla base della citata sentenza Maggio che il rimettente sospetta ora la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU come interpretato dalla pronuncia medesima.

Sottolinea il giudice rimettente che spetta a questa Corte il controllo del rispetto dei cosiddetti controlimiti, tanto più nel caso di specie, in cui è già intervenuta una sua sentenza che ha vagliato la disciplina sostanziale di cui si tratta in riferimento a diversi parametri costituzionali, nonché avuto riguardo alle affermazioni della stessa Corte EDU, secondo cui fare salvi i motivi imperativi di interesse generale che suggeriscono al legislatore nazionale interventi interpretativi deve lasciare ai singoli Stati contraenti quanto meno «una parte del compito e dell'onere di identificarli, in quanto nella posizione migliore per assolverlo, trattandosi, tra l'altro, degli interessi che sono alla base dell'esercizio del potere legislativo».

4.- Ai fini dello scrutinio della questione proposta, giova richiamare la giurisprudenza costituzionale sulla efficacia e sul ruolo delle norme CEDU chiamate ad integrare il parametro dell'articolo 117, primo comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, questa Corte ha costantemente ritenuto che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 - che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 - e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009).

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

4.1.- Nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa.

Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali.

Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela.

Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale - elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea - deve essere sempre presente nelle valutazioni di questa Corte, cui non sfugge che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro.

4.2.- In definitiva, se, come più volte affermato da questa Corte (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele.

5.- È in applicazione di tali principi che deve essere risolta la questione all'odierno esame.

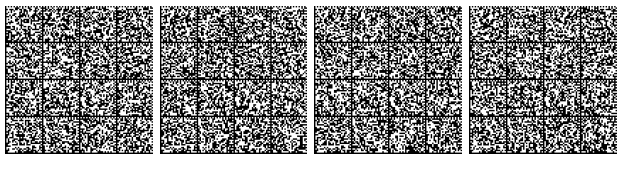
5.1.- Il vincolo per la Corte, nel caso di specie, è costituito dalla applicazione che la Corte EDU ha operato, nella sentenza Maggio, dell'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, stabilendo che «benché non sia precluso al corpo legislativo di disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo contenuti nel richiamato art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, l'interferenza del corpo legislativo nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia». La Corte europea ha ritenuto di "non essere persuasa" del fatto che il motivo di interesse generale fosse sufficientemente impellente da superare i pericoli inerenti all'utilizzo della legislazione retroattiva, e perciò ha concluso che, nel caso ad essa sottoposto, lo Stato aveva violato i diritti dei ricorrenti ai sensi della citata disposizione convenzionale, intervenendo in modo decisivo per garantire che l'esito del procedimento in cui esso era parte gli fosse favorevole.

5.2.- Peraltro, siffatta impostazione risulta sostanzialmente coincidente con i principi enunciati da questa Corte con riguardo al divieto di retroattività della legge, che, pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. (sentenze n. 15 del 2012, n. 236 del 2011 e n. 393 del 2006). Il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare - come rilevato nelle citate sentenze - disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti «motivi imperativi di interesse generale» ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU.

La richiamata disposizione convenzionale, come applicata dalla Corte europea, integra, quindi, pianamente il parametro dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, rispetto al quale il Collegio rimettente ripropone il dubbio di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge n. 296 del 2006.

5.3.- Tuttavia, nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui, come dianzi chiarito, anche in questo caso è chiamata questa Corte, rispetto alla tutela dell'interesse sotteso al parametro come sopra integrato prevale quella degli interessi antagonisti, di pari rango costituzionale, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata. In relazione alla quale sussistono, quindi quei preminenti interessi generali che giustificano il ricorso alla legislazione retroattiva.

Ed infatti, gli effetti di detta disposizione ricadono nell'ambito di un sistema previdenziale tendente alla corrispondenza tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate, anche in ossequio al vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed assicura la razionalità complessiva del sistema stesso (sent. n. 172 del 2008), impedendo alterazioni della disponibilità economica a svantaggio di alcuni contribuenti ed a vantaggio di altri, e così garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza e di solidarietà, che, per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali.



È ispirata, invero, ai principi di uguaglianza e di proporzionalità una legge che tenga conto della circostanza che i contributi versati in Svizzera siano quattro volte inferiori a quelli versati in Italia e operi, quindi, una riparametrazione diretta a rendere i contributi proporzionati alle prestazioni, a livellare i trattamenti, per evitare sperequazioni e a rendere sostenibile l'equilibrio del sistema previdenziale a garanzia di coloro che usufruiscono delle sue prestazioni.

5.4.- Né è priva di rilievo la circostanza che la sentenza della Corte EDU, che è tenuta a tutelare in modo parcellizzato, con riferimento a singoli diritti, i diversi valori in giuoco, da un lato, ritenga sussistente, nella specie, la violazione del diritto dei ricorrenti ad un equo processo, solo per questo riconoscendo loro un indennizzo, e, dall'altro, escluda la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, pur denunciata dai ricorrenti sotto il profilo dell'ingerenza nel pacifico godimento dei loro beni attraverso la riduzione della pensione.

La esclusione della violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 è motivata dai giudici europei alla stregua della considerazione che la legge n. 296 del 2006 persegue un interesse pubblico, quello di fornire un metodo di calcolo della pensione armonizzato, al fine di garantire un sistema previdenziale sostenibile e bilanciato, evitando che i ricorrenti possano beneficiare di vantaggi ingiustificati, e che il sacrificio subito da costoro non è tale da pregiudicarne i diritti pensionistici nella loro essenza, avendo essi perso solo un ammontare parziale della pensione. Pertanto, la sentenza, non senza considerare «l'ampio margine di apprezzamento dello Stato nel disciplinare il suo sistema pensionistico», rigetta la domanda di riliquidazione della pensione.

A differenza della Corte EDU, questa Corte, come dianzi precisato, opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata.

E ciò anche considerando, a contrario, che una declaratoria che non fosse di infondatezza della questione, e che espungesse, quindi, la norma censurata dall'ordinamento, inciderebbe necessariamente sul regime pensionistico in esame, così contraddicendo non solo il sistema nazionale di valori nella loro interazione, ma anche la sostanza della decisione della Corte EDU di cui si tratta, che ha negato accoglimento alla domanda dei ricorrenti di riconoscimento del criterio di calcolo della contribuzione ad essi più favorevole.

Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza in epigrafe deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 777, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione in relazione all'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convezione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

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

F.to:
Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120264

N. **265**

Sentenza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi - Nuove disposizioni comportanti un maggior gettito - Destinazione all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, riserva all'erario per un periodo di cinque anni - Ricorso della Regione siciliana - Asserita lesione dell'autonomia finanziaria garantita dallo statuto speciale - Asserita lesione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 28, comma 2.
– Statuto della Regione siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 19 gennaio 2012 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 novembre 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Marina Valli per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012 e depositato il successivo 19 gennaio, la Regione siciliana ha impugnato l'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), per violazione dell'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

In particolare l'art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011 prevede che «il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo è versato all'entrata del bilancio dello Stato, con separata contabilizzazione, per essere riassegnato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della giustizia per assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale. Nei rapporti con le autonomie speciali il maggior gettito costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni».

1.1.- La ricorrente ritiene che simile riserva all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato di iscrizione a ruolo dovuto nei processi (stabilito nei commi 1 e 3 dello stesso art. 28), senza farne salva (neppure per quelli celebrati in Sicilia) la spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo, sia lesiva delle attribuzioni statutarie in materia finanziaria previste dall'art. 36 dello Statuto di autonomia, che stabilisce la

devoluzione alla Regione siciliana di «tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate». Premessa la natura di entrata tributaria erariale del citato contributo unificato (riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 73 del 2005), la ricorrente deduce che non potrebbe ritenersi applicabile la previsione dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, che consente di derogare al principio di integrale devoluzione alla Regione siciliana dei tributi riscossi sul territorio regionale, previsto dal citato art. 36 dello Statuto di autonomia, dal momento che la norma impugnata non avrebbe specificato le «particolari finalità» che giustificherebbero la deroga.

1.2.- Sotto ulteriore profilo la ricorrente lamenta la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto non sarebbe prevista la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei proventi del contributo unificato riscossi in Sicilia, neppure sulla spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo, posto che tale partecipazione è già stata riconosciuta come necessaria dalla Corte costituzionale in caso di riserva all'erario di nuove entrate (sentenze n. 228 del 2001, nn. 348, 347 e 98 del 2000).

2.- Con atto depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri che ha dedotto la non fondatezza delle censure della ricorrente, posto che risulta adeguatamente giustificata la temporanea destinazione del maggior gettito all'erario dello Stato. Lo scopo della disposizione impugnata consisterebbe, infatti, nell'assicurare un servizio primario per lo Stato, qual è il funzionamento degli uffici giudiziari in un periodo di eccezionale gravità della situazione economica interna. Tali esigenze imporrebbero una temporanea compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, anche a statuto speciale, per assicurare l'unità economica della Repubblica e il risanamento finanziario dello Stato in conformità a principi di solidarietà nazionale. D'altro canto, secondo il resistente, la destinazione specifica degli introiti al funzionamento degli uffici giudiziari giustificherebbe pienamente, in base alla clausola di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, il versamento all'erario del gettito supplementare del contributo unificato, in deroga al principio della devoluzione integrale degli introiti alla Regione siciliana, stabilito dallo Statuto.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Siciliana ha impugnato l'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), secondo cui il maggior gettito derivante dalle nuove disposizioni sul contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi (art. 28, commi 1 e 3, della medesima legge n. 183 del 2011) è versato all'entrata del bilancio dello Stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni.

In primo luogo la ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), in quanto la disposizione impugnata non individua particolari finalità a cui sarebbe destinato il maggior gettito derivante all'erario, così da poter rendere operante la deroga prevista dalle norme di attuazione sopra richiamate, senza far salva (neppure nei processi celebrati in Sicilia) la spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo.

La medesima Regione ricorrente ritiene altresì che l'impugnato art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011, violi il principio di leale collaborazione, in quanto non prevede la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei proventi del maggior gettito garantito dall'aumento del contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi neppure sulla spettanza alla Regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo.

2.- Le questioni non sono fondate.

Invero, analoghe doglianze della Regione siciliana in merito alla violazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia e dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione, nonché in merito al principio di leale collaborazione, sono già state ritenute non fondate da questa Corte con la recente sentenza n. 143 del 2012, in riferimento ad una precedente disposizione statale (art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), che aveva già previsto la destinazione all'erario di un primo aumento del gettito derivante dal contributo unificato di iscrizione a ruolo dei processi.

Le medesime ragioni che hanno indotto questa Corte a una pronuncia di non fondatezza nella sentenza n. 143 del 2012 valgono anche in riferimento all'odierna impugnazione, che riguarda la destinazione erariale di un ulteriore incremento del gettito del medesimo contributo unificato, quello derivante dall'aumento della metà del contributo già previsto per i giudizi di impugnazione e dal suo raddoppio per i processi dinanzi alla Corte di cassazione, nonché dal contributo per la modifica della domanda, la proposizione di domanda riconvenzionale, la chiamata in causa o l'intervento autonomo (art. 28, comma 1, lettere a e b, della legge n. 183 del 2011).

2.1.- Deve, anzitutto, rilevarsi come non risulti contestata dalla stessa ricorrente la "novità" dell'entrata tributaria. Del resto, in conformità alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia

finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente» (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012).

Parimenti, devono ritenersi sussistenti le «particolari finalità contingenti o continuative» di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la disposizione impugnata precisa la destinazione del maggior gettito derivante dall'incremento del contributo unificato, specificando che le nuove entrate saranno volte ad «assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale».

Devono, quindi, ritenersi integrate le condizioni previste dall'art. 2 del d.P.R. n.1074 del 1965 per derogare al principio di integrale devoluzione alla Regione dei tributi riscossi in Sicilia.

L'aumento del gettito del contributo unificato riservato all'erario dalla disposizione impugnata, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, riguarda non la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, ma esclusivamente la parte eccedente detta quota, di tal che anche tale questione non è fondata.

2.2.- Quanto poi al principio di leale collaborazione, come detto l'aumento riservato all'erario non riguarda la quota sostitutiva dell'imposta di bollo e, per il resto, non può che essere ribadita la giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale «quando il legislatore riserva all'erario "nuove entrate tributarie", il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (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), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa» (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000). Tale condizione non è stata, peraltro, ritenuta ravvisabile proprio «rispetto alle operazioni dirette a distinguere, dopo l'aumento del contributo unificato [...], la quota del gettito conseguito in Sicilia corrispondente ai precedenti importi del contributo unificato da quella derivante dall'incremento di tali importi», in quanto «la determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione » (sentenza n. 143 del 2012).

Anche nella specie l'ammontare dell'aumento del gettito dipende da elementi di facile individuazione, in quanto derivanti da una semplice operazione aritmetica (quali l'aumento della metà per i giudizi di impugnazione e il raddoppio per i processi dinanzi alla Corte di cassazione), o dal valore della domanda proposta (per il caso di modifica della domanda, proposizione di domanda riconvenzionale, chiamata in causa o intervento autonomo).

Se, poi, in sede di applicazione della norma, lo Stato dovesse erroneamente determinare la quota di aumento, la Regione, come già precisato in precedenti decisioni di questa Corte (sentenza n. 143 del 2012), potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012) promosse, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e al principio di leale collaborazione, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:
Franco GALLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

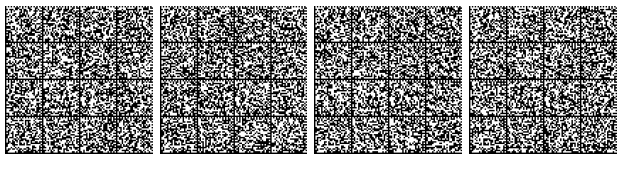
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120265



N. **266**

Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Valle d'Aosta - Trasferimento al Servizio sanitario regionale della sanità penitenziaria - Medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS), in servizio presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Trattamento economico - Ricorso Governo - Asserito contrasto con le disposizioni statutarie - Asserita violazione della competenza legislativa statale nelle materie concorrenti della tutela della salute e del coordinamento della finanza pubblica - Asserita violazione del principio di copertura finanziaria degli oneri - *Ius superveniens* che ha sostituito la disposizione censurata - Rinuncia accettata dalla controparte costituita - Estinzione del giudizio.

– Legge della Regione Valle d'Aosta 10 maggio 2011, n. 11, art. 3, commi 2, 3, 4 e 5.

– Statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 4, secondo comma; Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 2, 3, 4 e 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 maggio 2011, n. 11 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 2012, n. 192 - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 21 luglio 2011, depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nella camera di consiglio del 10 ottobre 2012 il Giudice relatore Luigi Mazzella.

Ritenuto che con ricorso notificato il 21 luglio 2011, depositato in cancelleria il 26 luglio 2011 e iscritto al n. 73 del registro ricorsi dell'anno 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 4, comma 2, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 117, terzo comma, e 81 della Costituzione, dell'articolo 3, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 10 maggio 2011, n. 11 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 - Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria);

che, ai sensi del comma 2 del citato art. 3, i medici addetti al servizio integrativo di assistenza sanitaria (SIAS), i quali prestano servizio nell'àmbito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, possono mantenere presso il servizio sanitario regionale il numero delle ore rese all'amministrazione penitenziaria, mediante un rapporto di lavoro annuale, rinnovabile, di continuità assistenziale, con il corrispondente trattamento economico previsto dall'accordo collettivo nazionale per la medicina generale;

che - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - la norma in questione (al pari dei commi successivi) investe due diversi àmbiti materiali: coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute, entrambe materie di potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.;

che l'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) - indicato dallo Stato come "principio fondamentale" espressamente riconosciuto come tale proprio in materia di sanità penitenziaria e coordinamento della spesa pubblica dalla Corte costituzionale (sentenza n. 149 del 2010) - ha delegato il Presidente del Consiglio dei ministri a definire il trasferimento al servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro e delle risorse finanziare afferenti alla sanità penitenziaria e facenti capo all'amministrazione penitenziaria: per le Regioni ordinarie, tale trasferimento é stato effettuato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 (Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria); invece, per le Regioni a statuto speciale, qual é la Valle d'Aosta, come per le Province autonome di Trento e di Bolzano, il trasferimento é disciplinato, ai sensi dell'art. 8 dello stesso d.P.C.m., con le modalità previste dai rispettivi statuti e dalle correlate norme di attuazione;

che il decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria) ha disposto il trasferimento alla stessa Regione autonoma delle funzioni relative all'assistenza sanitaria ai detenuti e agli internati negli istituti penitenziari svolte nel territorio regionale dall'Amministrazione penitenziaria e - sub art. 3, comma 2 - ha demandato alla legge regionale la definizione delle modalità di trasferimento al servizio sanitario regionale dei rapporti di lavoro in essere, secondo i princìpi di cui all'art. 3 del citato d.P.C.m. 1° aprile 2008;

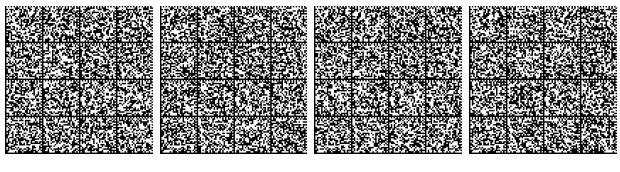
che dunque, ad avviso del Governo, il censurato comma 2 dell'art. 3 della legge regionale in oggetto - attribuendo al personale medico in questione il trattamento economico previsto dal citato accordo collettivo nazionale per la medicina generale - applica a tali medici una disciplina del rapporto di lavoro difforme da quella statale richiamata dalla norma di attuazione (art. 3, comma 4, d.P.C.m. 1° aprile 2008 e legge 9 ottobre 1970, n. 740, recante «Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria») e comporta maggiori oneri finanziari, peraltro privi di copertura finanziaria, considerato che l'art. 5, comma 1, della legge regionale in esame prevede che «alla determinazione dell'onere derivante dall'esercizio delle funzioni trasferite e al suo finanziamento si provvede con le risorse finanziarie che lo Stato attribuisce alla Regione per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. 192/2010»;

che, di conseguenza, la norma regionale impugnata si porrebbe, innanzitutto, in contrasto con quanto stabilito dalle norme di attuazione dello statuto di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 192 del 2010, violando l'art. 4, comma 2, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, secondo cui la Regione deve esercitare le funzioni delegate dallo Stato nell'ambito della delega conferita;

che, inoltre, la disposizione regionale medesima, esulando dalle competenze conferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dagli artt. 2, 3 e 4 dello Statuto speciale, violerebbe il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica contenuto nell'art. 3, comma 4, del d.P.C.m. 1° aprile 2008, adottato in attuazione dell'art. 2, comma 283, della legge n. 244 del 2007, secondo il quale il personale sanitario penitenziario "incaricato" ai sensi della menzionata legge n. 740 del 1970 non é inquadrato nei ruoli del Servizio sanitario regionale, ma è semplicemente trasferito alle Aziende sanitarie locali, continuando ad essere disciplinato e retribuito secondo quanto previsto dalla citata legge statale;

che, in conclusione, l'impugnata disposizione regionale - applicando ai medici addetti al SIAS una disciplina del rapporto di lavoro difforme da quella statale e comportando oneri aggiuntivi non quantificati e privi di copertura finanziaria - eccederebbe dalla competenza concorrente attribuita alla Regione, sia in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia in materia di tutela della salute, con conseguente lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

che, inoltre, la norma in questione - assegnando al personale medico trasferito il trattamento economico previsto dal citato accordo collettivo nazionale per la medicina generale - violerebbe l'art. 81 Cost., comportando oneri economici non quantificati e privi di copertura finanziaria;



che i successivi commi 3, 4 e 5 dell'art. 3 in esame prevedono la possibilità per l'Azienda USL di attribuire, secondo i criteri previsti dall'accordo collettivo nazionale di lavoro per la medicina generale, nuovi incarichi annuali, a tempo determinato, rinnovabili e con il trattamento economico di cui al comma 2;

che, secondo il ricorrente, anche per tale categoria dei medici incaricati a termine, come per quelli di cui al precedente comma 2, i relativi oneri, peraltro non quantificati, non troverebbero copertura nelle risorse che lo Stato attribuisce alla Regione. Le censurate norme regionali - analogamente al precedente comma 2 - introdurrebbero, quindi, una disciplina dei rapporti di lavoro e un trattamento economico difformi da quanto disposto dalla normativa statale (di cui al menzionato d.P.C.m. 1° aprile 2008), richiamata dalla norma di attuazione e, comportando oneri aggiuntivi non quantificati e privi di copertura finanziaria, eccederebbero dalla competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica e tutela della salute, violando al contempo l'art. 117, terzo comma, e l'art. 81 Cost.;

che con memoria depositata il 4 agosto 2011 si è costituita in giudizio la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, rilevando l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso avversario;

che, secondo la resistente, il trattamento economico dei medici di sanità penitenziaria è definito provvisoriamente dalla legge regionale impugnata, nelle more della definizione di profili specifici per la medicina penitenziaria in sede di contrattazione collettiva nazionale. Sicché, il citato art. 3, commi 2, 3, 4 e 5, della legge regionale in oggetto non comporterebbe alcuna violazione dei princìpi generali statali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto l'art. 5, comma 3, della medesima legge regionale ha espressamente stabilito che gli eventuali oneri aggiuntivi derivanti dalle predette disposizioni avrebbero trovato copertura negli stanziamenti posti dalla Regione a carico del proprio bilancio, ove i fondi trasferiti dallo Stato non fossero risultati sufficienti a garantire l'esercizio delle suddette funzioni;

che in data 22 giugno 2012 il Presidente del Consiglio dei ministri, essendo venute meno le motivazioni del ricorso a seguito dello *ius superveniens* di cui alla legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 27 marzo 2012, n. 11, recante «Modificazione alla legge regionale 10 maggio 2011, n. 11: Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria trasferite alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ai sensi del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 192 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste recanti il trasferimento di funzioni in materia di medicina e sanità penitenziaria)», che ha sostituito l'art. 3 della legge regionale n. 11 del 2011, ha depositato atto di rinuncia, chiedendo l'estinzione del giudizio;

che con atto depositato il 28 giugno 2012 la Regione autonoma ha accettato la rinuncia.

Considerato che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'estinzione del giudizio.

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

F.to:
Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

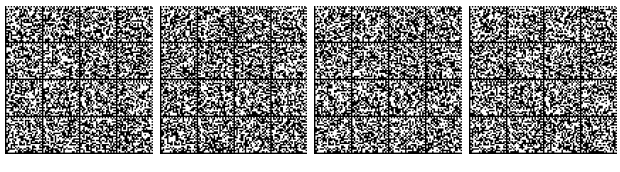
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120266



N. **267**

Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale assunto a tempo determinato o con contratto di lavoro flessibile - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Sopravvenienza della pronuncia n. 173 del 2012 e dell'Accordo Stato-Regione dell'11 novembre 2010, recepito dall'art. 1, comma 160, della legge n. 220 del 2010 - Concorde riconoscimento delle parti della avvenuta cessazione della materia del contendere - Dichiarazione conseguente.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 4, comma 102.
– Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, primo comma, lett. *a)*, 3, primo comma, lett. *f)*, e 4; d.C.p.S. 23 dicembre 1946, n. 532, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 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), promosso dal Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con ricorso notificato l'11-16 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2012, ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Presidente Alfonso Quaranta, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Renato Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso notificato l'11 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2012 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questioni di legittimità costituzionale della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), relativamente, tra gli altri, all'articolo 4, comma 102, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), degli artt. 2, primo comma, lettera *a)*, 3, primo comma, lettera *f)*, e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e dell'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi);

che il censurato art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011 ha modificato 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, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, già impugnato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con precedente ricorso notificato in data 27 settembre 2010 e sorretto a suo dire da persistente interesse;

che la disposizione in questa sede censurata individua tra i destinatari della norma novellata, che impone la riduzione del 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per il personale assunto a tempo determinato o con altre tipologie di lavoro flessibile, in aggiunta alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti del Servizio sanitario nazionale, anche gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

che, secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la norma in questione, segnatamente, viola: 1) l'art. 117, terzo comma, e l'art. 119, secondo comma, della Costituzione, i quali garantiscono, ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la sfera di autonomia finanziaria della Regione, perché pone limiti «all'entità di una singola voce di spesa della regione con un precetto specifico e puntuale sulla misura di essa»; 2) l'art. 2, primo comma, lettera *a)*, dello statuto speciale valdostano (che riconosce alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste la potestà legislativa in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale"), nonché l'art. 4 dello stesso statuto (in forza del quale la "Valle d'Aosta" esercita, in subjecta materia, le rispettive funzioni amministrative), perché incide in maniera diretta, puntuale e paradigmatica proprio su un aspetto attinente allo "stato economico" del personale; 3) l'art. 3, primo comma, lettera *f)*, dello statuto speciale (che attribuisce alla Regione autonoma la potestà d'introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell'àmbito dei princìpi individuati con legge dello Stato, in materia di "finanze regionali e comunali"), in combinato disposto con gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., laddove pone un vincolo diretto e puntuale ad una voce di spesa riguardante gli enti locali regionali; 4) i richiamati artt. 2, primo comma, lettera *a)*, e 3, primo comma, lettera *f)*, dello statuto speciale, in una con l'art. l del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946 (soppressivo dell'allora ufficio provinciale del commercio e dell'industria di Aosta, con devoluzione delle relative funzioni alla Regione), nella parte in cui estende alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura l'obbligo di riduzione della spesa in oggetto;

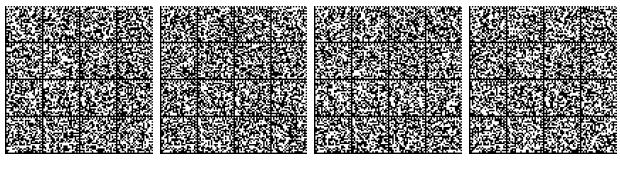
che il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in giudizio, chiedendo che le predette questioni di legittimità promosse dalla Regione Valle d'Aosta siano dichiarate infondate;

che, ad avviso del resistente, le disposizioni del comma 28 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, come integrate dal comma 102 dell'art. 4 in oggetto, costituiscono princìpi generali di coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le Regioni e Province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale e, dunque, non sono lesive delle prerogative regionali, perché destinate a trovare applicazione solo in termini di principio e a lasciare margini di autonomia agli enti territoriali interessati;

che, inoltre, la disposizione impugnata non si applicherebbe direttamente alle Autonomie speciali, in quanto l'art. 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010 stabilisce che i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge possono essere superati in ragione della proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato stipulati dalle predette Autonomie speciali, nonché dagli enti territoriali di loro pertinenza, a valere sulle risorse finanziarie aggiuntive da esse appositamente reperite mediante specifiche misure "certificate" di riduzione e razionalizzazione della spesa.

Considerato che, successivamente alla proposizione del ricorso con il quale sono state promosse le questioni in esame, questa Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, già modificato dalla disposizione ora censurata, promosse, in riferimento agli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), e agli articoli 2, primo comma, lettera *a)*, 3), primo comma, lettera *f)*, e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso notificato il 27 settembre 2010 e iscritto al n. 96 del registro ricorsi dell'anno 2010 (sentenza n. 173 del 2012);

che tale statuizione ha tratto spunto dall'«Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Valle d'Aosta per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione», sottoscritto l'11 novembre 2012 in dichiarata applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), al fine di «modificare l'ordinamento finanziario della Regione e di definire specifiche norme di coordinamento finanziario», e richiamato dalla legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), in base alla quale: «Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e dell'articolo 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, la regione Valle d'Aosta concorre [...] all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, attraverso le misure previste nell'accordo sottoscritto tra il Ministro per la semplificazione normativa e il presidente della regione Valle d'Aosta: *a)* con la progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'imposta sul valore aggiunto all'importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017; *b)* con il concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale; *c)* con la rimodulazione delle entrate spettanti alla regione Valle d'Aosta» (art. 1, comma 160);



che, in particolare sulla valenza dell'accordo concluso dall'odierna ricorrente in data 11 novembre 2010 con il Ministro per la semplificazione normativa, questa Corte ha ritenuto che «Dalla conclusione di quest'ultimo accordo e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 - atti entrambi sopravvenuti al decreto-legge n. 78 del 2010 recante la disposizione impugnata - consegue che il concorso della Regione Valle d'Aosta all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili alla Regione Valle d'Aosta solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello Stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale Regione autonoma, non possono violarne l'autonomia legislativa e finanziaria, con conseguente cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni promosse dalla ricorrente» (sentenza n. 173 del 2012, paragrafo 9, terzo capoverso, del Considerato in diritto);

che, in seguito alla suddetta pronuncia, in data 16 ottobre 2012, e dunque in prossimità dell'udienza, la difesa della Regione ricorrente ha depositato in cancelleria, con il consenso dell'Avvocatura generale dello Stato, il citato Accordo Stato-Regione dell'11 novembre 2010, unitamente al testo dell'art. 1, comma 160, della legge n. 220 del 2010 che lo ha recepito, e nella nota di accompagnamento ha rilevato, alla luce del contenuto del medesimo accordo e dell'interpretazione che di esso è stata data da questa Corte nella menzionata sentenza n. 173 del 2012, l'intervenuta cessazione della materia del contendere, altresì, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 2011 promosse con il presente ricorso;

che quindi, in sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha espressamente aderito alla cessazione della materia del contendere *ex adverso* enunciata;

che, pertanto, essendo in definitiva venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti, dev'essere, conseguentemente, dichiarata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 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), promosse, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), agli artt. 2, primo comma, lettera a)*, 3, primo comma, lettera* f)*, e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e all'art. 1 del decreto del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n. 532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 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*

Luigi MAZZELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120267

N. **268**

Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta di registro - Aliquota agevolata dell'1 per cento - Mancata previsione del beneficio per gli acquisti di immobili da soggetti privati non sottoposti a IVA - Insufficiente descrizione della fattispecie *a quo* - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

– D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, art. 1, comma 1, sesto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata.

– Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, sesto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Trapani nel procedimento vertente tra la Urbania s.r.l. e l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Marsala, con ordinanza del 9 marzo 2012, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, 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 Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ordinanza pronunciata il 2 dicembre 2011 e depositata il 9 marzo 2012 (reg. ord. n. 138 del 2012), la Commissione tributaria provinciale di Trapani - nel corso di un giudizio promosso dalla società Urbania s.r.l. nei confronti dell'ufficio di Marsala dell'Agenzia delle entrate, avverso un avviso di liquidazione con il quale era stata disconosciuta l'applicabilità dell'aliquota ridotta dell'1 per cento per l'acquisto, effettuato dalla società, di un fabbricato di proprietà di un privato non soggetto IVA - ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5 (rectius, comma 1, sesto periodo), della Parte Prima della Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), per violazione dell'articolo 3 della Costituzione;

che la disposizione censurata prevede che si applichi l'aliquota agevolata dell'1 per cento (anziché quella ordinaria del 7 per cento) per l'imposta di registro «se il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato è esente dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 10, primo comma, numero 8-*bis*), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), ed è effettuato nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili, a condizione che nell'atto l'acquirente dichiari che intende trasferirli entro tre anni»;

che, secondo quanto riferito dal giudice rimettente, l'Agenzia delle entrate aveva revocato l'agevolazione in quanto il soggetto che effettuava la cessione del fabbricato era un privato non soggetto IVA e, quindi, difettava una delle condizioni di applicabilità dell'agevolazione stessa;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente rileva che la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., «sotto il profilo della discriminazione di situazioni omogenee», nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'aliquota ridotta dell'1 per cento agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato che siano effettuati da società che svolgano l'attività di acquisto e di rivendita di beni immobili, qualora dette società acquistino gli immobili da privati non soggetti IVA;

che, ad avviso della Commissione tributaria provinciale, la disposizione censurata sarebbe espressione «di una discrezionalità legislativa esercitata in modo irragionevole palesando un "difetto di razionalità rispetto allo scopo" (sentenza n. 233 del 1993)»;

che è intervenuto in giudizio, con atto depositato presso la cancelleria di questa Corte il 31 luglio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o comunque manifestamente infondata;

che l'inammissibilità è eccepita sotto il profilo della insufficiente motivazione sulla rilevanza e del difetto di descrizione della fattispecie, in quanto, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, nell'ordinanza di rimessione non viene chiarito: *a)* se il fabbricato per la cui registrazione la società Urbania s.r.l. richiede l'applicazione dell'aliquota dell'1 per cento rientri nella tipologia di immobili elencati nell'articolo 10, primo comma, numero 8-*bis*), del d.P.R. n. 633 del 1972, richiamato dalla disposizione censurata e che costituisce la prima condizione per l'applicazione del trattamento agevolato; *b)* se nell'atto di acquisto l'acquirente abbia dichiarato che intendeva trasferire l'immobile acquistato entro tre anni, dichiarazione che costituisce un altro dei presupposti per l'applicazione del trattamento agevolato;

che la manifesta infondatezza della questione viene sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato sulla base del rilievo che le situazioni raffrontate - da un lato, l'acquisto da parte di una società immobiliare di un fabbricato proveniente da un soggetto IVA; dall'altro, l'acquisto, da parte del medesimo tipo di società, di un immobile di proprietà di un privato non soggetto IVA - non sarebbero da ritenere omogenee, poiché, nel primo caso, si tratterebbe di una cessione che, pur «esente» dall'IVA ai sensi dell'articolo 10, primo comma, numero 8-*bis*), del d.P.R. n. 633 del 1972, non è «totalmente "fuori campo"» IVA, mentre, nel secondo caso, si avrebbe una diversa «rilevanza fiscale», in quanto si tratterebbe appunto di un'attività non rilevante ai fini IVA;

che infine - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - la scelta del legislatore di applicare il trattamento agevolato dell'1 per cento ai trasferimenti della prima tipologia sarebbe «espressione della sua discrezionalità in materia».

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Trapani dubita - in riferimento all'articolo 3 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5 (rectius, comma 1, sesto periodo), della Parte Prima della Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro);

che la disposizione censurata prevede che si applica l'aliquota agevolata dell'1 per cento (anziché quella ordinaria del 7 per cento) per l'imposta di registro «se il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato è esente dall'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 10, primo comma, numero 8-*bis*), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), ed è effettuato nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili, a condizione che nell'atto l'acquirente dichiari che intende trasferirli entro tre anni»;

che il giudice rimettente censura la norma nella parte in cui non prevede l'applicazione dell'aliquota ridotta dell'1 per cento agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato che siano effettuati da società che svolgano l'attività di acquisto e di rivendita di beni immobili, qualora dette società acquistino gli immobili da soggetti privati non sottoposti a IVA;

che, nel descrivere la fattispecie sottoposta al suo esame, il giudice rimettente si limita a riferire che l'Agenzia delle entrate, con l'avviso di liquidazione impugnato nel giudizio principale, aveva revocato l'agevolazione in quanto il soggetto che effettuava la cessione del fabbricato era un soggetto privato non sottoposto a IVA e, quindi, mancava una delle condizioni di applicabilità dell'agevolazione stessa;

che, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza di rimessione non precisa se il fabbricato per la cui registrazione la società Urbania s.r.l. richiede l'applicazione dell'aliquota dell'1 per cento rientri nella tipologia di immobili previsti nell'articolo 10, primo comma, numero 8-*bis*), del d.P.R. n. 633 del 1972, richiamato dalla disposizione censurata e che costituisce la prima condizione per l'applicazione del trattamento agevolato, né indica se nell'atto di acquisto l'acquirente abbia dichiarato che intende trasferire l'immobile acquistato entro tre anni;

che, come più volte precisato dalla giurisprudenza costituzionale, l'omessa o l'insufficiente descrizione della fattispecie, impedendo a questa Corte di verificare l'applicabilità della norma impugnata nel giudizio *a quo*, si traduce in un'insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione (*ex multis*, ordinanze n. 336, n. 203 e n. 101 del 2011);

che, pertanto, la questione è 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 1, sesto periodo, della Parte Prima della Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Trapani 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*

Sabino CASSESE, *Redattore*

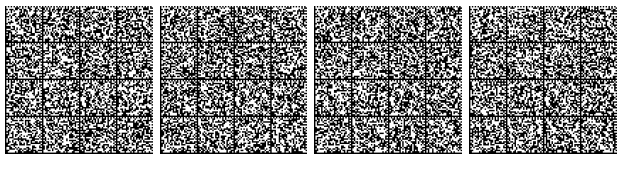
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120268



N. **269**

Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese processuali - "Onorari di difesa" da porre a carico della parte soccombente - Liquidazione da parte del giudice - Obbligo, previsto contestualmente all'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico, di far riferimento a parametri stabiliti con successivo decreto del Ministro vigilante - Omessa previsione di disciplina transitoria - Censura di norma di decreto legge in attesa di conversione - Intervenuta integrazione del testo originario ad opera della legge di conversione, in senso satisfattivo delle doglianze del rimettente - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

– D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, art. 9, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 3 e 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività) promosso dal Tribunale ordinario di Cosenza nel procedimento vertente tra la Royal Hotel Sas e l'ENEL s.p.a. con ordinanza del 1° febbraio 2012, iscritta al n. 111 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, 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 Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio civile, l'adito Tribunale ordinario di Cosenza, con l'ordinanza in epigrafe, ha sollevato - reputandola rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, commi 1 e 2, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività);

che, ad avviso del rimettente, la norma così denunciata - nel disporre (al suo primo comma) che «sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico» e (al secondo comma) che « nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con

decreto del ministro vigilante» - contrasterebbe, appunto, con i precetti costituzionali evocati per l'omessa previsione di una disciplina transitoria della liquidazione giudiziale dei suddetti compensi per il periodo di vacatio fino all'adozione delle tariffe da parte del ministro competente;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità della questione per cessazione della materia del contendere, in ragione della intervenuta integrazione del testo originario del citato articolo 9, operata, dalla sopravvenuta legge, di sua conversione, 24 marzo 2012, n. 27, in senso satisfattivo delle doglianze del rimettente.

Considerato che la riferita legge di conversione del decreto-legge n. 1 del 2012 ha effettivamente integrato il denunciato suo articolo 9, con l'introduzione di un terzo comma, nel quale, in via transitoria, si prevede che «Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2 e, comunque, non oltre il centoventesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che, entro il termine ivi prefissato, è stato poi adottato il decreto ministeriale 20 luglio 2012, n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27);

che la successiva modifica del quadro normativo, in cui si inserisce la disposizione oggetto della questione sollevata, ne rende necessaria una nuova valutazione, della rilevanza e non manifesta infondatezza, da parte del rimettente cui vanno, all'uopo, restituiti gli atti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Cosenza.

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

F.to:
Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120269

N. **270**

Ordinanza 19 - 28 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
– Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma.

Procedimento civile - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della persona ammessa - Riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice, ove si tratti di procedimenti civili - Asserita irragionevole disparità di trattamento fra avvocati (nel processo civile e nel processo penale, nonché all'interno del processo civile) e fra parti abbienti e non abbienti, con restrizione per queste ultime dell'esercizio del diritto di agire e difendersi in giudizio - Asserita violazione del principio di parità delle armi nel processo - Asserita inosservanza di obblighi internazionali per contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo - Asserita attribuzione all'erario di un'entrata sostanzialmente fiscale svincolata dalla capacità contributiva del professionista e della controparte eventualmente soccombente condannata alle spese di lite - Insussistenza - Manifesta infondatezza della questione.

– D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
– Costituzione, artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo dell'articolo 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), promossi dal Tribunale ordinario di Roma con quattro ordinanze del 21 settembre 2011, rispettivamente iscritte ai nn. 6, 7, 8 e 9 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di A. G. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Giampiero Amorelli e Marco Annecchino per A. G. e l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con quattro ordinanze di identico contenuto, tutte depositate in data 21 settembre 2011, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevede che, in caso di ammissione al beneficio della difesa a spese dello

Stato del non abbiente in controversie in materia civile, il giudice, allorché provvede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore, deve tenere conto che questi «sono ridotti della metà»;

che il rimettente precisa di essere chiamato a giudicare sulla opposizione proposta da un avvocato - il quale ha difeso dei cittadini stranieri, ammessi al patrocinio a spese dello Stato, in procedimenti civili aventi ad oggetto il riconoscimento dello status di rifugiato politico - avverso i decreti con i quali, in relazione ai predetti giudizi, sono state liquidate le sue competenze;

che fra le lagnanze dell'opponente vi è quella legata all'avvenuta riduzione delle competenze nella misura della metà, operata ai sensi dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002;

che il rimettente, ricostruite la modalità applicative della disposizione in questione - nel senso che il giudice, effettuata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti in funzione del valore della controversia, deve dimezzare l'importo così determinato ed attribuirlo al professionista solo nella misura così risultante -, ha, preliminarmente, escluso la tacita abrogazione della disposizione censurata per effetto della entrata in vigore dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale prevede che «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di (...) gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale»;

che, in particolare, ad avviso del rimettente la previsione normativa sopravvenuta - resasi necessaria onde chiarire che il meccanismo di liberalizzazione delle tariffe, introdotto dallo stesso decreto-legge n. 223 del 2006, opera limitatamente ai rapporti di natura contrattuale fra professionista e cliente e non laddove la liquidazione intervenga ex officio - non esclude la operatività di altri meccanismi modificativi, fissati dalla legge, atti ad incidere sulla liquidazione tramite tariffa;

che - quanto alla rilevanza della questione nei giudizi a quibus - il rimettente precisa di essere chiamato a sindacare il provvedimento di liquidazione emesso sulla base della normativa censurata che egli, pertanto, è tenuto ad applicare in sede di gravame;

che, per ciò che concerne la non manifesta infondatezza della questione, il rimettente ritiene che la disposizione violerebbe diversi parametri costituzionali: vale a dire gli artt. 3, 24, 53, 111 e 117, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, espressivo del principio di eguaglianza, ritiene il Tribunale di Roma che molteplici siano i profili di illegittimità costituzionale riscontrabili nella disposizione censurata;

che, essa, infatti, determinerebbe una disparità di trattamento in funzione della natura, civile o penale, del processo in relazione al quale sono stati liquidati i compensi al professionista il cui cliente sia stato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, posto che l'abbattimento dei compensi liquidati dal giudice non opera in materia penale;

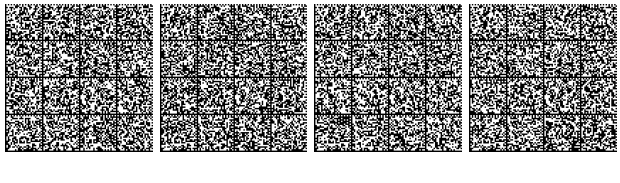
che - non ignaro che analoga questione di legittimità costituzionale già è stata in passato decisa da questa Corte, nel senso della sua manifesta infondatezza, sulla base della incomparabilità fra i due modelli processuali cui fa sfondo la diversità degli interessi coinvolti dai medesimi - il rimettente auspica un superamento di tali decisioni, argomentando che la diversità degli interessi coinvolti non comporta che quelli implicati nei giudizi civili siano di minore dignità ed importanza, potendo, come nei giudizi a quibus, concernere diritti fondamentali della persona;

che, aggiunge, la diversità fra i due modelli processuali, frutto della diversità degli interessi implicati, non giustificherebbe comunque la diversità fra i criteri di remunerazione degli avvocati interessati, in quanto la distinzione fra le situazioni soggettive tutelate riguarderebbe solo le parti dei giudizi non anche i loro difensori che hanno uguale diritto a vedere compensato il proprio impegno;

che, per il rimettente, un'ingiustificata disparità di trattamento sarebbe ravvisabile, nell'ambito dello stesso sistema del processo civile, fra la posizione dell'avvocato che abbia difeso una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato e quella di chi abbia difeso una parte ordinaria, posto che i criteri di determinazione dei compensi professionali degli avvocati sono ancorati a fattori - quali il valore della controversia, la sua complessità, la quantità dell'opera prestata, la sua qualità nonché il risultato conseguito - per i quali è indifferente se a pagare il compenso sia direttamente il cliente ovvero un terzo, che in questo caso è lo Stato a ciò tenuto dall'esigenza di adempiere ad un dovere di solidarietà sociale;

che sarebbe perciò privo di ragionevole giustificazione lo "svilimento" dell'opera professionale resa dal difensore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato e la "devalorizzazione" delle identiche prestazioni in funzione del fatto che siano prestate o meno in favore di persona ammessa al detto beneficio;

che, prosegue il rimettente, ciò avrebbe altresì l'effetto, stante la minore remunerativita della prestazione professionale offerta in favore di chi sia stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, di restringere il numero degli avvocati cui il non abbiente potrà rivolgersi rispetto a quello da cui potrà attingere il cliente che paghi direttamente il professionista;



che pertanto, chiarisce il rimettente, la minore appetibilità degli incarichi di patrocinio a spese dello Stato per il professionista che esercita in materia civile fa sì che il cliente non abbiente si trovi a poter scegliere il proprio avvocato fra un numero inferiore di professionisti rispetto a quelli da cui può attingere il cliente ordinario;

che tale discriminazione, fondata su ragioni economiche, è, come tale, "sospetta" di illegittimità costituzionale;

che essa, aggiunge il rimettente, non è, peraltro, frutto immediato della disparità economica esistente fra diversi cittadini, ma è la conseguenza del dettato legislativo che, anziché rimuovere gli ostacoli di ordine economico che limitano l'eguaglianza dei cittadini, ne erige uno dove non esisteva, né aveva ragione di esistere;

che il rimettente osserva ancora come la descritta disparità di trattamento può manifestarsi anche all'interno del singolo processo, ove una delle parti sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato, risultando violato, in tali casi il principio della "parità delle armi" nel processo, garantito dall'art. 111 della Costituzione;

che, ritiene il giudice *a quo*, le predette violazioni contrastino anche con il dettato dell'art. 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, stante il contrasto della disposizione censurata con l'art. 6, primo comma, della CEDU, il quale assicura "l'effettività dell'accesso al tribunale" e la "parità delle armi";

che l'unica finalità rinvenuta dal rimettente nel censurato art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 è quella di realizzare un risparmio di spesa in favore dell'Erario, finalità che, più volte, la Corte di Strasburgo ha ritenuto insufficiente a giustificare il sacrificio di un diritto garantito dalla Convenzione ;

che, segnala il giudice *a quo*, la riduzione dei compensi determinata dall'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 opererebbe, in maniera del tutto eterogenea rispetto al predetto scopo, anche nel caso di condanna della controparte del non abbiente alla rifusione delle spese giudiziali in favore di questo, in una ipotesi, cioè, in cui non sarebbero, comunque, interessate le finanze dello Stato;

che, per il rimettente, la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 53 della Costituzione;

che, osserva il rimettente, l'utilità economica della attività prestata dall'avvocato, liquidata in base a tariffe legalmente approvate, corrisponde alla somma determinata, in applicazione di quelle, dal giudice;

che da ciò conseguirebbe il credito, da parte dell'avvocato che abbia prestato la propria opera a difesa di un non abbiente in un giudizio civile, della integrale somma liquidata dal giudice;

che di essa, però, egli ne riceve solo una quota pari alla metà, la quale, aggiungendosi alle altre entrate del professionista, va a costituire il suo reddito imponibile, sul quale calcolare la relativa imposta;

che il restante 50% rimane nella disponibilità dell'Erario il quale, pertanto, consegue un beneficio economico equivalente a quello che realizzerebbe ove il professionista, ricevuta integralmente la somma a lui dovuta, ne dovesse riversare allo Stato, in aggiunta a quanto deve versare a titolo di imposta, la metà;

che siffatta attribuzione patrimoniale a favore dello Stato è, per il rimettente, assimilabile ad un'entrata tributaria;

che gli effetti favorevoli per l'Erario di tale meccanismo, secondo la ricostruzione operata dal rimettente, sarebbero ancora più evidenti nel caso in cui la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato sia risultata vittoriosa in giudizio, poiché in tale ipotesi il giudice, nel condannare il soccombente a corrispondere alle casse dello Stato le spese di lite, non potrebbe che determinarne l'ammontare applicando, senza abbattimenti, le tariffe forensi, con la conseguenza che l'Erario incasserà dal soccombente l'intera somma liquidata dal giudice, ma ne riverserà al difensore della parte ammessa al beneficio solo la metà, trattenendo il resto, fatto che costituisce una vera e propria entrata tributaria;

che, non essendo quest'ultima calcolata in base ad aliquote previste per legge né rapportata al reddito imponibile del professionista e prescindendo il suo ammontare da ogni considerazione in ordine alla capacità contributiva di quest'ultimo o, eventualmente, della parte abbiente soccombente, la norma che la dispone è in contrasto con l'art. 53 della Costituzione;

che in ciascuno degli incidenti di costituzionalità si è costituito, con comparse di identico contenuto, il ricorrente nei giudizi a quibus, contestando in linea di principio la ammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 130 del d.P.R. n. 115 del 2002 in quanto tale norma deve intendersi abrogata per effetto della entrata in vigore dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, nella legge n. 248 del 2006;

che, se tale tesi non fosse condivisa dalla Corte, la parte privata si associa alla richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale;

che è intervenuto nel giudizio, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri concludendo per la infondatezza della questione;

che la difesa pubblica ricorda, infatti, come la giurisprudenza della Corte abbia già escluso la illegittimità costituzionale della disposizione censurata, osservando che: *a)* la garanzia del diritto di difesa non esclude che il legislatore lo moduli sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli; *b)* la differente disciplina del processo penale e di quello civile è giustificata dalla incomparabilità dei due modelli processuali; *c)* la diversità degli interessi in giuoco nel processo penale ed in quello civile giustifica la diversa disciplina della liquidazione degli onorari spettanti agli avvocati che si siano impegnati in essi; *d)* la circostanza che il difensore del non abbiente nel processo civile sia tenuto a prestare la propria opera per un compenso inferiore ai minimi tariffari, a prescindere dall'avvenuta abrogazione della inderogabilità di questi, non è fonte di illegittimità trovando fondamento in una norma di legge;

che l'affermata menomazione del diritto di difesa della parte non abbiente e la paventata frustrazione del diritto di accesso alla giustizia in condizione di parità delle armi, presuppongono che il difensore di questa, in ragione della minore prospettiva di guadagno, offra una prestazione professionale non adeguata;

che tale dato non può essere sostenuto in via di principio come effetto della norma censurata, rilevando, qualora si verificasse nel singolo caso, sul piano della deontologia forense;

che, in assenza di valide ragioni per discostarsene, l'Avvocatura chiede che siano confermate le precedenti decisioni della Corte;

che la difesa privata ha depositato, peraltro tardivamente, ampie memorie illustrative a conferma delle già rassegnate conclusioni.

Considerato che, con quattro ordinanze di identico contenuto, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), nella parte in cui prevede che, in caso di ammissione al beneficio della difesa a spese dello Stato del non abbiente in controversie in materia civile, il giudice, allorché provvede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore, deve tenere conto che questi «sono ridotti della metà»;

che, secondo l'avviso del rimettente, detta disposizione si porrebbe in contrasto con gli artt. artt. 3, 24, secondo e terzo comma, 53, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che, in particolare, il principio di eguaglianza sarebbe violato in ragione del deteriore criterio di determinazione dei compensi spettanti ai professionisti che difendono i soggetti non abbienti, e pertanto ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, nei giudizi civili (*recte*: in considerazione di quanto dispone l'intitolazione del Titolo IV del d.P.R. n. 115 del 2002 al cui interno è inserito il censurato art. 130: nonché in quelli amministrativi, tributari e contabili), rispetto a quello, più vantaggioso, applicabile ai professionisti che difendono i soggetti non abbienti nei giudizi penali;

che, secondo il rimettente, la disparità di trattamento, sarebbe, altresì, ravvisabile, anche fra difensori operanti nel comune ambito del processo civile (*recte*: nonché in quelli amministrativi, tributari e contabili), nel diverso criterio di determinazione ope iudicis dei compensi in ragione della circostanza che la difesa sia resa in favore di soggetto abbiente ovvero di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato;

che, ancora, sarebbe violato il principio di eguaglianza, poiché, data la minore remunerativitá delle difese svolte nei giudizi civili (*recte*: nonché in quelli amministrativi, tributari e contabili) in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese delle Stato, questi ultimi si troverebbero a poter scegliere il proprio patrono attingendo da un bacino di professionisti più ristretto di quello da cui possono attingere gli altri litiganti;

che, secondo il rimettente, sarebbero, in tal modo, violati anche: *a)* l'art. 24, secondo e terzo comma, della Costituzione, stante la derivante violazione del diritto di difesa; *b)* l'art. 111, primo comma, della Costituzione, data la violazione del principio di "parità delle armi" fra le parti nel processo; *c)* l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, primo comma, della Convenzione europea dei diritti umani, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto, in assenza di uno scopo legittimo, sarebbe limitata, per il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, l'effettività del "diritto di accesso al tribunale";

che, prosegue il rimettente, la disposizione in esame - realizzando un prelievo tributario, nella misura della metà dei compensi liquidabili al professionista che abbia difeso il non abbiente nel giudizio civile (*recte*: nonché in quelli amministrativi, tributari e contabili), a carico o del professionista medesimo ovvero, in caso di condanna del contraddittore di chi sia stato ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato alla rifusione delle spese di lite, di quest'ultimo soggetto - violerebbe l'art. 53 della Costituzione prescindendo il predetto prelievo sia da aliquote predeterminate che dalla "capacità contributiva" dei soggetti incisi;

che i giudizi scaturiti dalla quattro ordinanze di rimessione, data la identità della questione da essi sollevata, debbono essere riuniti per essere definiti con un'unica decisione;

che, preliminarmente, deve essere valutata, sotto il profilo della perdurante rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, la incidenza sul presente giudizio della entrata in vigore del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, che, all'art. 9, prevede, rispettivamente al comma 1, la abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico (fra le quali vi è la professione forense), e, al comma 5, che «sono abrogate le disposizioni vigenti che, per la determinazione del compenso del professionista, rinviano alle tariffe di cui al comma 1»;

che, tuttavia, precisa il comma 3 del medesimo art. 9 (significativamente inserito in sede di conversione in legge dell'originario decreto), «le tariffe vigenti (...) continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2» (vale a dire dei provvedimenti con cui sono fissati i parametri di riferimento sulla base dei quali deve essere liquidato il compenso del professionista nel caso di determinazione da parte di un organo giurisdizionale);

che, per ciò che concerne le professioni vigilate dal Ministero della giustizia (fra le quali vi è quella forense), è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 195 del 22 agosto 2012, per il fine sopra indicato, il decreto ministeriale 20 luglio 2012, n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della Giustizia ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale, per quanto qui interessa, prevede, all'art. 41, che le disposizioni in esso contenute si applicano alle liquidazioni successive alla sua entrata in vigore, fissata, dal successivo art. 42, nel giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*;

che, pertanto, siffatto ius novum non interferisce sui giudizi a quibus, concernenti liquidazioni di compensi già da tempo operate sulla base della scrutinanda previgente normativa, sicché, quanto al profilo ora esaminato, la questione prospettata dal rimettente è tuttora rilevante;

che, sempre in limine litis, va esaminata la eccezione di inammissibilità della questione - dedotta dalla costituita parte privata nei giudizi a quibus e ribadita di fronte a questa Corte anche in sede di discussione orale - argomentata sulla base della asserita implicita abrogazione della disposizione censurata a seguito della entrata in vigore dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spese pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, secondo il quale «il giudice provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di (...) gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale»;

che siffatta eccezione va disattesa in quanto è del tutto plausibile l'interpretazione fornita dal Tribunale di Roma nelle ordinanze di rimessione, secondo cui l'indicazione della "tariffa professionale" quale base di calcolo per la liquidazione giudiziale dei compensi spettanti al difensore di chi sia ammesso al patrocinio a spese dello Stato - tale è, infatti, chiaramente l'istituto che il legislatore intende richiamare allorché si riferisce al "gratuito patrocinio"- non impedisce che tale indicazione sia integrata da altre equiordinate disposizioni normative che, senza contraddirlo, modulino, in funzione di specifiche esigenze, il predetto criterio generale;

che la questione è manifestamente infondata, sotto tutti i profili dedotti dal rimettente;

che, con riferimento alla asserita disparità di trattamento esistente fra avvocati i quali, in difesa di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, esercitino il loro ministero di fronte agli organi della giustizia penale, ed avvocati che, invece, operino, in difesa di soggetti aventi la medesima caratteristica, di fronte agli organi della giurisdizione civile, amministrativa, contabile o tributaria, questa Corte osserva che la relativa questione già è stata esaminata e definita nel senso della manifesta infondatezza, sulla base del rilievo che, per un verso, «la intrinseca diversità dei modelli del processo civile e di quello penale non consente alcuna comparazione» fra le discipline ad essi applicabili (ordinanza. n. 350 del 2005) e che, per altro verso, la «diversità di disciplina fra la liquidazione degli onorari e dei compensi nel processo civile e nel processo penale trova fondamento nella diversità delle situazioni comparate» (ordinanza n. 201 del 2006 che, a sua volta, riprende l'ordinanza n. 350 del 2005), laddove è di tutta evidenza che nel rimarcarsi la diversità fra «gli interessi civili» e le «situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale» non si vuole affatto alludere ad una gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma esclusivamente alla indubbia distinzione fenomenica esistente fra di loro, tale da escludere una valida comparazione fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre;

che, riguardo alla disparità di trattamento fra avvocati che, parimenti operando di fronte agli organi della giurisdizione civile, amministrativa, tributaria o contabile, vedono i loro compensi ridotti della metà nell'ipotesi in cui la liquidazione giudiziale concerna difese apprestate nei confronti di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, questa Corte ritiene di doverla escludere;

che, neppure in questo caso, la diversa disciplina applicabile alle distinte fattispecie, una delle quali, quella relativa ai non abbienti, è connotata da «peculiari connotati pubblicistici» (ordinanza n. 387 del 2004) - che hanno indotto questa Corte a ritenere (sentenza n. 114 del 1964), in vigenza di una precedente formulazione dell'art. 128, secondo comma, del codice di procedura penale, che prevedeva, in materia penale, l'obbligo della difesa gratuita dei non abbienti, non fondata la questione di costituzionalità allora posta con riferimento agli artt. 24 e 35 Cost. in quanto si trattava di una prestazione obbligatoria, radicata nell'art. 23 Cost., che aveva «la sua ragione nell'interesse pubblico» - non riscontrabili nell'altra, esula rispetto al margine di ampia discrezionalità di cui il legislatore gode nel dettare le norme processuali (da ultimo ordinanza n. 26 del 2012), nel cui novero sono comprese anche quelle in materia di spese di giustizia (ordinanza n. 446 del 2007);

che, sempre con riferimento alla violazione dell'art. 3 della Costituzione - questa volta sospettata nella esistenza di una più ridotta platea di professionisti disposta a difendere in sede civile, amministrativa, tributaria o contabile, data la minore rimunerativitá di tale attività, i soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, rispetto a quella cui può attingere il soggetto ordinario - questa Corte ritiene, per un verso, che la censura sollevata dal rimettente si risolva palesemente nella doglianza avverso un - peraltro solo postulato - inconveniente di fatto non direttamente riconducibile alla applicazione della disposizione censurata ma, semmai, cagionato da scelte professionali del ceto forense;



che, per altro verso, più volte, questa Corte ha escluso la illegittimità costituzionale di disposizioni normative che impongono dei limiti nella scelta del difensore - ora attraverso la individuazione di speciali elenchi da cui attingere (ordinanza n. 387 del 2004; ordinanza n. 374 del 2003) ora determinando al medesimo scopo, ambiti territoriali di riferimento (sentenza n. 394 del 2000) - ogniqualvolta ne sia comunque assicurata una ampia possibilità di scelta, circostanza quest'ultima senza dubbio riscontrabile nel caso di specie, tenuto conto che lo stesso rimettente indica, per il circondario di sua competenza, in alcune migliaia il numero di professionisti abilitati al patrocinio a spese dello Stato;

che l'insussistenza dei predetti vizi di costituzionalità esclude anche la fondatezza delle censure aventi ad oggetto la violazione degli artt. 24, secondo e terzo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, data la loro derivazione dalla affermata violazione del principio di uguaglianza;

che, infine, anche per quanto concerne l'asserito contrasto fra la richiamata disposizione legislativa e l'art. 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata;

che, per un verso, deve essere escluso - diversamente da quanto, invece, sostenuto dal rimettente - che, ove sia pronunziata condanna alle spese di giudizio a carico della controparte del soggetto ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, vi sia una iniusta locupletatio dell'Erario, atteso che, anche recentemente, la giurisprudenza di legittimità ha puntualizzato che la somma che, ai sensi dell'art. 133 d.lgs. n. 115 del 2002, va rifusa in favore dello Stato deve coincidere con quella che lo Stato liquida al difensore del soggetto non abbiente (Corte di cassazione, Sez. VI penale, 8 novembre 2011, n. 46537);

che, per altro verso, nel meccanismo attraverso il quale si procede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore che abbia difeso in giudizi diversi da quelli penali la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, e che comporta l'abbattimento nella misura della metà della somma risultante in base alle tariffe professionali, non è dato riscontrare alcuna forma di prelievo tributario, trattandosi semplicemente di una, parzialmente diversa, modalità di determinazione dei compensi medesimi - giustificata, per come dianzi dimostrato, dalla diversità, rispetto a quelli penali, dei procedimenti giurisdizionali cui si riferisce - tale da condurre ad un risultato economicamente inferiore rispetto a quello cui si sarebbe giunti applicando il criterio ordinario.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con le ordinanze 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 28 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120270

N. **271**

Sentenza 19 - 30 novembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Ricorso della Regione Toscana - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

– D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.

– Costituzione, artt. 117, terzo comma, 118 e 119.

Finanza regionale - Disciplina sanzionatoria delle violazioni delle disposizioni comunitarie relative alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele - Devoluzione al bilancio dello Stato di tutti i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie - Mancata previsione che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato sono quelli di competenza statale - Violazione del principio di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– D.lgs. 27 ottobre 2011, n. 186, art. 13, comma 3.

– Costituzione, art. 119, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:*Franco GALLO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), promosso dalla Regione Toscana con ricorso notificato il 13-18 gennaio 2012, depositato in cancelleria il 20 gennaio 2012, ed iscritto al n. 16 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale il 13 gennaio 2012 e depositato il successivo 20 gennaio, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006).

1.1.- Il d.lgs. n. 186 del 2011 disciplina il sistema sanzionatorio relativo alla violazione delle norme comunitarie, previste nel Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE) del 16 dicembre 2008, n. 1272, aventi ad oggetto i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose.

L'art. 13, comma 3, impugnato stabilisce che «I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni del presente decreto, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato, per essere successivamente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, allo stato di previsione del Ministero della salute, allo scopo di incrementare eventualmente le attività ispettive nonché di predisporre eventualmente un piano di iniziative atte a soddisfare esigenze formative ed informative primarie del sistema pubblico sulle tematiche della valutazione del pericolo connessi [*recte*: connesso] agli aspetti chimico-fisici, tossicologici ed eco tossicologici delle sostanze in quanto tali o in quanto componenti di miscele per la salute umana e ambientale, anche attraverso convenzioni stipulate con l'università ed enti di ricerca».

1.2.- Secondo la Regione Toscana, l'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie disciplinate dal decreto - e quindi anche quelli di «competenza regionale» - siano devoluti al capitolo del bilancio statale, lederebbe gli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost.

Il Regolamento comunitario cui si riferisce il sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo in esame disciplina, infatti, i criteri di classificazione ed etichettatura delle sostanze e delle miscele pericolose, al fine di assicurare innanzitutto un elevato grado di protezione della salute umana e dell'ambiente.

La Corte costituzionale, per le sanzioni amministrative, ha rimarcato più volte che la relativa competenza non si radica in una autonoma materia, ma accede alle materie sostanziali (sono citate le sentenze n. 361 del 2003, nn. 187, 85 e 28 del 1996, n. 115 del 1995 e n. 60 del 1993). La disciplina delle sanzioni spetta, dunque, al soggetto competente a regolare la materia, la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile (sono citate anche le sentenze n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004). Infine, la Corte, con la richiamata sentenza n. 384 del 2005, ha specificato che «le ispezioni sono una modalità di esercizio della vigilanza e questa è connotata dal suo oggetto», onde sarebbe necessario verificare se detta attività di vigilanza verta su materia di competenza statale e/o regionale.

Nel caso in esame, la Regione ricorrente ritiene che il decreto legislativo riguardi, secondo il criterio della prevalenza, la tutela della salute, materia di legislazione concorrente secondo l'art. 117, terzo comma, Cost. e, quindi, di competenza (anche) regionale. Ve ne sarebbe conferma nell'art. 2, comma 2, della normativa in esame, ai sensi del quale, nelle more delle designazioni dell'autorità competente o delle autorità competenti di cui all'art. 43 del Regolamento (CE) n.1272/2008, si intende «Autorità competente nazionale» il Ministero della salute - Direzione generale della prevenzione sanitaria e si intendono «Autorità competente [*recte*: competenti] locali» quelle che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno individuato, nell'àmbito della propria legislazione e organizzazione, in applicazione a quanto previsto all'allegato A, punto 3.3, dell'Accordo Stato-Regioni del 29 ottobre 2009.

Parimenti, l'art. 14, comma 3, prevede che le Regioni e le Province autonome provvedano, nell'àmbito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni, dandone comunicazione al Ministero della Salute.

La competenza regionale sul controllo in materia di classificazione, etichettatura ed imballaggio delle sostanze pericolose troverebbe, infine, conferma nell'art. 28 del decreto legislativo 23 febbraio 1997, n. 52 (Attuazione della direttiva 92/32/CEE concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose), richiamato dal d.lgs. n. 186 del 2011, che sottopone alla vigilanza degli uffici competenti in base alle vigenti disposizioni, delle amministrazioni dello Stato, delle Regioni e degli enti locali l'accertamento dell'osservanza delle norme del decreto.

1.3.- Alla luce dei rilievi che precedono, la previsione in base alla quale il gettito di tutte le sanzioni amministrative - e, quindi, anche quelle di competenza regionale - è devoluto a capitoli di bilancio statale, lederebbe la competenza legislativa regionale concorrente in materia di «tutela della salute».

L'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011 contrasterebbe, inoltre, con il principio espresso dalla combinazione degli artt. 17, comma 3, e 29, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - richiamata espressamente dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 186 del 2011 - secondo il quale i proventi delle sanzioni relative a materie di competenza delle Regioni o a funzioni ad esse delegate spettano alle Regioni.

1.4.- La disposizione impugnata lederebbe anche l'art. 118 Cost.

Solo qualora lo Stato avocasse a sé, per motivi di sussidiarietà ed adeguatezza previsti dalla richiamata disposizione costituzionale, le funzioni sanzionatorie correlate agli illeciti previsti dal decreto in esame potrebbe introitarne anche il gettito; viceversa, il decreto legislativo in esame, pur facendo salve le competenze regionali in materia, dispone di incamerare i proventi di tutte le sanzioni.

1.5.- Sarebbe, infine, violato l'art. 119 Cost., in quanto, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 186 del 2011, e, quindi, sotto la vigenza del d.lgs. n. 52 del 1997, i proventi delle sanzioni in materia di violazione delle disposizioni relative a classificazione, etichettatura ed imballaggio di sostanze pericolose, di competenza regionale, erano devoluti ai rispettivi bilanci regionali.

Il diverso regime introdotto dal decreto in esame produrrebbe, invece, da un lato, un rilevante aggravio per il bilancio della Regione, perché gli uffici regionali dovrebbero gestire l'*iter* di irrogazione della sanzione e l'eventuale fase contenziosa, senza, d'altro lato, poter disporre dei relativi proventi. Ciò comporterebbe anche una difformità rispetto a quanto previsto dallo stesso art. 13, comma 1, secondo il quale dall'attuazione del decreto non dovrebbero derivare nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica.

2.- Si è costituita la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso.

La Regione ricorrente non avrebbe, infatti, censurato l'esorbitanza, da parte della legislazione statale, del limite della determinazione dei principi fondamentali imposto dall'art. 117, terzo comma, Cost., bensì il merito della scelta legislativa, in asserito contrasto con il principio generale dell'ordinamento per il quale l'ente che irroga la sanzione dovrebbe altresì percepirne i proventi.

2.1.- Il ricorso sarebbe, comunque, non fondato.

In relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la Presidenza del Consiglio dei ministri contesta, innanzitutto, l'ascrivibilità del d.lgs. n. 186 del 2011 alla materia di legislazione concorrente della tutela della salute. Come emerge dai lavori preparatori, infatti, l'impianto sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 186 del 2011 atterrebbe ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), in quanto finalizzato a garantire livelli di tutela della salute umana e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. Esso, inoltre, tenderebbe a realizzare una concorrenza leale a livello aziendale e ad incrementare la competitività a livello europeo nella commercializzazione delle sostanze chimiche e delle miscele. Sarebbero quindi coinvolti titoli di competenza esclusiva statale, quali la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), i livelli essenziali di prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e la tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

2.2.- L'individuazione dell'àmbito materiale attinto dal d.lgs. nella sfera della legislazione esclusiva statale, nei termini sopra individuati, comporterebbe anche il superamento della censura relativa alla violazione dell'art. 118 Cost., secondo il quale, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato dovrebbe avocare a sé sia le funzioni amministrative che la destinazione dei relativi proventi.

2.3.- Sarebbe infine superata anche la deduzione della violazione dell'art. 119 Cost. per aver realizzato un aggravio per le finanze regionali, su cui peserebbero i procedimenti sanzionatori senza il beneficio dei relativi proventi.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il sistema delineato dal d.lgs. n. 186 del 2011 sarebbe connotato da neutralità finanziaria, atteso che, ai sensi degli artt. 12, comma 3, e 13, commi 1 e 2, le Regioni devono far fronte all'espletamento dei compiti ad esse demandati attraverso le risorse disponibili a legislazione vigente. Del resto, le «Autorità competente[i] locali» vengono identificate dal d.lgs. in esame (art. 2, comma 2) con quelle che le Regioni

hanno già individuato nell'accordo Stato-Regioni del 29 ottobre 2009, allegato A punto 3.3., per il sistema dei controlli ufficiali e le linee di indirizzo per l'attuazione del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, n. 1907/2006 vertente sulla medesima area di cui al Regolamento CE n. 1272/08.

2.4.- Con successiva memoria il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le precedenti argomentazioni, precisando che la disposizione impugnata lascerebbe impregiudicato quanto previsto dalla legge n. 689 del 1981, in base alla quale nelle materie di competenza regionale i proventi delle sanzioni spetterebbero alle Regioni.

Ha quindi concluso per l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

Anche la Regione Toscana ha depositato ulteriore memoria in cui ha replicato alle deduzioni avversarie, insistendo per l'accoglimento del ricorso introduttivo.

Considerato in diritto

1.- La Regione Toscana ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006) deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

La disposizione impugnata prescrive che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste per le violazioni di detto decreto sono devoluti all'entrata del bilancio statale, per essere successivamente riassegnati allo stato di previsione del Ministero della salute.

La Regione ritiene che detto decreto devolva al bilancio statale anche i proventi delle sanzioni di «competenza regionale», delle quali la Regione gestisce l'*iter* procedurale di irrogazione.

Sul presupposto in base al quale la disciplina delle sanzioni amministrative non costituisce una materia a sé, ma rientra nell'àmbito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (da ultimo, sentenza n. 206 del 2009), la disposizione impugnata violerebbe, innanzitutto, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione che attribuisce alla competenza concorrente la materia della tutela della salute e della correlata potestà sanzionatoria amministrativa.

Essa violerebbe, inoltre, l'art. 118 Cost., perché l'allocazione delle funzioni amministrative spetterebbe alla Regione, titolare della potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute.

Infine, l'attribuzione di competenze, senza corrispondente specifica copertura della spesa, aggravando il bilancio regionale, lederebbe conseguentemente l'art. 119 Cost.

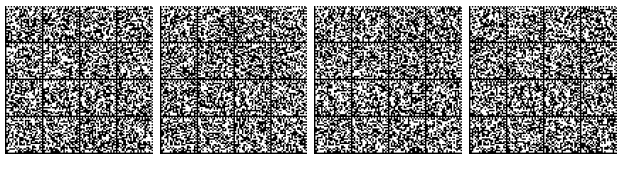
2.- Preliminarmente, l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione Toscana censura non il merito della scelta compiuta dal legislatore statale con la disposizione impugnata, bensì la lesione, da parte di quest'ultima, del criterio di riparto di competenze, come individuato dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di tutela della salute, nonché degli artt. 118 e 119 Cost.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Il decreto legislativo in esame è stato adottato in attuazione della previsione dell'art. 3 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008), che delega il Governo ad adottare decreti legislativi relativi alla disciplina sanzionatoria da applicare in caso di violazione delle disposizioni di regolamenti comunitari per i quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative. Esso è, infatti, finalizzato a dettare la disciplina sanzionatoria, di nuova istituzione, delle violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, n. 1272, relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele.

Il d.lgs. n. 186 del 2011 verte, oltre che in materia di tutela della salute, di legislazione concorrente, anche nelle materie riservate alla competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).



Come posto in evidenza dai lavori preparatori, con il d.lgs. richiamato, infatti, si realizza «una concorrenza leale a livello aziendale e si incrementa la competitività del paese a livello europeo nella commercializzazione delle sostanze chimiche e delle miscele. In altri termini, si persegue l'obiettivo prioritario di proteggere la salute pubblica e l'ambiente e assicurare la lealtà delle operazioni commerciali».

Nell'àmbito delle proprie competenze (determinazione dei principi fondamentali nella materia della tutela della salute di competenza statale secondo l'art. 117, terzo comma, Cost.; ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost.) lo Stato ha regolato le sanzioni amministrative in questione ed ha corrispondentemente allocato le funzioni amministrative secondo i criteri indicati nell'art. 118 Cost.

Tuttavia, nel prevedere che i proventi di dette sanzioni amministrative spettino indiscriminatamente al bilancio dello Stato, ha violato l'art. 119, primo comma, Cost., con riferimento al principio di autonomia finanziaria di spesa.

La disposizione impugnata, infatti, va letta alla stregua del dettato del successivo art. 14, comma 3, in base al quale «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono, nell'àmbito delle proprie competenze, alla irrogazione delle relative sanzioni».

Da ciò deriva che, provvedendo la Regione alla irrogazione delle sanzioni nell'àmbito delle proprie competenze, i relativi proventi devono afferire al rispettivo bilancio, in applicazione del principio generale affermato dall'art. 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in base al quale nelle materie di competenza regionale i proventi spettano alle Regioni.

Si tratta niente più che dell'applicazione del comune principio in base al quale l'importo della sanzione afferisce al soggetto competente all'irrogazione. Il che nella specie non è stato disposto; in particolare non si è espressamente previsto che solo i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza statale siano versati all'entrata del bilancio dello Stato.

Dunque, dev'essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 186 del 2011, nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano solo quelli di competenza statale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo 27 ottobre 2011, n. 186 (Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento CE n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio di sostanze e miscele, che modifica ed abroga le direttive 67/548/CEE e 1999/45/CE e che reca modifica al regolamento CE n. 1907/2006), nella parte in cui non prevede che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie da versare all'entrata del bilancio dello Stato siano quelli di competenza statale.

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

F.to:
Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 30 novembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_120271

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **149**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Riduzione delle spese sanitarie per l'acquisto di beni e servizi - Previsione per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'obbligo di adottare entro il 31 dicembre 2012 provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti, comprensivo di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni - Previsione che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse - Previsione della sospensione del conferimento e rinnovo degli incarichi ai sensi dell'art. 15-*septies* del d.lgs n. 502 del 1992, fino ad avvenuta realizzazione della riduzione stessa - Previsione per le Regioni e le Province autonome dell'obbligo di operare una verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e di promuovere l'ulteriore passaggio dal ricovero ordinario al ricovero diurno e dal ricovero diurno all'assistenza in regime ambulatoriale, favorendo l'assistenza residenziale e domiciliare - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 13, lett. *c)*.
– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione, in deroga alla procedura stabilita dall'art. 8-*sexies*, comma 5, del d.lgs n. 502 del 1992, che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, determina con proprio decreto le tariffe massime che le Regioni e le Province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui, dei tariffari regionali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 15.
– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che le tariffe massime di cui al comma 15, valide dalla data dell'entrata in vigore del decreto del Ministro previsto dal medesimo comma 15, fino alla data del 31 dicembre 2014, costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio Sanitario Nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 16.
– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime di cui al comma 15, restano a carico dei bilanci regionali e che tale disposizione si intende comunque rispettata dalle Regioni per le quali il Tavolo di verifica degli adempimenti, istituito ai sensi dell'art. 12 dell'intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nella seduta del 23 marzo 2005, abbia verificato il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del settore sanitario, fatto salvo quanto specificamente previsto per le Regioni che hanno sottoscritto l'accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004 su un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, per le quali le tariffe massime costituiscono un limite invalicabile - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione della potestà legislativa provinciale in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, già disciplinata con normative provinciali, mediante l'adozione di una disciplina minuziosa e di dettaglio.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 17.
– Costituzione, Titolo V e, in particolare, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, n. 7; 8, n. 1; 9, n. 10; e 16 e relative norme di attuazione, in particolare, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 e d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che il livello del fabbisogno del servizio nazionale e del correlato finanziamento, previsto dalla vigente legislazione, è ridotto di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 - Previsione che, qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole Regioni e Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il Servizio Sanitario Nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente - Previsione che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui sopra mediante le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e che fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto art. 27, l'importo del concorso alla manovra stessa è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria della provincia autonoma, nonché della sfera di competenza provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 15, comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 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 Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, della potestà legislativa in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Provincia 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.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10,10-*bis* e 16, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

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 Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, 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.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10,10-*bis* e 16, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma terzo - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Provincia, 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. 24-*bis*.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75, 79, 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs 16 marzo 1992, n. 268, con particolare riferimento agli artt. 9, 10, 10-*bis*,16, 17 e 18, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (C.F. e P.I. n. 00390090215), in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnwalder (DRNLSA41P23D484O), giusta deliberazione della Giunta provinciale n. 1440 del 24 settembre 2012, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente — in virtù di procura speciale del 24 settembre 2012, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale dott. Hermann Berger (Rep. n. 23469) — dagli avv.ti Renate von Guggenberg (VNGRNT57L45A952K), Stephan Beikircher (BKRSPH65E10 B160H), Cristina Bernardi (BRNCST64M47D548L) e Laura Fadanelli (FDNLRA65H69A952U), di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CSTMHL38C30H501R), di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it ed indirizzo di posta elettronica certificata michelecosta@ordineavvocatiroma.org e n. fax 06/3729467, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24,

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 13, lettera *c)*, commi da 15 a 17, nonché comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo: dell'articolo 16, commi 3 e 4; e dell'articolo 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

FATTO

Sul Supplemento ordinario n. 173/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 189 del 14 agosto 2012, è stata pubblicata la legge 7 agosto 2012, n. 135, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

Il decreto-legge n. 95 del 2012, così come convertito in legge, contiene disposizioni recanti misure per la revisione ed il contenimento della spesa pubblica. In particolare:

TITOLO I (Disposizioni di carattere generale) — articoli da 1 a 6, che dettano norme in materia di riduzione della spesa pubblica per l'acquisto di beni e di servizi, riduzione delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni e razionalizzazione del patrimonio pubblico e delle società pubbliche;

TITOLO II (Riduzione della spesa delle amministrazioni statali e degli enti non territoriali) — articoli da 7 a 14, che disciplinano le misure di riduzione della spesa pubblica per le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali; di riorganizzazione delle predette amministrazioni, enti ed organismi;

TITOLO III (Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria) — articolo 15, recante disposizioni in materia di spesa farmaceutica e di organizzazione sanitaria, volti al conseguimento di risparmi di spesa a favore del bilancio statale;

TITOLO IV (Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali) — articoli da 16 a 20, che dettano misure per la riduzione della spesa degli enti territoriali, e disposizioni di riordino e riorganizzazione dei medesimi e delle relative funzioni;

TITOLO V (Finalizzazione dei risparmi di spesa ed altre disposizioni di carattere finanziario) — articoli da 21 a 23, che contengono disposizioni di carattere finanziario, tra le quali la riduzione dell'IVA e la salvaguardia dei lavoratori dall'incremento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico;

TITOLO V-*bis* (Efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, e misure di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) — articoli da 23-*bis* a 25, recanti disposizioni volte alla dismissione di partecipazioni societarie dello Stato e valorizzazione e dismissione di immobili pubblici e altre misure di riorganizzazione delle amministrazioni statali.

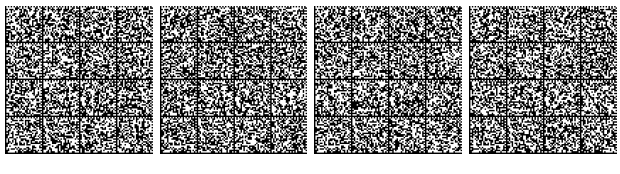
In particolare, l'articolo 15, commi da 12 a 22 (Disposizioni urgenti per l'equilibrio del settore sanitario e misure di governo della spesa farmaceutica), definisce un insieme di concrete misure, finalizzate a ottenere una riduzione del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, così come definita nel comma 22, primo periodo, del medesimo articolo; ciò al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'efficienza nell'uso delle risorse destinate al settore sanitario e l'appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni sanitarie.

In particolare, tra le specifiche misure finalizzate a razionalizzare le risorse in ambito sanitario, tra quelle direttamente riferite anche a questa Provincia e che legittimano l'assunzione da parte di organismi statali di atti o provvedimenti potenzialmente vincolanti dell'autonomia provinciale (in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi sanitari), rilevano in particolare:

1) comma 13, lettera *c)* - standard assistenza ospedaliera;

2) commi 15, 16 e 17 - tariffe.

L'articolo 16, commi 3 e 4 (Riduzione della spesa degli enti territoriali), è finalizzato a disciplinare il concorso degli enti territoriali, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.



Il comma 3 dell'articolo 16, prevede un ulteriore concorso alla riduzione della spesa pubblica a carico delle autonomie speciali, ed il comma 4 del medesimo, integra la disciplina relativa al patto di stabilità interno, predeterminando un termine di scadenza perentorio per la conclusione dell'accordo e definendo in legge gli obiettivi posti a carico delle autonomie speciali.

Con riferimento agli ordinamenti delle autonomie speciali, l'articolo 24-*bis* (Clausola di salvaguardia) dispone che «fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento cosi come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e Province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

In considerazione delle competenze delle Province autonome attribuite dallo Statuto speciale di autonomia, anche alla luce delle modificazioni intervenute nel 2009 con particolare riferimento alla disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e le Province autonome, e dalle relative norme d'attuazione, nonché dal nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione, le norme impugnate del decreto legge n. 95/2012, così come convertito, con modificazioni, in legge con legge n. 135/2012, violano le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano e risultano, quindi, costituzionalmente illegittimi per violazione dell'articolo 4, n. 7), articolo 8, n. 1), articolo 9, n. 10), articolo 16 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 75 e 79; degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale, delle relative norme d'attuazione, in particolare del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 e del decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, degli articoli 117, 119 e 118 della Costituzione in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dell'articolo 2. comma 108, legge 23 dicembre 2009, n. 191 e dei principi di leale collaborazione, di certezza e di ragionevolezza.

Con il presente ricorso la Provincia autonoma di Bolzano solleva quindi questione di legittimità costituzionale delle sopra citate disposizioni statali per i seguenti motivi di

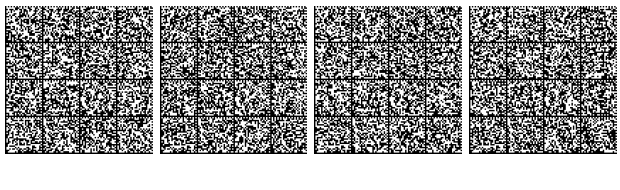
DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale articolo 15, comma 13, lettera c) *e commi 15, 16 e 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione degli articoli 4 (n. 7), 8 (n. 1), 9 (n. 10) e 16 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), delle relative norme d'attuazione, in particolare del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, e del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 e del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in particolare, dell'articolo 117, comma terzo, Costituzione in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

Come esposto in fatto, l'articolo 15 del decreto legge n. 95/2012 definisce un insieme di concrete e dettagliate misure, finalizzate a ottenere una riduzione del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, così come definita nel comma 22, primo periodo, del medesimo articolo 15.

Per le regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome, l'articolo 24-*bis*, nell'ambito della clausola di salvaguardia, ribadisce, peraltro, che nei confronti delle medesime resta fermo il contributo all'azione di risanamento così come determinato dal predetto articolo 15. La formula di salvaguardia non consente di superare i profili di contrasto che le disposizioni specifiche contenute nell'articolo 15 presentano rispetto al quadro statutario su cui si prende posizione con questo primo motivo di doglianza ed ai principi di autonomia finanziaria di riferimento su cui si prenderà posizione con il secondo motivo del presente ricorso.

Al fine di ottenere risparmi di spesa nel settore sanitario che consentano il raggiungimento dell'obiettivo complessivo, le norme nazionali (articolo 24-*bis* e 15 del decreto-legge n. 95 del 2012) assumono anche specifiche misure e disposizioni che interessano non solo il sistema dell'approvvigionamento dei servizi farmaceutici e sanitari, ma anche l'organizzazione sanitaria, ove la Provincia autonoma di Bolzano gode di proprie competenze.



In particolare, tra le specifiche misure finalizzate a razionalizzare le risorse in ambito sanitario, tra quelle direttamente riferite anche a questa Provincia e che legittimano l'assunzione da parte di organismi statali di atti o provvedimenti potenzialmente vincolanti dell'autonomia provinciale (in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi sanitari), rilevano in particolare:

A) articolo 15, comma 13, lettera *c)* — standard assistenza ospedaliera

La specifica misura prevede l'assunzione, entro il 31 ottobre 2012, di un regolamento statale. approvato previa intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni, avente ad oggetto standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all'assistenza ospedaliera.

Sulla base e nel rispetto del predetto decreto e tenendo conto della mobilità interregionale, la norma impone alle regioni e alle Province autonome l'adozione, nel rispetto della riorganizzazione di servizi distrettuali e delle cure primarie, entro il 31 dicembre 2012, di provvedimenti di riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici e assumendo come riferimento un determinato tasso di ospedalizzazione.

La stessa norma prevede altresì che la riduzione dei posti letto è a carico dei presidi ospedalieri pubblici per una quota non inferiore al 50 per cento del totale dei posti letto da ridurre e che la riduzione è conseguita esclusivamente attraverso la soppressione di unità operative complesse. La disposizione, fino ad avvenuta realizzazione del predetto processo di riduzione, sospende, nelle singole regioni e Province autonome, il conferimento o il rinnovo di contratti a tempo determinato.

La norma, inoltre, pone in capo, sempre a regioni e Province autonome, la verifica, sotto il profilo assistenziale e gestionale, della funzionalità delle piccole strutture ospedaliere pubbliche e la promozione del passaggio a forme alternative al ricovero ordinario.

B) articolo 15, commi 15, 16 e 17 - tariffe

Va premesso che l'articolo 8-*sexies*, comma 5, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 così dispone: «Il Ministro della sanità, sentita l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 120, comma 1, lettera *g)*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con apposito decreto individua i sistemi di classificazione che definiscono l'unità di prestazione o di servizio da remunerare e determina le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate, in base ai costi standard di produzione e di quote standard di costi generali, calcolati su un campione rappresentativo di strutture accreditate, tenuto conto, nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse, anche in via alternativa, di: *a)* costi standard delle prestazioni calcolati in riferimento a strutture preventivamente selezionate secondo criteri di efficienza, appropriatezza e qualità dell'assistenza come risultanti dai dati in possesso del Sistema informativo sanitario; *b)* costi standard delle prestazioni già disponibili presso le regioni e le Province autonome; *c)* tariffari regionali e differenti modalità di remunerazione delle funzioni assistenziali attuate nelle regioni e nelle Province autonome. Lo stesso decreto stabilisce i criteri generali, nel rispetto del principio del perseguimento dell'efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, in base ai quali le regioni adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificati in sede di accreditamento delle strutture stesse. Le tariffe massime di cui al presente comma sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del Servizio sanitario nazionale. Gli importi tariffari, fissati dalle singole regioni, superiori alle tariffe massime restano a carico dei bilanci regionali. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione è abrogato il decreto del Ministro della Sanità 15 aprile 1994, recante «Determinazione dei criteri generali per la fissazione delle tariffe delle prestazioni di assistenza specialistica, riabilitativa ed ospedaliera.»

Ora, la norma qui censurata attribuisce, in deroga alla procedura ivi prevista in materia di remunerazione delle strutture che erogano assistenza ospedaliera ed ambulatoriale a carico del servizio sanitario nazionale ad un decreto interministeriale, sentita la Conferenza Stato - Regioni, da emanarsi entro il 15 settembre 2012, la determinazione delle tariffe massime che le regioni e le Province autonome possono corrispondere alle strutture accreditate di cui all'articolo 8-*quater* del decreto legislativo n. 502 del 1992, sulla base dei dati di costo disponibili e, ove ritenuti congrui ed adeguati, dei tari regionali, tenuto conto dell'esigenza di recuperare, anche tramite la determinazione tariffaria, margini di inappropriatezza ancora esistenti a livello locale e nazionale (comma 15).



Le tariffe massime costituiscono riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del servizio sanitario nazionale, quali principi di coordinamento della finanza pubblica (comma 16). Resta fermo che gli importi tariffari fissati dalle regioni restano a loro carico quando siano superiori alle tariffe massime (comma 17).

Lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol attribuisce alla Regione potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri e alle Province autonome la potestà legislativa in materia di organizzazione dei propri uffici e del relativo personale, nonché in materia di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera, e la corrispondente potestà amministrativa (articoli 4, n. 7); 8, n. 1); 9, n. 10); e 16) Statuto).

Le predette disposizioni statutarie sono state attuate — per quanto attiene la materia della tutela della salute — mediante apposite norme d'attuazione, in particolare con il decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino - Alto Adige in materia di igiene e sanità) e il decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474).

Per effetto della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, alle Province autonome di Trento e di Bolzano è attribuita la competenza in materia di tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, come confermato, per la Provincia autonoma di Trento e, quindi, valevole anche per l'odierna ricorrente da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 328 del 2006. Secondo tale sentenza, che richiama anche alcuni precedenti, la. sanità, è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della tutela della salute, che deve essere intesa come assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera (sentenze nn. 181 del 2006 e 270 del 2005), e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le regioni possono adottare una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale (sentenza n. 510 del 2002).

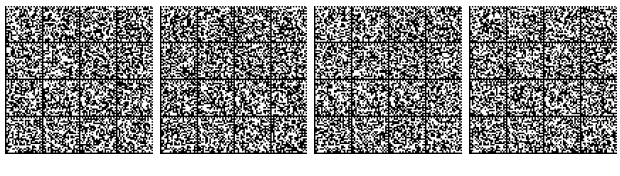
Ora, la normativa statale in parola non si limita a fissare dei limiti generici, ma incide con disciplina dettagliatissima nell'organizzazione sanitaria (riduzione dello standard dei posti letto ospedalieri accreditati ed effettivamente a carico del servizio sanitario regionale, ad un livello non superiore a 3,7 posti letto per mille abitanti. comprensivi di 0,7 posti letto per mille abitanti per la riabilitazione e la lungodegenza post-acuzie, adeguando coerentemente le dotazioni organiche dei presidi ospedalieri pubblici ed assumendo come riferimento un tasso di ospedalizzazione pari a 160 per mille abitanti di cui il 25 per cento riferito a ricoveri diurni), senza tener conto delle specifiche competenze della Provincia autonoma di Bolzano che potrebbe/dovrebbe semmai adeguare i principi stabiliti dalla legislazione statale alla particolare conformazione territoriale della Provincia di Bolzano, dell'età della popolazione e del tasso di ospedalizzazione specifico.

Pertanto, ove le citate disposizioni (articolo 15, comma 13, lettera *c)* e articolo 15, commi 15, 16 e 17) dovessero ritenersi applicabili anche alla Provincia autonoma di Bolzano, le stesse non potrebbero andare esenti dalle censure di incostituzionalità, in quanto violano in modo evidente le competenze costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano.

Inoltre, occorre porre a mente dell'adita Corte la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 266/1992, per aver il legislatore statale delegificato i principi fondamentali. Infatti, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che si impongono alla potestà legislativa della Provincia autonoma di Bolzano.

Per la ricorrente Provincia rileva altresì il sistema dei rapporti tra le potestà normativa e amministrativa dello Stato e quelle della Regione e delle Province autonome, definito nello specifico negli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, che disciplina il processo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle norme di principio fissate dallo Stato e vincolanti, ai sensi dello Statuto speciale, anche per gli ordinamenti regionale e provinciale, impedendo, quindi, che lo Stato possa disporre con norme direttamente precettive nell'ambito di questi ordinamenti, né assumere atti di indirizzo e di coordinamento o svolgere attività amministrativa al di fuori delle ipotesi e secondo le procedure espressamente individuate dalla predetta normativa di attuazione statutaria.

Infine si rammenta che la Provincia ha esercitato le proprie competenze disciplinando la materia della tutela della salute, anche con riferimento all'organizzazione del Servizio sanitario provinciale, in particolare con la legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7 (Riordinamento del servizio sanitario provinciale).



La disposta sospensione del conferimento o il rinnovo di incarichi ai sensi dell'articolo 15-*septies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modifiche, fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione dei posti letto e delle corrispondenti unità operative complesse comporta la completa sospensione dell'articolo 24 della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, che disciplina a livello provinciale i contratti a tempo determinato, ora sospesi dalla normativa statale, così:

«1. I direttori generali possono conferire incarichi per l'espletamento di finzioni di particolare rilevanza e di interesse strategico mediante la stipula di contratti a tempo determinato e con rapporto di lavoro esclusivo, entro il limite del due per cento della dotazione organica della dirigenza, a laureati di particolare e comprovata qualificazione professionale che abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati o aziende pubbliche o private e che non godano del trattamento di quiescenza. I contratti hanno durata non inferiore ad un anno e non superiore a cinque anni e possono essere rinnovati una sola volta;

2. Il trattamento economico è determinato sulla base dei criteri stabiliti nei contratti collettivi della dirigenza del Servizio sanitario provinciale;

3. Per il periodo di durata del contratto di cui al comma 1, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni con riconoscimento dell'anzianità di servizio;

4. Gli incarichi di cui al presente articolo comportano per l'azienda sanitaria l'obbligo di rendere contestualmente indisponibili posti di organico della dirigenza per corrispondenti oneri finanziari.»

La violazione della norma di attuazione concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciale, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento (d.lgs. n. 266/1992) è, quindi, di tutta evidenza.

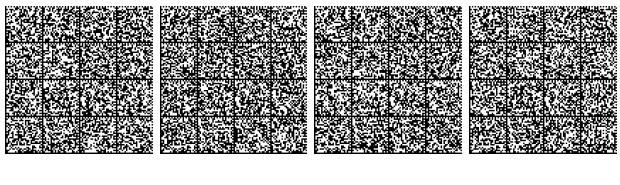
2) Illegittimità costituzionale del secondo, terzo, quarto e quinto periodo del comma 22 dell'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), con particolare riferimento agli artt. 75 e 79, degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale d'autonomia; delle relative norme di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e dei principi di certezza e ragionevolezza

Come si è esposto in fatto, per quanto attiene il contributo all'azione di risanamento della finanza pubblica, il secondo, terzo, quarto e quinto periodo del comma 22 dell'articolo 15, definiscono la ripartizione del complessivo obiettivo di risparmio a valere sulle risorse statali anche tra le autonomie speciali che finanziano con oneri a proprio carico la spesa sanitaria.

In particolare, definita l'entità della riduzione complessiva del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento con riferimento rispettivamente agli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e successivi (primo periodo), la norma prevede che le predette riduzioni sono ripartite tra le regioni e le Province autonome secondo criteri e modalità proposti, entro determinate scadenze, in sede di auto coordinamento dalle regioni e Province autonome e da recepire con intesa in sede di Conferenza Stato - Regioni (secondo periodo). Qualora la proposta di riparto non intervenga entro i termini indicati dalla disposizione, all'attribuzione del concorso alla manovra di correzione dei conti alle singole regioni e alle Province autonome, alla ripartizione del fabbisogno e delle disponibilità finanziarie annue per il servizio sanitario nazionale, si provvede secondo i criteri previsti dalla normativa vigente (terzo periodo); in relazione a detto periodo si Osserva l'assoluta indeterminatezza del presunto criterio di riparto, posto che il rinvio alla normativa vigente appare irragionevole con riferimento alle autonomie speciali che assumono l'onere del servizio sanitario a carico dei propri bilanci.

Le regioni a statuto speciale e le Province autonome, ad esclusione della Regione Siciliana, assicurano il concorso di cui al comma 22 mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (quarto periodo); fino all'emanazione delle norme di attuazione previste dal predetto articolo 27, l'importo del concorso alla manovra di cui al comma 22 è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali (quinto periodo).

Il comma 22 dell'articolo 15 determina, quindi, un contributo straordinario di carattere permanente al risanamento della finanza pubblica statale per la spesa sanitaria a carico delle autonomie speciali, motivo per cui la disposizione è profondamente lesiva dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Provincia autonoma di Bolzano.



Il Titolo VI dello Statuto speciale definisce, infatti, il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria.

L'articolo 75 dello Statuto attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percette nei rispettivi territori (imposte di registro e di bollo, tasse di concessione governativa, imposte sul consumo dei tabacchi, imposta sul valore aggiunto, accisa sulla benzina sugli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione e le accise sui prodotti energetici), ed, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate.

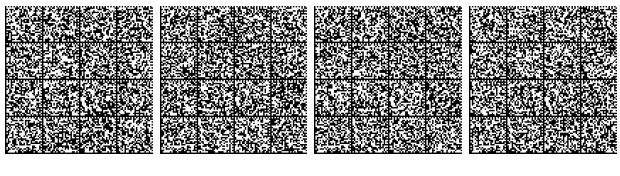
Il comma 108 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), approvato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto — come ulteriormente precisato dal comma 106 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 — dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione e alle Province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, adottato previa intesa con la Regione e le Province autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011, in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata data attuazione al predetto comma 108.

Il quadro statutario in materia finanziaria si caratterizza, tra l'altro, per la previsione espressa di una disposizione volta a disciplinare in modo completo i termini e le modalità del concorso della Regione e delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale (articolo 79 dello Statuto).

In questo contesto, la norma statutaria precisa altresì che non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale (articolo 79, comma 3, dello Statuto). Nel nuovo quadro statutario è tra l'altro espressamente previsto (articolo 79, comma 4, dello Statuto) che non trovano applicazione per le Province autonome e per la Regione Trentino - Alto Adige altre disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno diverse da quelle previste dal nuovo articolo 79 Statuto.

Il comma 4 dell'articolo 79 dello Statuto prevede inoltre che alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello Stato, provvedono la regione e le Province autonome adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti statutari (articoli 4 e 5 dello Statuto).

Il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità (Corte costituzionale, sentenze n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 39 del 1984, n. 98 del 2000), definito dagli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto speciale. In particolare, per la vicina Provincia di Trento codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 133 del 2010, ha ribadito il principio consensuale che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Trentino - Alto Adige e le Province autonome. Statuiva, infatti, la Corte (punto 2.2. del considerato in diritto) che «per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, bisogna osservare che l'autonomia finanziaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è disciplinata dal Titolo VI dello statuto speciale. Negli articoli che vanno da 69 a 86 di tale statuto sono regolati i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e le Province autonome, comprese le quote di compartecipazione ai tributi erariali. Inoltre, il primo comma dell'art. 104 dello stesso statuto stabilisce che «Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del Titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza. della regione o delle due Province». Il richiamato art. 103 prevede, a sua volta, che le modifiche statutarie debbano avvenire con il procedimento previsto per le leggi costituzionali. Dalle disposizioni citate si deduce che l'art. 104 dello statuto speciale, consentendo una modifica delle norme relative all'autonomia finanziaria su concorde richiesta del Governo, della Regione o delle Province, introduce una deroga alla regola prevista dall'art. 103, che impone il procedimento di revisione costituzionale per le modifiche statutarie, abilitando la legge ordinaria a conseguire tale scopo, purché sia rispettato il principio consensuale».



In relazione all'assetto statutario delle competenze sopra descritto e quale concorso delle Province autonome al riequilibrio della finanza pubblica nazionale, l'articolo 34, comma 3. della legge 23 dicembre 1994, n. 724, prevede che le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari e dalle altre imposte sostitutive e, ad integrazione. le risorse dei propri bilanci.

La giurisprudenza costituzionale, proprio con riferimento alle autonomie speciali, ha riconosciuto il principio secondo il quale «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010).

Con specifico riferimento al terzo periodo del comma 22 si contesta altresì la violazione del principio costituzionale di certezza e ragionevolezza in relazione alla indeterminatezza del criterio di riparto dell'eventuale concorso finanziario richiesto a questa Provincia dalla legge statale.

Riassumendo i predetti due motivi si può conclusivamente affermare che l'articolo 15, comma 13, lettera *c)*, commi da 15 a 17, nonché comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo, in quanto diretti rispettivamente ad attribuire ad organismi statali poteri potenzialmente vincolanti dell'autonomia provinciale in materia di standard delle prestazioni assistenziali ospedaliere e di politiche tariffarie dei servizi sanitari, ed in quanto diretti a determinare un concorso straordinario e permanente al risanamento della finanza pubblica nazionale con riferimento al comparto della spesa sanitaria, anche attraverso accantonamenti delle entrate (quote di compartecipazione ai tributi erariali), si pongono in contrasto con i predetti parametri statutari, oltre ai parametri costituzionali di certezza e ragionevolezza.

*3) Illegittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 3 e 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale d'autonomia; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento all'articolo 2; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, con particolare riferimento agli artt. 9, 10, 10-*bis *e 16, dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza*

Le disposizioni dell'articolo 16, commi 3 e 4 (Riduzione della spesa degli enti territoriali) sono finalizzate a disciplinare il concorso degli enti territoriali, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Le disposizioni dell'articolo in esame sono qualificate dal legislatore statale quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

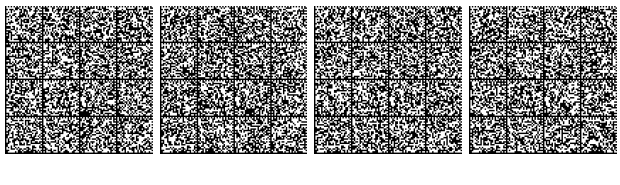
Per le regioni ad autonomia speciale e per le Province autonome. l'articolo 24-*bis*. nell'ambito della clausola di salvaguardia, ribadisce che nei confronti delle medesime resta fermo il contributo all'azione di risanamento così come determinato dal predetto articolo 16, comma 3.

Come già evidenziato, per il comparto relativo alla spesa sanitaria, la formula di salvaguardia — ribadendo l'applicazione dell'articolo 16, comma 3, alle autonomie speciali — non consente di superare i profili di contrasto che la disposizione contenuta nell'articolo 16, comma 3, presenta rispetto al quadro statutario ed ai principi di autonomia finanziaria di riferimento.

Il predetto comma 3 dispone infatti che, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un ulteriore concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.500 milioni di euro per l'anno 2014, e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 (primo periodo).

In via transitoria, e fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo delle autonomie speciali è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza Stato - Regioni e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012 (secondo periodo).

In caso di mancato accordo in sede di Conferenza Stato - Regioni, l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE (terzo periodo).



Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure (quarto periodo).

Il comma 4 integra la disciplina del patto di stabilità interno definita dall'articolo 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, introducendo un comma (12-*bis*) che definisce gli obiettivi delle autonomie speciali nel caso in cui non sia raggiunto il previsto accordo nel termine ora definito nel 31 luglio.

In questo caso, la legge fissa per le autonomie speciali l'obiettivo definito nel precedente accordo, con i miglioramenti derivanti, rispettivamente, dall'applicazione della tabella contenuta nel comma 10 del predetto articolo 32 della legge n. 183 del 2011 e dall'applicazione dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011, dell'articolo 35, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 16 del 2012, e degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali. Coerentemente con la nuova disciplina dell'ipotesi del mancato accordo, il comma 5 abroga la precedente previsione di legge (ultimo periodo del comma 11 e del comma 12 dell'articolo 32 della legge n. 183 del 2011) per la quale, in caso di mancato accordo, trovavano applicazione le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario.

Il comma 3 dell'articolo 16, che prevede un ulteriore concorso alla riduzione della spesa pubblica a carico delle autonomie speciali, ed il comma 4 del medesimo, che integra la disciplina relativa al patto di stabilità interno, predeterminando un termine di scadenza perentorio per la conclusione dell'accordo e definendo in legge gli obiettivi posti a carico delle autonomie speciali, ripropone per questa Provincia le questioni già evidenziate rispettivamente con riferimento all'articolo 32 della legge n. 183 del 2011 (R.G. n.7/2012), all'articolo 28, comma 3, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge n. 201 del 2011 (R.G. n. 40/2012), nonché all'articolo 35, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012 (R.G. 86/2012), già oggetto di impugnativa avanti codesta Ecc.ma Corte.

In particolare, le disposizioni in esame contrastano con il Titolo VI dello Statuto speciale che definisce il quadro della finanza della Regione e delle Province autonome, riconoscendo loro autonomia finanziaria.

L'articolo 75 dello Statuto attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo Statuto e percette nei rispettivi territori, ed, in ogni caso, i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ulteriori rispetto a quelle sopra elencate; l'articolo 79 dello Statuto speciale in quanto tale norma statutaria definisce in modo preciso ed esaustivo le forme del concorso di questa Provincia e degli enti locali del rispettivo territorio e del relativo sistema finanziario, al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il comma 108 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), approvato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 104 dello Statuto - come ulteriormente precisato dal comma 106 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009 — dispone che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75 dello Statuto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall'articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla Regione e alle Province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, adottato previa intesa con la Regione e le Province autonome. Con il decreto ministeriale 20 luglio 2011, in materia di versamenti diretti delle quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, è stata data attuazione al predetto comma 108.

La previsione contenuta nel comma 3 dell'articolo 16 di una misura predefinita ed a tempo indeterminato di concorso al risanamento della finanza pubblica, accompagnata dalla previsione di un accantonamento di quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo un criterio convenzionale tra le medesime autonomie speciali nel rispetto dell'obiettivo complessivo, e, subordinatamente, secondo un criterio predefinito in legge e relativo alle «spese sostenute per consumi intermedi desunte per l'anno 2011 dal SIOPE», fissata unilateralmente dallo Stato in legge, e quella contenta nel comma 4 del medesimo articolo che predetermina un termine di scadenza perentorio per la conclusione dell'accordo sui patto di stabilità e definisce unilateralmente in legge gli obiettivi posti a carico di questa Provincia, sono lesive del Titolo VI dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, ed in particolare del sistema di finanziamento delle autonomie. garantito in particolare dall'articolo 75 Statuto, e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 Statuto e del principio di leale collaborazione.



Come già più volte denunciato dalla ricorrente Provincia in diversi ricorsi tuttora pendenti dinnanzi a codesta Ecc. ma Corte il legislatore statale introduce unilateralmente, e al di fuori qualunque procedimento concordato, una misura di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica ridefinendo l'entità complessiva del concorso predetto in 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

La quantificazione in concreto degli obiettivi e, soprattutto, la previsione espressa e puntuale del riparto degli stessi tra le Autonomie speciali operate unilateralmente dal legislatore statale si pongono in insanabile conflitto con il principio che regge, ai sensi del combinato disposto dell'art. 79 e dell'art. 104 dello Statuto di autonomia, il sistema dei rapporti Stato - Autonomie speciali sotto il profilo finanziario: viene violata la regola dell'intesa e del principio di leale collaborazione recato dall'art. 107 dello Statuto, che costituisce il cardine di qualunque intervento modificativo delle disposizioni in materia di concorso provinciale agli obiettivi di finanza pubblica, con l'introduzione di una nuova misura a carico della Provincia.

Occorre, poi, considerare che nell'Ordinamento statutario non è previsto alcun termine per l'emanazione delle «leggi rinforzate» che, ai sensi del già esaminato art. 104, sarebbero necessarie per modificare l'attuale lettera dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia: la procedura paritetica presuppone una necessaria preventiva intesa, che per sua natura non può essere condizionata e subordinata ad alcun termine, specie se stabilito unilateralmente in una norma ordinaria statale.

L'articolo 16. nella parte in cui prevede l'accantonamento annuale sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali in caso di mancato accordo con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per i consumi intermedi desunte per l'anno 2011 dal SIOPE, si pone, dunque, in frontale contrasto con gli articoli 79 e 83 dello Statuto speciale di autonomia, nonché con l'articolo 2 decreto legislativo n. 266./1992 (in combinato disposto con l'articolo 16 decreto legislativo n. 268/1992).

Nelle materie attribuite alla competenza provinciale, infatti, l'art. 2, decreto legislativo n. 266/1992, nel disciplinare il rapporto tra l'Ordinamento statale e l'Ordinamento provinciale, prevede, si è visto, in capo alla Provincia, unicamente l'onere di adeguare la propria legislazione, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione o nel più ampio termine stabilito, alle norme statali, nei limiti di cui agli arti. 4 e 5 dello Statuto.

Pertanto, ove si verta in materie di competenza esclusiva provinciale, la Provincia sarà tenuta all'adeguamento solo ove le norme statali possano qualificarsi come «norme fondamentali delle riforme economiche e sociali», mentre in materie di competenza concorrente, l'adeguamento sarà necessitato in presenza di disposizioni qualificabili come «principi fondamentali».

Nelle more dell'adeguamento, per espressa previsione del citato art. 2 decreto legislativo n. 266/1992, restano applicabili le norme provinciali. Ora, con la disposizione recata dall'art. 16 del decreto legge n. 95/2012, il legislatore statale prevede l'immediato accantonamento di determinate somme benché siffatte disposizioni, oltre a ingerire nel peculiare regime di autonomia finanziaria riconosciuto alla Provincia autonoma stessa dal Titolo VI dello Statuto (*cfr*: in particolare, art. 83 dello Statuto) e dalle relative norme di attuazione (decreto legislativo n. 268/1992, in particolare articolo 16), impingano in materie riservate alla competenza provinciale esclusiva e concorrente, quali le materie di ordinamento degli uffici e del personale (articolo 8, n. 1, St.), di finanza locale (artt. 80 e 81, St.) in relazione alla contabilità degli enti locali, e di igiene e sanità (articolo 9, n. 10, St.), per quanto attiene al finanziamento integrale del settore sanitario a carico del bilancio provinciale, in relazione agli enti sanitari, e quindi in materie per cui sarebbe ammissibile, in applicazione dei già citati artt. 4 e 5 dello Statuto, l'imposizione di un obbligo di adeguamento alle norme di riforma economico sociale o, al più, in presenza di materia a competenza concorrente ai «principi fondamentali» dettati dal legislatore statale.

*4) Illegittimità costituzionale dell'articolo 24-*bis *del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per violazione del Titolo VI dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, degli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale d'autonomia; degli artt. 9, 10 10-*bis *e 16 nonché 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268;dell'articolo 2, commi 106 e 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 e dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza*

Nell'ambito della disposizione di salvaguardia delle autonomie speciali, la prima parte dell'articolo 24-*bis*, ribadisce con riferimento alle medesime «il contributo delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3».

Il concorso al risanamento della finanza pubblica anche in ragione della gravità della situazione finanziaria comunitaria e nazionale — non esclude l'assunzione da parte degli enti territoriali, anche ad autonomia speciale, di specifiche misure di contenimento della finanza pubblica, ma detto concorso deve esplicarsi nel contesto delle distinte e peculiari competenze costituzionalmente riconosciute e nel rispetto delle norme statutarie e del riparto delle competenze definito dalla Costituzione, così come recentemente ricordato dalla giurisprudenza costituzionale secondo la quale, anche se in presenza di situazioni eccezionali, lo Stato non può sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione e, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale (Corte costituzionale, sentenze nn. 148 e 151 del 2012).

Conseguentemente la prima parte dell'articolo 24-*bis* si pone in contrasto con le norme del Titolo VI dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione e, in particolare, del sistema di finanziamento delle autonomie, garantito in particolare dall'articolo 75 Statuto, e del sistema pattizio delle relazioni finanziarie con lo Stato definito negli articoli 79, 103, 104 e 107 Statuto, e con gli altri parametri specificamente ricordati con riferimento alle richiamate disposizioni di cui agli articoli 15 e 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Né ad escludere la palese confliggenza tra l'assetto costituzionale e statutario sopra ricostruito ed esaminato può valere la ora censurata norma di chiusura recata dall'articolo 24-*bis*, il quale prevede, peraltro unicamente con riferimento alle misure di cui agli articoli 15 e 16, comma 3, che l'attuazione delle stesse debba avvenire nel rispetto dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale.

Anzi, siffatta generica previsione dimostra, ulteriormente, l'irragionevolezza della disposizione censurata, che detta norme di dettaglio, in aperto ed insanabile conflitto con il peculiare regime di autonomia che spetta, proprio in ragione dello Statuto, alla Provincia autonoma di Bolzano: l'applicazione della norma assoggettata al vaglio di costituzionalità è incompatibile con il rispetto delle prescrizioni statutarie richiamate dalla citata prescrizione di chiusura.

La norma di chiusura, né le altre due disposizioni censurate, specificano le determinate, contingenti e sopravvenute esigenze che rendono necessario tale nuovo intervento sulla finanza provinciale.

Infine, si rileva che le disposizioni fatte salve (art. 15 e 16, comma 3) dalla predetta norma di salvaguardia non delimitano temporalmente l'efficacia della misura sottraendo le somme alla disponibilità provinciale dall'anno 2012.

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 13, lettera c)*, commi da 15 a 17, nonché comma 22, secondo, terzo, quarto e quinto periodo; l'articolo 16, commi 3 e 4; e l'articolo 24-*bis *del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 recante «Disposizioni urgenti per la revisione dello spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 173/L alla* Gazzetta Ufficiale *della Repubblica n. 189 del 14 agosto 2012.*

Bolzano-Roma, 2 ottobre 2012

AVV. GUGGENBERG - AVV. BEIKIRCHER - AVV. BERNARDI - AVV. FADANELLI - AVV. COSTA

12C0436

N. **150**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Trasporto - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a base di emissioni complessive - Applicabilità all'intero territorio nazionale, comprese le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano fino all'entrata in vigore delle disposizioni con le quali tali enti provvederanno in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata interferenza negli ambiti di potestà provinciale legislativa, esclusiva e concorrente, nonché amministrativa in materia di urbanistica e piani regolatori, edilizia pubblica, viabilità, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, igiene e sanità - Incidenza sulle competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*ter*, comma 5.
– Costituzione, artt. 117 e 118, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 10), 17) e 18); 9, n. 10); e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in particolare, artt. 1 e 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disciplina delle gare per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata previsione di norme di dettaglio - Lamentata sottrazione alle Province autonome delle competenze legislative e amministrative in materia di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Interferenza con la potestà legislativa esclusiva provinciale in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico e con la potestà legislativa provinciale concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Incidenza sulle competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, caccia e pesca, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Violazione della competenza provinciale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8.
– Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, e 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24); 9, nn. 9) e 10); 12, 13, 14, 16, 104 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2, 3 e 4; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la crescita - Previsione che le Province autonome di Trento e di Bolzano prevedano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata previsione di norme analitiche e di dettaglio - Lesione delle attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di enti locali - Lesione delle competenze provinciali in materia di finanza locale - Contrasto con le norme statutarie di definizione dei termini e delle modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 69, comma 3-*bis*.
– Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 79, 80, 81, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279, art. 7; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Ricorso della PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO (c.f. e p.i. 00390090215), in persona del suo Presidente e legale rappresentante pro-tempore, Dott. Luis Durnwalder (c.f. DRNLSA41P23D484O), giusta deliberazione della Giunta provinciale n. 1440 del 24 settembre 2012, rappresentata e difesa, tanto congiuntamente quanto disgiuntamente — in virtù di procura speciale Rep. n. 23469 del 24 settembre 2012, rogata dal Segretario Generale della Giunta provinciale Dott. Hermann Berger - dagli avv.ti Renate von Guggenberg (c.f. VNGRNT57L45A952K), Stephan Beikircher (c.f. BKRSPH65E10B160H), Cristina Bernardi (c.f. BRNCST64M47D548L) e Laura Fadanelli (c.f. FDNLRA65H69A952U), tutti del Foro di Bolzano, con indirizzo di posta elettronica avvocatura@provincia.bz.it ed indirizzo di posta elettronica certificata anwaltschaft.avvocatura@pec.prov.bz.it e n. fax 0471/412099, e dall'avv. Michele Costa (c.f. CSTMHL38C30H501R), del Foro di Roma, con indirizzo di posta elettronica costamicheleavv@tin.it ed indirizzo di posta elettronica certificata michelecosta@ordineavvocati-.roma.org e n. fax 06/3729467, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Bassano del Grappa n. 24;

Contro la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 17-*ter*, comma 5; 37, commi da 4 a 8; e 69, comma 3-*bis*; del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134; pubblicata nel Supplemento ordinario n. 171/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2012.

FATTO

Nel Supplemento ordinario n. 171/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2012, è stata pubblicata la legge 7 agosto 2012, n. 134, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese".

Il decreto-legge n. 83 del 2012 contiene:

Titolo I (Misure urgenti per le infrastrutture l'edilizia ed i trasporti), ed in particolare misure per l'attrazione di capitali privati, misure di semplificazione e accelerazione; misure per l'edilizia, misure per i trasporti, disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive (articoli da 1 a 17-*terdecies*);

Titolo II (Misure urgenti per l'agenda digitale e la trasparenza nella pubblica amministrazione) — (articoli da 18 a 22);

Titolo III (Misure urgenti per lo sviluppo economico), ed in particolare misure per la crescita sostenibile, nuovi strumenti di finanziamento per le imprese, misure per facilitare la gestione delle crisi aziendali, misure per lo sviluppo e il rafforzamento del settore energetico e a sostegno delle imprese, misure per accelerare l'apertura dei servizi pubblici locali al mercato, misure per la giustizia civile, misure per l'occupazione giovanile nella green economy e per le imprese nel settore agricolo, misure per la ricerca scientifica e tecnologica, misure per il turismo e lo sport e, infine, misure urgenti per la chiusura della gestione dell'emergenza determinatasi nella Regione Abruzzo a seguito del sisma del 6 aprile 2009, nonché per la ricostruzione, lo sviluppo e il rilancio dei territori interessati;

Titolo IV (Disposizioni finanziarie).

In sede di conversione del decreto-legge in questione, nel Titolo I è stato inserito il Capo IV-*bis*, recante una serie di disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive.

Le disposizioni del predetto capo perseguono la finalità di sviluppare la mobilità sostenibile (art. 17-*bis*), attraverso un insieme di misure e di incentivi, che riguardano in particolare la semplificazione dell'attività edilizia, la materia urbanistica, la previsione di un piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica, azioni di sostegno alla ricerca, la determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di indicazioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, riguardanti la rete infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, con particolare riferimento alle politiche tariffarie ed incentivi per l'acquisto di veicoli.

L'art. 17-*ter* dispone che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le regioni emanano le disposizioni legislative di competenza, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo IV-*bis* e dell'intesa che, nel medesimo termine di sei mesi, il Governo è chiamato a promuovere al fine di assicurare la realizzazione di posizioni unitarie e l'armonizzazione di interventi e obiettivi comuni (commi 1 e 4), prevedendo espressamente che le autonomie speciali provvedono a ciò in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione (comma 2), con l'obbligo di salvaguardare l'unità economica nazionale e i livelli minimi essenziali delle prestazioni nel territorio dello Stato (comma 3).

In tale contesto, il comma 5 dell'art. 17-*ter* dispone peraltro che, fino alla data di entrata in vigore delle predette disposizioni regionali e provinciali (ai sensi dei commi 1 e 2), le disposizioni del capo IV-*bis* si applicano nell'intero territorio nazionale.

Inoltre, nel Capo IV (Misure per lo sviluppo e il rafforzamento del settore energetico) del Titolo III, con l'art. 37 vengono introdotte modifiche all'art. 12, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), in relazione alla disciplina delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

In sede di conversione il comma 4 di tale articolo è stato sostituito, prevedendo ora, con un riferimento espresso anche alle Province autonome, che le medesime, cinque anni di anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei casi di decadenza, rinuncia e revoca ovvero entro due anni per quelle già scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2017, indicono una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione. L'indizione della gara è prevista anche per l'attribuzione di nuove grandi concessioni idroelettriche.

Inoltre, con il decreto interministeriale che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara, sono altresì stabiliti i criteri ed i parametri per definire la durata della concessione, in rapporto all'entità degli investimenti, nonché i parametri tecnico-economici per la determinazione del corrispettivo e dell'importo spettante al concessionario uscente ed è determinata la percentuale dell'offerta economica da destinare alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio della generalità dei clienti finali, secondo modalità definite nel medesimo decreto.

Inoltre, il comma 7 dell'art. 37, al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, prevede che, con decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato - regioni, siano stabiliti i criteri generali per la determinazione secondo criteri di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni di concessione ad uso idroelettrico.

Infine, sempre in sede di conversione del decreto-legge in questione, all'art. 69 sono stati aggiunti due nuovi commi, il comma 3-*bis* ed il comma 3-*ter*.

Tali commi, al fine di semplificare l'organizzazione degli enti territoriali locali, di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di contribuire al contenimento della spesa pubblica, nonché di ottemperare al disposto per cui la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'art. 2, comma 186, lettera *b)*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, impongono alle Province autonome di Trento e di Bolzano di prevedere in tal senso "nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, ...", "... compatibilmente con le competenze attribuite alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione".

I sopra citati articoli 17-*ter*, comma 5; 37, commi da 4 a 8; e 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge in parola, come convertito dalla legge n. 134 del 2012, violano le particolari prerogative riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano e risultano, quindi, costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 8, nn. 3), 5), 6), 10), 13) 15), 17), 18), 21) e 24); dell'art. 9, nn. 9) e 10); dell'art. 12; dell'art. 13; dell'art. 14; dell'art. 16 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), del Titolo VI dello stesso Statuto, in particolare degli articoli 79, 80 e 81; degli articoli 103, 104 e 107 dello Statuto, delle relative norme d'attuazione, in particolare, decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in particolare degli articoli 2, 3 e 4, decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), in particolare degli articoli 19 e 20, decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), in particolare degli articoli 1, 1-*bis* e 15, decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in particolare dell'art. 15, comma 2, dell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la

Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), nonché degli articoli 116, 117 e 118 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, del principio di leale collaborazione e dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Pertanto, la Provincia autonoma di Bolzano, con il presente ricorso solleva la questione di legittimità costituzionale degli stessi per i seguenti motivi di

DIRITTO

*1) Illegittimità costituzionale dell'art. 17-*ter*, comma 5, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 8, nn. 5, 10, 17, 18; 9, n. 10; 16; dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in particolare articoli 1 e 15; degli artt. 117 e 118 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nonché dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, del principio di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.*

Come già esposto in fatto, in sede di conversione del decreto-legge n. 83 del 2012 è stato inserito il Capo IV-*bis*, recante una serie di disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, allo scopo di sviluppare la mobilità sostenibile (art. 17-*bis*), attraverso un insieme di misure e di incentivi, che riguardano in particolare:

a) la semplificazione dell'attività edilizia (art. 17-*quinquies*), prevedendo obbligatoriamente l'installazione di infrastrutture elettriche per la ricarica dei veicoli;

b) la materia urbanistica (art. 17-*sexies*), prevedendo che le infrastrutture destinate alla ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica costituiscono opere di urbanizzazione primaria;

c) la previsione di un piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica (art. 17-*septies*);

d) azioni di sostegno alla ricerca (art. 17-*octies*);

e) la determinazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri di indicazioni all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, riguardanti la rete infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, con particolare riferimento alle politiche tariffarie (art. 17-*novies*);

f) incentivi per l'acquisto di veicoli (art. 17-*decies*).

L'art. 17-*ter* dispone che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, le regioni emanano le disposizioni legislative di competenza, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo IV-*bis* e dell'intesa che, nel medesimo termine di sei mesi, il Governo è chiamato a promuovere al fine di assicurare la realizzazione di posizioni unitarie e l'armonizzazione di interventi e obiettivi comuni (commi 1 e 4).

Il medesimo art. 17-*ter* prevede espressamente che le autonomie speciali provvedono a ciò in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione (comma 2).

È previsto che le disposizioni regionali e provinciali (e quindi anche delle autonomie speciali) salvaguardano l'unità economica nazionale e i livelli minimi essenziali delle prestazioni nel territorio dello Stato, stabiliti in attuazione della predetta intesa (comma 3).

In tale contesto, il comma 5 dell'art. 17-*ter* dispone peraltro che, fino alla data di entrata in vigore delle predette disposizioni regionali e provinciali (ai sensi dei commi 1 e 2), le disposizioni del capo IV-*bis* si applicano nell'intero territorio nazionale (e quindi anche in quello della Provincia autonoma di Bolzano).

L'intervento normativo statale interferisce in particolare negli ambiti di potestà legislativa esclusiva e concorrente delle Province autonome di Trento e di Bolzano in forza dello Statuto di autonomia in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, n. 5), edilizia pubblica (art. 8, n. 10), viabilità (art. 8, n. 17), comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (art. 8, n. 18) e igiene e sanità (art. 9, n. 10), e la correlativa potestà amministrativa (art. 16) e relative norme di attuazione, nonché in quelle in materia di energia, come integrate con il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, in particolare articoli 1 e 15. Specificatamente quest'ultimo articolo prevede che non si applicano nel territorio delle province di Trento e di Bolzano le disposizioni di legge incompatibili con le norme di attuazione in materia di energia.

Rilevano inoltre, in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le competenze regionali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e risparmio energetico attribuite ai sensi degli articoli 117, comma terzo e quarto, e 118, della Costituzione.

A proposito non pare inutile, in ordine alla posizione gerarchica delle disposizioni di attuazione statutaria, richiamare la recente giurisprudenza costituzionale.

In essa, da un lato, si sottolinea l'equiparazione delle norme di attuazione statutaria alle norme statutarie, sotto il profilo della funzione di delineare il patrimonio di attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni a statuto speciale e alla Province autonome (Corte cost., sent. n. 287/2005); dall'altro, la sovraordinazione gerarchica delle norme di attuazione rispetto alla legge ordinaria dello Stato, caratterizzata, come si legge nella sent. n. 249/2005, da una "naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione. Queste ultime infatti — essendo emanate con l'osservanza di speciali procedure — sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario".

Nell'ambito delle predette competenze la legge provinciale 7 luglio 2010, n. 9 (Disposizioni in materia di risparmio energetico e energia rinnovabile), ed altre norme provinciali promuovono l'impiego di tecnologie aventi come scopo il risparmio di energia.

È, quindi, evidente che quanto previsto dal comma 5 dell'art. 17-*ter* del decreto-legge n. 83 del 2012 si pone in contrasto con i predetti parametri statutari e costituzionali.

La disposizione statale impugnata, inoltre, ribalta il meccanismo disciplinato dall'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che, nel regolare i rapporti tra la normativa statale e quella provinciale, dispone che, nelle materie di competenza provinciale la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo o nel termine maggiore indicato dal legislatore statale, e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

Su questo punto la giurisprudenza costituzionale è esplicita. Nella sentenza n. 145/2005 di codesta Ecc.ma Corte si legge: "La tesi del Governo, secondo la quale la diretta applicabilità della citata legge alla Provincia deriverebbe dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui al nuovo art. 117, terzo comma, lettera *m)*, della Costituzione, è, poi, priva di fondamento. Senza entrare nella valutazione di tale tesi è sufficiente rilevare che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, si applicano alle Province autonome, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge costituzionale, solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Sicché, deve necessariamente escludersi che le disposizioni della suddetta legge costituzionale possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita alla Provincia ricorrente per effetto dello statuto di autonomia. Fermo restando, ricorrendone i presupposti, l'obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, ai principi e alle norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto.".

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 37, commi da 4 a 8, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24; 9, nn. 9) e 10); 12; 13; 14; 16; 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670); degli articoli 116, primo e secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; del decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115; del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381; del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235; e del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, in particolare articoli 2, 3 e 4, del principio di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Come si è già detto, in sede di conversione del decreto-legge in parola è stato sostituito anche il comma 4 dell'art. 37, il quale introduce modificazioni all'art. 12, commi 1 e 2, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), in relazione alla disciplina delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Con tale modifica viene previsto, con un espresso riferimento anche alle Province autonome, che le medesime, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei casi di decadenza, rinuncia e revoca, ove non sussista un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, indicono una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della

normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata da vent'anni fino ad un massimo di trent'anni, rapportata all'entità degli investimenti ritenuti necessari, avendo riguardo all'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, alle misure di compensazione territoriale, alla consistenza e qualità del piano di interventi per assicurare la conservazione della capacità utile di invaso e, prevalentemente, all'offerta economica per l'acquisizione dell'uso della risorsa idrica e all'aumento dell'energia prodotta o della potenza installata.

In via transitoria, per le concessioni già scadute alla data di entrata in vigore dell'art. 37, e per quelle in scadenza successivamente a tale data ed entro il 31 dicembre 2017, per le quali non è tecnicamente applicabile il predetto periodo di cinque anni, viene previsto che le regioni e le province autonome indicono la gara entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto previsto dal successivo comma 2 dell'art. 12; la nuova concessione decorre dal termine del quinto anno successivo alla scadenza originaria, e comunque non oltre il 31 dicembre 2017.

La norma prevede altresì l'indizione di una gara per l'attribuzione di nuove concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico.

Viene, inoltre, previsto che con il decreto interministeriale che determina i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri e i termini concernenti la procedura di gara, vengano altresì stabiliti i criteri ed i parametri per definire la durata della concessione, in rapporto all'entità degli investimenti, nonché i parametri tecnico-economici per la determinazione del corrispettivo e dell'importo spettante al concessionario uscente ed è determinata la percentuale dell'offerta economica da destinare alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio della generalità dei clienti finali, secondo modalità definite nel medesimo decreto.

Il comma 5 dell'art. 37 stabilisce che, fermo restando quanto previsto dall'art. 25, comma 1, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (beni gratuitamente devolvibili: opere di raccolta, regolazione, condotte forzate ed canali di scarico), il bando di gara per l'attribuzione di una concessione di grande derivazione ad uso idroelettrico prevede, per garantire la continuità gestionale, il trasferimento dal concessionario uscente al nuovo concessionario della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i rapporti giuridici afferenti alla concessione.

Il comma 6 dell'art. 37 prevede che al concessionario uscente spetta un corrispettivo per il trasferimento del ramo d'azienda, predeterminato e concordato tra questi e l'amministrazione concedente prima della fase di offerta e reso noto nel bando di gara. Con riferimento ai beni materiali diversi da quelli gratuitamente devolvibili, il corrispettivo è determinato sulla base del valore di mercato, diminuito nella misura dell'ordinario degrado. Con riferimento ai beni gratuitamente devolvibili, è dovuto un importo determinato sulla base del metodo del costo storico rivalutato. In caso di mancato accordo, è previsto il ricorso a tre qualificati e indipendenti soggetti terzi.

Il comma 7 dell'art. 37, al fine di assicurare un'omogenea disciplina sul territorio nazionale delle attività di generazione idroelettrica e parità di trattamento tra gli operatori economici, prevede che, con decreto interministeriale, d'intesa con la Conferenza Stato - regioni, siano stabiliti i criteri generali per la determinazione secondo criteri di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni di concessione ad uso idroelettrico.

Il comma 8 dispone infine l'abrogazione dei commi 489 e 490 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, inerenti le procedure di gara.

Tale disciplina statale, espressamente rivolta anche alle Province autonome, e contenente disposizioni di dettaglio, interferisce con la potestà legislativa esclusiva della Provincia in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico, e con la potestà legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità. Rilevano, in particolare, le competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; urbanistica e piani regolatori; tutela del paesaggio; opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche; caccia e pesca; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico; opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24) nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità (art. 9, nn. 9) e 10, St.), nonché gli articoli 12, 13, 14 e 16 dello Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Il predetto assetto statutario delle competenze è ampliato, come riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, per effetto della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Le predette competenze statutarie sono integrate da specifiche norme di attuazione dello Statuto, tra le quali rilevano il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione in materia di trasferimento alle province autonome dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), il decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norma di attuazione in materia di urbanistica ed opere pubbliche) e, in particolare, il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica), con le modificazioni apportate dal decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica), dal decreto legislativo 15 aprile 2003, n. 118 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige che integrano e modificano disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico) e dal decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

In particolare, l'art. 1-*bis* d.P.R. 235/1977, e successive modifiche, riconosce la potestà legislativa provinciale in materia di concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico e dei relativi proventi, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, demandando alla legge provinciale la relativa disciplina (commi 2 e 16) e l'art. 15 dispone l'inapplicabilità nel territorio delle province di Trento e di Bolzano delle disposizioni di legge incompatibili con quanto previsto dalla norma di attuazione.

Per il territorio delle Province autonome, la normativa di attuazione statutaria (art. 1-*bis* d.P.R. 235/1977) ha definito il termine di scadenza delle concessioni rilasciate all'ENEL al 31 dicembre 2010, e quindi ha stabilito un termine di scadenza molto più ravvicinato rispetto a quello previsto per il restante territorio nazionale (fissato dall'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 79 del 1999 nel 2029). Per le altre concessioni il termine di scadenza è definito al 31 dicembre 2010, per quelle in scadenza entro la medesima data, e alla data di scadenza definita nell'atto di concessione, per quelle con scadenza successiva al 31 dicembre 2010.

Il predetto art. 1-*bis*, come modificato dal d.lgs. 289/2006, costituisce il punto di arrivo di una complessa vicenda istituzionale e normativa a livello internazionale, comunitario, nazionale e provinciale, che si è aperta, in sede della chiusura del cosiddetto "Pacchetto" per l'Alto Adige/Südtirol e, quindi, della chiusura della vertenza nei confronti dell'Italia davanti all'ONU, con il deposito, il 19 giugno del 1992, presso il Segretario Generale delle Nazioni Unite, a New York, della relativa quietanza liberatoria, in sede della quale è stato rilasciato un "assegno in bianco" per il riconoscimento, alla Provincia autonoma di Bolzano e, quindi, a quella di Trento, la competenza in materia grandi concessioni a scopo idroelettrico, avvenuta poi, a seguito dell'avvio del processo di liberalizzazione del mercato elettrico, con l'approvazione d.lgs. 79/1999, e che si è chiusa nel 2007 con l'archiviazione della procedura di infrazione n. 1999/4902 con riferimento al d.lgs. 463/1999, e del contenzioso costituzionale tra lo Stato e la Provincia autonoma di Bolzano con l'ordinanza n. 422/2007, con la quale codesta Ecc.ma Corte, a seguito della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, ha dichiarato l'estinzione del giudizio di legittimità costituzionale della legge provinciale 11 aprile 2005, n. 1 (Disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico), di cui si dirà in seguito, promosso dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso notificato il 23 giugno 2005, depositato in cancelleria il 1° luglio 2005.

Ancora con la sentenza n. 133/2005; codesta Ecc.ma Corte in materia di concessioni di grandi derivazioni di acqua ebbe ad affermare che le modifiche delle norme di attuazione statutaria riguardanti la Regione Trentino-Alto Adige hanno definitivamente conferito questa competenza alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ora, è evidente che lo Stato non possa modificare, con legge ordinaria, le attribuzioni riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano dallo Statuto speciale di autonomia (norma di rango costituzionale) e dalle relative norme di attuazione (norme esecutive ed integrative del precetto statutario).

Va ribadito, in proposito, che lo Statuto speciale di autonomia e le sue norme di attuazione si trovano in una posizione di sovraordinazione gerarchica rispetto alle leggi statali e prevalgono sulle stesse (*cfr.* Corte cost., nn. 249/2005, 239/2004 e 221/2003).

Proprio con riferimento alle norme di attuazione di cui al d.lgs. 463/1999, codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 353/2001 ha ribadito che "le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenza

n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980) e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972).

Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956). È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)".

In attuazione delle norme di attuazione di cui al d.lgs. 463/1999, e successive modifiche, con la già citata legge provinciale 11 aprile 2005, n. 1 (Disposizioni transitorie in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico), prima, e con l'art. 19 (Disposizioni in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico) della legge provinciale 20 luglio 2006, n. 7 (Disposizioni in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2006 e per il triennio 2006-2008), poi, la Provincia autonoma di Bolzano ha fissato il regime normativo di concessione delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

La disciplina normativa provinciale delle concessioni idroelettriche contenuta nell'art. 19 l.p. 7/2006, oggi vigente, prevede per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico — sia quelle nuove che quelle già esistenti — l'espletamento di una gara a evidenza pubblica, nel rispetto dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione.

Tale soluzione legislativa ha consentito di perseguire fin dalla sua entrata in vigore gli interessi pubblici relativi alla tutela ambientale e del territorio e di fissare, al contempo, i presupposti, temporali e organizzativi, per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni. In linea di fatto si fa presente che sin dal 2005 in poi la Provincia ricorrente ha svolto gare ad evidenza pubblica per l'attribuzione di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche.

La nuova normativa nazionale contenuta nei commi da 4 a 8 dell'art. 37 del decreto-legge n. 83 del 2012, in quanto espressamente riferita o riferibile anche al territorio provinciale (commi 4 e 7), e, quindi, in quanto intende applicarsi direttamente alle province autonome ponendo norme di dettaglio ed in quanto legittima atti statali di natura regolamentare vincolanti per la medesima, evidentemente si pone in netto contrasto con il predetto quadro statutario e normativo provinciale e con l'art. 117, comma terzo e sesto, della Costituzione.

Giova a tale proposito riportare testualmente la norma di cui all'art. 1-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), inserito dall'art. 11 del d.lgs. 463/1999 e modificato dall'art. 1 del d.lgs. 289/2006:

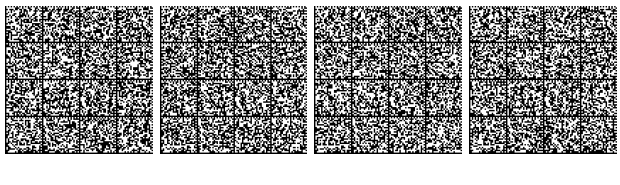
"1. Spetta alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, secondo quanto disposto dall'art. 01 e nel rispetto degli obblighi comunitari, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

2. In relazione a quanto disposto dal comma 1, con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, sono disciplinate le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

... omissis ...

L'articolato ed ampio dettato dell'appena citato art. 1-*bis* ha, quindi, operato la totale devoluzione alla Province autonome delle competenze legislative ed amministrative in materia di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

A questo riguardo va anche ribadito quanto statuito in materia da codesta Ecc.ma Corte con la sentenza n. 133/2005, e cioè che le modifiche delle norme di attuazione statutaria riguardanti la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno definitivamente conferito la competenza in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico alle Province autonome di Trento e di Bolzano.



Un tanto trova anche indiretta conferma nella sentenza n. 1/2008, ove codesta Ecc.ma Corte ha chiarito che la Regione Friuli Venezia Giulia non può lamentare lesione delle sue attribuzioni statutarie a seguito dell'emanazione da parte dello Stato dei commi 483 a 492 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che riguardano le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, poiché in relazione a tale materia essa è semplicemente delegata ad esercitare le relative funzioni amministrative e non è titolare di potestà legislativa, come lo è, invece, la Provincia autonoma di Bolzano.

È, quindi, evidente che l'art. 37, commi da 4 a 8, del decreto-legge in parola, come modificato dalla legge di conversione, introduce un congegno normativo diretto ad azzerare le garanzie statutarie e di attuazione statutaria, ma anche costituzionali, nella materia in oggetto, per cui appare incontestabile la violazione di tale articolata disciplina dello Statuto e relative norme di attuazione da parte dei commi impugnati dell'art. 37, il quali intendono regolare i rapporti concessori in provincia di Bolzano come se tali garanzie non vi fossero, con disposizioni autoapplicative e di estremo dettaglio.

Inoltre, avendo questa Provincia disciplinato con legge, in applicazione della normativa di attuazione statutaria, i procedimenti, anche di evidenza pubblica, per il rilascio delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e i proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche, la norma statale si pone altresì in violazione degli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che, nel regolare i rapporti tra la normativa statale e quella provinciale, dispone che, nelle materie di competenza provinciale la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo o nel termine maggiore indicato dal legislatore statale, e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti; che sono esclusi poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato al di fuori della specifica procedura disciplinata dalla stessa norma di attuazione e che gli organismi statali non possono esercitare compiti e finzioni negli ambiti di competenza provinciale.

Tutto ciò rende evidente l'incostituzionalità, sotto i profili indicati, dell'art. 37, commi da 4 a 8, del decreto-legge in parola, come modificato dalla legge di conversione, che va comunque dichiarata anche con riferimento all'art. 116, primo e secondo comma, della Costituzione, ed agli articoli 104, primo comma, e 107 dello Statuto speciale di autonomia, che non consentono al legislatore statale di incidere unilateralmente con legge ordinaria sul quadro statutario e di attuazione statutaria.

*3) Illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, per violazione degli articoli 79, 80 e 81 e degli artt. 104 e 107 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige/Südtirol; del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 19 novembre 1987, n. 526; dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; dell'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, del principio di leale collaborazione e dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443.*

Infine, sempre in sede di conversione del decreto-legge qui impugnato, all'art. 69, è stato aggiunto un nuovo comma 3-*bis* il quale, al fine di semplificare l'organizzazione degli enti territoriali locali, di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di contribuire al contenimento della spesa pubblica, nonché di ottemperare al disposto per cui la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'art. 2, comma 186, lettera *b)*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, impone alle Province autonome di Trento e di Bolzano di prevedere, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna remunerazione, indennità o gettone di presenza.

L'obbligo che il comma 3-*bis* pone in capo (ed esclusivamente) alle Province autonome di Trento e Bolzano riprende, nella sostanza, quanto disposto dall'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, della quale, a suo tempo, la Provincia autonoma di Bolzano aveva impugnato diverse disposizioni, ma non quella di cui al comma 22 dell'art. 23, in quanto - così come formulata - non è lesiva delle sue prerogative.

Ora, benché il comma 3-*ter* dello stesso articolo, nel contempo, contenga una disposizione generale di salvaguardia, che recita "Le disposizioni di cui al comma 3-*bis* si applicano compatibilmente con le competenze attribuite alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione", a ben vedere, la disposizione in parola finisce a comprimere fortemente l'autonomia concessa alla Provincia odierna ricorrente in forza dello Statuto di autonomia e relative nonne di attuazione.

Infatti, è evidente che la disposizione statale si caratterizza come una specifica disposizione di dettaglio, espressamente riferita alle comunità di valle, che non consente margine alcuno di discrezionalità nella sua attuazione all'interno dell'ordinamento provinciale.

Per la sua formulazione, il comma 3-*bis* impone alle Province autonome obblighi specifici, con disposizioni di estremo dettaglio, e non escluse la possibilità che il legislatore abbia inteso vincolare questa Provincia in modo diretto a dare attuazione alla stessa anche con un mero atto di esecuzione sul piano amministrativo.

Quindi, il disposto di cui al comma 3-*bis* costituisce disciplina di dettaglio lesiva delle attribuzioni legislative e amministrative regionali in materia di ordinamento degli enti locali (art. 4, n. 3 Statuto). Per quanto riguarda, invece, la Provincia, la norma in parola lede le competenze delle Province autonome in materia di finanza locale (articolo 80, primo comma, e art. 81, secondo comma, Statuto) e la relativa norma di attuazione di cui al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

Inoltre, va considerato che nell'ambito della normativa di attuazione statutaria l'art. 15, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, attribuisce alla Regione o alla Provincia, il trasferimento delle funzioni ai Comuni, con leggi che "individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i comuni" e l'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), consente alle Province autonome di Trento e di Bolzano di costituire tra i comuni appartenenti ad uno stesso comprensorio le comunità montane previste dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1102, determinandone l'ordinamento, ovvero altri enti di diritto pubblico, aventi compiti analoghi di programmazione economica e di pianificazione urbanistica; ciò ai fini della valorizzazione delle zone montane. Ed è previsto che l'organo deliberante sarà costituito da membri eletti dai consigli comunali, assicurando la partecipazione delle minoranze, e che in provincia di Bolzano la partecipazione sarà assicurata compatibilmente con l'osservanza delle speciali norme relative alla rappresentanza dei gruppi linguistici.

Con la legge provinciale 20 marzo 1991, n. 7 (Ordinamento delle comunità comprensoriali), sono state costituite tali comunità comprensoriali, quali enti di diritto pubblico, allo scopo di promuovere la valorizzazione e la tutela ambientale delle zone montane o parzialmente montane interessate, favorendo la partecipazione della popolazione al, lo sviluppo economico, sociale, culturale ed ecologico delle stesse con il compito di perseguire gli interessi comuni del comprensorio e d: promuovere e coordinare iniziative per lo sviluppo culturale, sociale economico ed ecologico, facendole valere nei confronti delle autorità competenti, di svolgere i compiti di carattere sovracomunale ad esse delegate dalla Provincia e le funzioni ad esse attribuite con legge provinciale.

In particolare, ai sensi del comma 6 dell'art. 4 spetta alla Giunta provinciale, di concerto con il Consiglio dei comuni, determinare le indennità spettanti agli amministratori e al revisore dei conti delle comunità comprensoriali, che devono essere graduate in funzione della popolazione e dei programmi di attività delle comunità comprensoriali.

Prevede, infine, l'art. 11 che, con effetto dal 1° luglio 1991 le comunità comprensoriali succedono alle comunità montane, di valle o comprensoriali in atto alla stessa data.

Ora, in quanto specifica misura di contenimento della spesa pubblica, la norma statale di cui all'art. 69, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 83 del 2012, come inserito dalla legge di conversione n. 134 del 2012, si pone in evidente contrasto con l'art. 79, commi 3 e 4, dello Statuto speciale, così come modificato d'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 104 dello Statuto speciale dalla lettera *h)* del comma 107 dell'art. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, i quali prevedono, in particolare, che alle Province autonome e, tra l'altro, agli organismi ad ordinamento provinciale e regionale (definizione in cui rientrano le comunità comprensoriali istituite ai sensi della precitata l.p. 7/1991), "non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale", mentre compete alle Province di provvedere - nel quadro complessivo degli obiettivi di finanza pubblica - "alle funzioni di coordinamento" con

riferimento (tra l'altro) agli enti ed organismi ad ordinamento regionale e provinciale, e che "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 princìpi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5", restando in ogni caso esclusa la diretta applicabilità della disposizione statali nella provincia di Bolzano.

Quindi, l'art. 79 definisce in modo completo ed esaustivo i termini e le modalità del concorso delle Province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Tali misure possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'art. 104 dello Statuto speciale di autonomia e fino alla loro eventuale modifica costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui in parola.

Ora è indubbio che la norma impugnata si caratterizza per introdurre precetti analitici e dettagliati, andando ben al di là della semplice identificazione degli obiettivi dell'azione pubblica.

Ma, quand'anche per ipotesi dalla disposizione statale di cui all'art. 69, comma 3-*bis*, fosse desumibile soltanto una norma di principio, vincolante per il legislatore provinciale, questa non potrebbe, comunque, comprimere le competenze provinciale, ma i fini della stessa sarebbero perseguibili soltanto attraverso il sistema di adeguamento di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Infatti, a norma dell'art. 2, commi 1 e 2, "la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella *Gazzetta Ufficiale* o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. Decorso il termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate in ottemperanza al comma medesimo possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso; si applicano altresì la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87".

Sul punto ci si richiama la già citata sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 145/2005.

La norma statale è altresì costituzionalmente illegittima nella parte in cui vieta di corrispondere un compenso a coloro che svolgono pur sempre un lavoro rilevante per la comunità (discriminando tra l'altro coloro che a tali condizioni non sono in grado di svolgerlo), e in quanto - come strumento di coordinamento finanziario - costituisce un vincolo ad una specifica voce di spesa.

È, quindi, evidente che la regola espressa dal comma 3-*bis* dell'art. 69 del decreto-legge n. 83 del 2012 impone alla Provincia un vincolo di adeguamento (in realtà di mero recepimento) in violazione dei predetti parametri statutari.

P. Q. M.

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 17-ter*, comma 5; 37, commi da 4 a 8; e 69, comma 3*-bis*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.*

Bolzano-Roma, 3 ottobre 2012

Avv. VON GUGGENBERG - *Avv.* BERNARDI - *Avv.* BEIKIRCHER - *Avv.* FADANELLI - *Avv.* COSTA

12C0437

N. **151**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012
(della Regione Veneto)

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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 1, 2 e 3.

– Costituzione, artt. 3, 5, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-*sexies*.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Società controllate direttamente od indirettamente dalle pubbliche amministrazioni - Disposizioni relative alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 4 e 5.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs n. 165/2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli artt. da 13 a 42 c.c. esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale con la disciplina comunitaria - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 6.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei sevizi 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 Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 7, 8 e 8-*bis*.
– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Società di cui al comma 1 dell'art. 4 - Previste limitazioni in ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, commi 9, 10, 11 e 12.
– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsione che le disposizioni dell'art. 4 non si applicano alle società quotate in borsa ed alle loro controllate - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 13.
– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Previsto divieto, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di applicazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali e perdita di efficacia delle clausole stesse ove già previste - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house*.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 14.
– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, commi primo, terzo, quarto e sesto, 118, 119 e 120.

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 20per cento, 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 Veneto - 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.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Patto Governo-Regioni per il trasporto pubblico locale - Previsione che le risorse del fondo di cui agli artt. 21, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011, e 30, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio, prevista dall'art. 1, commi da 295 a 297, della legge n. 244 del 2007, una volta definiti i criteri di cui al comma 1, non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario - Ricorso della Regione Veneto - 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. 16-*bis*, comma 2.
– Costituzione, artt. 117 e 119, in riferimento all'art. 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e all'art. 1 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

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 Veneto - 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 del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Istanza di sospensione.

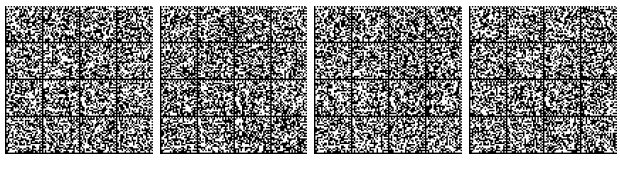
– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17.
– Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133.

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 Veneto - 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 - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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 - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 18.
– Costituzione, artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133.

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 Veneto - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - Istanza di sospensione.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lett. *p)*, terzo e quarto, 118 e 119.



Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici - Previsione che la totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare è destinata alla riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento - Ricorso della Regione Veneto - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di beni e patrimonio della Regione e degli enti locali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 23-*ter*, comma 1, lett. *g)*.
– Costituzione, artt. 3, 97, 117, 118 e 119.

Ricorso della Regione Veneto (cif. 80007580279; p.iva 02392630279), in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentata e difesa, giusta deliberazione della Giunta regionale n. 1943 del 2 ottobre 2012 e procura speciale a margine del presente atto, dagli avv.ti prof. Mario Bertolissi del Foro di Padova (c.f. BRT MRA 48T28 L483 I; pec: mario.bertolissi@ordineavvocatipadova.it; fax: 049 836 09 38), Ezio Zanon dell'Avvocatura regionale del Veneto (c.f. ZNN ZEI 57L07 B563 K; pec: ezio.zanon@coavenezia.it; fax: 041 279 49 12), Daniela Palumbo della Direzione Regionale Affari Legislativi (c.f. PLM DNL 57D69 A266 Q; fax: 041 279 49 29) ed Andrea Manzi del Foro di Roma (c.f. MNZ NDR 64T26 I804 V; pec: andrearnanzi@ordineavvocatiroma.org; fax: 06 321 13 70), ricorrente in via principale;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587), ed ivi *ex lege* domiciliato, in Roma, via dei Portoghesi n. 12, resistente in via principale.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

degli artt. 4, 9, 16-*bis*, 17, 18, 19 e 23-*ter*, comma 1, lettera *g)*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, cosi come risultanti dalla conversione, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 189 del 14 agosto 2012;

per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., della l. cost. n. 3/2001 e della l. n. 42/2009.

FATTO

Con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, il legislatore statale è intervenuto in diversi settori al fine di procedere alla revisione della spesa pubblica.

Tale manovra, infatti, è meglio conosciuta come spending review.

La Regione Veneto ha individuato nel corpo del provvedimento legislativo una serie di disposizioni normative che appaiono in palese contrasto sia con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita e tutelata, sia con l'autonomia dei Comuni e delle Province, con ulteriore conseguente violazione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e tutelate.

In ragione di ciò, la Regione Veneto deve chiedere a Codesto Ecc.mo Collegio la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni normative in epigrafe indicate per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) *Illegittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.*

L'art. 4 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», prevede, in estrema sintesi (e rinviando per ogni ulteriore dettaglio alla lettura della disposizione stessa), quanto segue:

(i) le società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001 (tra cui sono comprese le Regioni e gli Enti locali), che, nel corso dell'anno 2011, abbiano conseguito un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90% dell'intero fatturato devono essere sciolte entro il 31 dicembre 2013.

Alternativamente, è consentita l'alienazione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle relative partecipazioni entro il 30 giugno 2013 (l'alienazione deve riguardare l'intera partecipazione della pubblica amministrazione controllante e, contestualmente, si deve procedere all'assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014) - comma 1(1);

(ii) in alternativa allo scioglimento delle società pubbliche o all'alienazione delle relative partecipazioni sociali, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 possono predispone appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate (piani che devono prevedere l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing; tali piani devono essere approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi) - comma 3-*sexies*;

(iii) le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ad una serie di società (tra cui, per esempio, quelle che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, quelle che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza etc.; *cfr.*, per le esclusioni, anche il comma 13) e comunque «qualora, per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato» («in tal caso, l'amministrazione, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, predispone un'analisi del mercato e trasmette una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per l'acquisizione del parere vincolante, da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione», parere poi da comunicarsi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) - comma 3;

(iv) a decorrere dal 1° gennaio 2014, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 acquisiscono sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali previste dal d.lgs. n. 163/2006 e possono procedere ad affidamento diretto solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria per la gestione in house e a condizione che il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000,00 € annui - commi 7, 8 e 8-*bis*;

(v) alle società di cui al comma 1 dell'art. 4 in esame sono imposte limitazioni in ordine all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico - commi 9, 10, 11 e 12;

(vi) sono dettate disposizioni normative estremamente puntuali in ordine alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 - commi 4 e 5;

(vii) è fatto divieto, a pena di nullità, di inserire clausole arbitrali in sede di stipulazione di contratti di servizio ovvero di atti convenzionali comunque denominati, intercorrenti tra società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e amministrazioni statali e regionali (ove già previste, tali clausole perdono efficacia) - comma 14;

(viii) a decorrere dal 1° gennaio 2013, le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 possono acquisire a titolo oneroso servizi di qualsiasi tipo, anche in base a convenzioni, da enti di diritto privato di cui agli artt. da 13 a 42 c.c. «esclusivamente in base a procedure previste dalla normativa nazionale in conformità con la disciplina comunitaria» - comma 6.

L'art. 4 appare, per più di un profilo, costituzionalmente illegittimo.

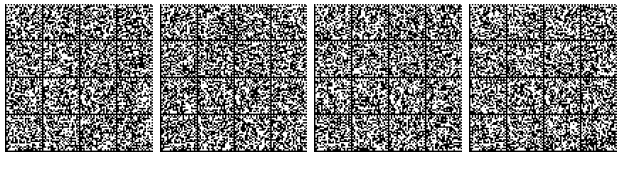
Esso, nel suo complesso, viola l'art. 117, comma 4, Cost., dalla cui lettura (in combinato disposto con i commi 2 e 3 del medesimo art. 117) si desume che spetta alla Regione la potestà legislativa (residuale) in materia di «organizzazione amministrativa della Regione». Da ciò consegue, altresì, *de plano*, la violazione degli artt. 118 e 119 Cost.

L'art. 4 certamente viola, poi, l'art. 117, comma 1, Cost. nella parte in cui dispone che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Per le ragioni già esposte (ed anche per quelle che saranno esposte oltre), tale violazione si traduce, evidentemente, in una violazione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Premesso, infatti, che la giurisprudenza comunitaria ha contribuito a creare l'ordinamento comunitario stesso (l'art. 19 del Trattato sull'Unione europea dispone che la Corte di giustizia dell'Unione europea assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati) e che, pertanto, l'interpretazione giurisprudenziale del diritto comunitario ben può fungere da parametro interposto ex art. 117, comma 1, Cost. nel giudizio di costituzionalità (*cfr.*

(1) Ove non si proceda ai sensi del comma l, a far data dal 1° gennaio 2014, le predette società non possono ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari. Inoltre, i servizi già prestati dalle società, ove non vengano prodotti nell'ambito dell'amministrazione, devono essere acquisiti nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale - comma 2.



inter alla Corte cost., sentt. nn. 190/2011, 120/2010 e 439/2008), non può sottacersi che, con l'art. 4 qui impugnato, il legislatore statale sostanzialmente elimina in radice il potere delle Regioni (e delle altre amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001) di procedere ad affidamenti c.d. in house (ossia - per usare le parole di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM/98/143 dell'11 marzo 1998 dal titolo «Gli appalti pubblici nell'Unione europea» — i contratti «aggiudicati all'interno della pubblica amministrazione, per esempio tra amministrazione centrale e locale o, ancora, tra un'amministrazione e una società da questa interamente controllata»), pacificamente ammessi, invece, al ricorrere di determinati presupposti, a livello di ordinamento comunitario (la Corte di giustizia, interpretando le direttive sugli appalti pubblici — ivi compresa, da ultimo, la direttiva 2004/18/CE — ha, sin dalla nota sentenza del 18 novembre 1999, n. C107/98, Teckal c. Comune di Viano, affermato che le direttive sugli appalti pubblici non trovano applicazione quando «l'ente locale eserciti sulla persona di cui trattasi un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi e questa persona realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti locali che la controllano»; *cfr.*, a tal proposito, anche il Libro Verde della Commissione europea relativo ai Partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni del 30 aprile 2004 — COM/2004/327).

Tale è la stabilità dell'approdo cui si è giunti a livello giurisprudenziale comunitario in materia di affidamenti in house (o in house providing), che l'art. 11 della Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (pubblicata in data 20 dicembre 2011 e, al momento in cui si scrive, in fase di adozione), rubricato «Relazioni tra amministrazioni pubbliche», recependo pienamente gli approdi della giurisprudenza comunitaria in tema di affidamenti in house, dispone, ai parr. 1 e 2, quanto segue:

«1. Un appalto aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a un'altra persona giuridica non rientra nel campo di applicazione della presente direttiva [relativa, per l'appunto, agli appalti pubblici] quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

(a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

(b) almeno il 90% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate per l'amministrazione aggiudicatrice controllante o per altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi;

(c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione privata.

2. Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi del primo comma della lettera *a)* qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata»(2).

Acquisito, dunque, che, per rappresentare l'approdo della giurisprudenza comunitaria in tema di affidamenti in house, può farsi riferimento al predetto par. 1 dell'art. 11 della proposta di direttiva sugli appalti pubblici, è evidente la non conformità dell'art. 4 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, con i principi giurisprudenziali comunitari in materia di affidamenti in house: infatti, mentre, secondo il diritto comunitario, è legittimo l'affidamento di un appalto da parte di un'amministrazione aggiudicatrice ad una persona giuridica che non sia partecipata da privati, svolga almeno il 90% della propria attività per l'amministrazione aggiudicatrice controllante e su cui l'amministrazione aggiudicatrice eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, viceversa, secondo il diritto interno, nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni

(2) I successivi paragrafi dell'art. 11 dispongono quanto segue: «3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non esercita su una persona giuridica un controllo ai sensi del paragrafo 1, tuttavia può aggiudicare un appalto pubblico senza applicare la presente direttiva a una persona giuridica da essa controllata congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici, alle seguenti condizioni: (a) le amministrazioni aggiudicatrici esercitano congiuntamente sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi; (b) almeno il 90% delle attività della persona giuridica in oggetto viene svolto per le amministrazioni aggiudicatrici controllanti o per altre persone giuridiche controllate dalle stesse amministrazioni aggiudicatrici; (c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione privata. Ai fini della lettera a), si ritiene che le amministrazioni aggiudicatrici esercitino su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: (a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; (b) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; (c) la persona giuridica controllata non persegue interessi distinti da quelli delle amministrazioni ad essa associate; (d) la persona giuridica controllata non tragga dagli appalti pubblici con le amministrazioni aggiudicatrici alcun vantaggio diverso dal rimborso dei costi reali. 4. Un accordo concluso tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non si considera un appalto pubblico ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, della presente direttiva, quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: (a) l'accordo stabilisce un'autentica cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, che mira a far sì che esse svolgano congiuntamente i loro compiti di servizio pubblico e che implica diritti e obblighi reciproci delle parti; (b) l'accordo è retto esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; (c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti non svolgono sul mercato aperto più del 10% — in termini di fatturato — delle attività pertinenti all'accordo; (d) l'accordo non comporta trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti diversi da quelli corrispondenti al rimborso dei costi effettivi dei lavori, dei servizi o delle forniture; (e) nelle amministrazioni aggiudicatrici non vi è alcuna partecipazione privata. 5. L'assenza di partecipazione privata di cui ai paragrafi da 1 a 4 è verificata al momento dell'aggiudicazione dell'appalto o della conclusione dell'accordo. Le esclusioni di cui ai paragrafi da 1 a 4 del presente articolo non sono più applicabili dal momento in cui interviene una qualsiasi partecipazione privata, con la conseguenza che i contratti in corso devono essere aperti alla concorrenza mediante regolari procedure di aggiudicazione degli appalti.

di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 (ivi comprese le Regioni) che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni stesse superiore al 90% dell'intero fatturato si deve procedere, alternativamente, al loro scioglimento (entro il 31 dicembre 2013) o all'alienazione delle relative partecipazioni (entro il 30 giugno 2013).

In definitiva, il legislatore italiano (statale) vieta ciò che l'ordinamento comunitario pacificamente ammette.

Non può dimenticarsi, poi, che, Codesto Ecc.mo Collegio, con la recente sentenza 20 luglio 2012, n. 199, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella l. 14 settembre 2011, n. 148, il quale — analogamente all'art. 4 ivi impugnato — aveva sostanzialmente bandito la modalità di affidamento in house quale modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica «a prescindere da qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della Regione, ed anche — in linea con l'abrogato [mediante *referendum* abrogativo] art. 23-*bis* [d.l. n. 112/2008] — in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo 'analogo' (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di 'contenuto analogo' a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante». Adito con ricorsi proposti in via principale dalle Regioni Puglia, Lazio, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Sardegna, Codesto Ecc.mo Collegio ha dunque giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni, nella l. n. 148/2011, perché, reintroducendo la disciplina dell'art. 23-*bis* d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133/2008 (abrogato con *referendum* popolare del 12-13 giugno 2011), ha determinato la violazione dell'art. 75 Cost., immediatamente tradottasi nella violazione della «potestà legislativa regionale residuale in materia di servizi pubblici locali (e della relativa competenza regolamentare degli enti locali)».

Il carattere del tutto draconiano dell'intervento legislativo statale in esame (che sostanzialmente vieta gli affidamenti in house: non può certamente sanare la grave illegittimità costituzionale qui denunciata la limitata possibilità di affidamenti in house di importo non superiore ad € 200.000,00 di cui al comma 8 dell'art. 4!) deve far ritenere violati, altresì, gli artt. 3 e 97 Cost.: alla Regione ed alle altre pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, infatti, sono impediti gli affidamenti in house a prescindere da qualsivoglia valutazione discrezionale da svolgersi nel rispetto dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa.

Guardando, poi, ai singoli commi dell'art. 4, si deve evidenziare che i commi 9, 10, 11 e 12 (che impongono alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 limitazioni all'assunzione di personale ed al relativo trattamento economico) ed i commi 4 e 5 (che dettano disposizioni normative estremamente puntuali in ordine alla composizione ed al funzionamento dei consigli di amministrazione delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001), se anche li si volesse ascrivere alla materia di potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost. del «coordinamento della finanza pubblica», non costituirebbero meri principi fondamentali, bensì puntuali disposizioni di dettaglio (che, in base all'art. 117, comma 3, Cost., spetta alle Regioni fissare).

Si ricorda, a tal proposito, che Codesto Ecc.mo Collegio, con riguardo ai requisiti delle disposizioni statali recanti i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica volti ad assicurare il rispetto del Patto di stabilità (europeo e interno, tra loro intimamente legati), ha individuato due condizioni:

(i) «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente»;

(ii) «in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (*cfr.* inter alia Corte cost., sentt. nn. 237/2009 e 155/2011).

Nel caso di specie, ci si trova, invece, dinanzi a disposizioni dettagliate che fissano vincoli puntuali alle Regioni con riguardo alle società da esse direttamente o indirettamente controllate. Di conseguenza, siamo in presenza di disposizioni costituzionalmente illegittime.

Ingiustamente invasiva della potestà legislativa regionale (residuale) in materia di «organizzazione amministrativa della Regione» è, poi, la disposizione di cui al comma 14, relativa al divieto di deferire in arbitrato le controversie tra le società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, e le relative amministrazioni (anche regionali) detentrici delle partecipazioni stesse. Essa risulta, altresì, del tutto sproporzionata e dunque lesiva del combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost. perché fa salve, invece, le clausole arbitrali contenute nei contratti tra le amministrazioni e le società pubbliche quando si siano già costituiti i relativi collegi arbitrali.

Da ultimo, con riguardo ai commi 3 e 13, devesi evidenziare che, laddove si volesse vedere nell'art. 4 l'espressione della potestà legislativa statale (ma di tipo concorrente) in materia di «coordinamento della finanza pubblica», comunque sarebbero violati l'art. 117 comma 3 Cost. (che rimette alle Regioni le disposizioni normative di dettaglio nelle materie di potestà legislativa concorrente) e il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., perché, nell'individuazione delle società cui non trova applicazione l'art. 4, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni, neppure mediante l'intervento della Conferenza unificata Stato-Regioni (sulla rilevanza costituzionale del principio di leale collaborazione *cfr.* inter alia Corte cost., sentt. nn. 242/1997, 31/2006, 213/2006, 240/2007, 51/2008, 237/2009, 165/2011).

Si puntualizza, da ultimo, che la Regione Veneto è legittimata all'impugnazione dell'art. 4 in questione anche per la parte in cui lede le attribuzioni costituzionalmente garantite degli Enti locali e ciò in ragione della stretta connessione, specialmente nella materia *de qua*, di queste con le attribuzioni regionali (come noto gli Enti locali sono titolari, ex art. 118, comma 2, Cost., di funzioni amministrative conferite anche con legge regionale).

A tal proposito, si ricorda che anche Codesto Ecc.mo Collegio ha avuto modo di evidenziare che le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali «purché la "stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (così Corte cost., sent. n. 169/2007), situazione, questa, che certamente ricorre nel caso *de quo*.

2) *Illegittimità costituzionale dell'art. 9 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.*

L'art. 9 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Razionalizzazione amministrativa, divieto di istituzione e soppressione di enti, agenzie e organismi», dispone, per quanto ivi interessa e rinviando alla sua lettura integrale per ogni ulteriore dettaglio, quanto segue:

(i) all'asserito fine di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa ed il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, Regioni, Province e Comuni «sopprimono o accorpano, o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20 per cento, enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera *p)*, della Costituzione o funzioni amministrative spettanti a comuni, province, e città metropolitane ai sensi dell'articolo 118, della Costituzione» - comma 1;

(ii) le disposizioni del comma 1 non si applicano alle aziende speciali, agli enti ed alle istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali - comma 1-*bis*;

(iii) decorsi nove mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge ed in mancanza della realizzazione di quanto imposto dal comma 1 alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, gli enti, le agenzie e gli organismi indicati al comma 1 sono soppressi, con consequenziale nullità degli atti successivamente adottati dai medesimi - comma 4;

(iv) a fini di coordinamento della finanza pubblica, le Regioni si adeguano ai principi di cui al comma 1 con riguardo agli enti, alle agenzie ed agli organismi che svolgono, ai sensi dell'art. 118 Cost., funzioni amministrative conferite alle medesime Regioni - comma 5;

(v) agli Enti locali è vietata l'istituzione di enti, agenzie ed organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - comma 6.

I commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 9 tutto sono meno che principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica» dettati dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa (concorrente con quella regionale) in tale materia e, dunque, sono costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

In più di un'occasione, infatti, Codesto Ecc.mo Collegio ha affermato che, quando una disposizione di legge statale imponga — come nel caso di specie — vincoli ad una singola voce di spesa delle Regioni (o degli Enti locali), essa deve considerarsi costituzionalmente illegittima, perché «pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica»: «la legge statale può prescrivere criteri e obiettivi (ad esempio, il contenimento della spesa pubblica), non imporre alle Regioni minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi», risolvendosi ciò «in un'indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali» (cosi Corte cost., sent. n. 157/2007; *cfr.* anche inter alla Corte cost., sent. n. 182/2011, con ulteriori rinvii alla giurisprudenza costituzionale).

I commi 1, 1-*bis* e 4 dell'art. 9 pongono chiaramente precetti specifici e puntuali che chiaramente comprimono l'autonomia finanziaria regionale: alle Regioni è impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della riduzione di voci di spesa diverse da quelle rappresentate dagli enti che svolgono funzioni amministrative regionali (comma 1); alle Regioni è impedito il contenimento della spesa pubblica per il tramite della soppressione o dell'accorpamento o comunque della riduzione degli oneri finanziari di aziende speciali o di enti (o istituzioni) che gestiscano servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (comma 1-*bis*); e così via.

La violazione degli stessi artt. 118 e 119 Cost. è evidente e consequenziale rispetto alla già denunciata violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Lo stesso comma 5, imponendo alle Regioni di adeguarsi ai principi di cui al comma 1 relativamente agli enti, alle agenzie ed agli organismi comunque denominati e di qualsiasi natura che svolgano ai sensi dell'art. 118 Cost. funzioni amministrative conferite alle medesime Regioni, impone, in realtà, alle Regioni di ridurre una singola, specifica e ben individuata voce di spesa, in palese contrasto con la Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.) e con l'interpretazione che di essa ha dato Codesto Ecc.mo Collegio nella sentenza n. 157/2007 ed in molte altre.

Premesso che — come si è già detto — le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali «purché la "stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (così Corte cost., sent. n. 169/2007; ciò, peraltro, anche argomentando dall'art. 32, comma 2, l. n. 87/1953, secondo cui il ricorso della Regione avverso la legge statale può essere proposto anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali), non v'è chi non veda che il comma 6 dell'art. 9 (che vieta agli Enti locali di istituire enti, agenzie o organismi che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.) viola: (i) l'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., perché non disciplina gli organi di governo e le funzioni fondamentali degli Enti locali, ma anzi invade una materia certamente riservata alla potestà legislativa regionale; (ii) l'art. 118 Cost., perché interferisce pesantemente con l'autonomia amministrativa degli Enti locali e con il potere (costituzionalmente previsto) delle Regioni di conferire funzioni amministrative agli Enti locali; (iii) l'art. 119 Cost., perché interferisce pesantemente con l'autonomia finanziaria regionale e locale.

In generale e da ultimo, devesi evidenziare la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., da cui si desume il principio di ragionevolezza della legislazione: il legislatore statale, infatti, ha intrapreso la via (probabilmente rapida ed efficace, ma certamente non condivisibile in una logica di sistema) di imporre dall'alto divieti e vincoli, piuttosto che sollecitare correzioni dal basso idonee a coniugare la ricchezza dei diversi modelli organizzativi con la necessità di contenimento della spesa pubblica.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 16*-bis *d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 117 e 119 Cost.*

L'art. 16-*bis* d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Patto Governo-regioni per il trasporto pubblico locale», disciplina il fondo per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

Ivi si prevede, per quanto qui maggiormente interessa e rinviando alla lettura della disposizione per ogni maggiore dettaglio, che le risorse di tale fondo, una volta definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle Regioni a statuto ordinario le risorse del fondo stesso, «non possono essere destinate a finalità diverse da quelle del finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario». Identica destinazione deve essere data alle risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio prevista dall'art. 1, commi 295-297, l. n. 244/2007.

L'art. 16-*bis* è costituzionalmente illegittimo perché disciplina un fondo a destinazione vincolata in una materia, quella del «trasporto pubblico locale», che, per espresso riconoscimento di Codesto Ecc.mo Collegio, rientra nella potestà legislativa residuale regionale (*cfr.* inter alia Corte cost., sent. n. 452/2007).

Peraltro, come si trova ripetutamente affermato nella giurisprudenza di Codesto Ecc.mo Collegio, «non sono [...] consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza», il tutto in violazione sia dell'art. 117 Cost. (che disciplina il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione), sia dell'art. 119 Cost. (che riconosce l'autonomia finanziaria regionale) (così Corte cost., sent. n. 50/2008, con richiami giurisprudenziali; *cfr.* da ultimo anche Corte cost., sent. n. 99/2009, essa pure con numerosi richiami giurisprudenziali).

Non senza aggiungere a quanto appena rilevato che ad integrare i parametri di costituzionalità di cui agli artt. 117 e 119 Cost. sta anche il d.lgs. n. 68/2011(3), adottato in attuazione della l. n. 42/2009(4), il quale prevede, per quanto qui interessa, (i) la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di «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» (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 68/2011) e (ii) la soppressione «dei trasferimenti statali alle regioni, aventi carattere di generalità e permanenza, relativi al trasporto pubblico locale e alla conseguente fiscalizzazione degli stessi trasferimenti» (art. 32, comma 4, d.lgs. n. 68/2011).

A quanto fin qui detto, devesi aggiungere, infine, che il comma 2 dell'art. 16-*bis*, nella parte in cui prevede che le risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio di cui all'art. 1, commi 295 ss., l. n. 244/2007 devono essere necessariamente destinate al finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, viola l'art. 119 Cost., così come integrato dall'art. 7 l. n. 42/2009 e 1 d.lgs. n. 68/2011. L'art. 119 Cost. dispone, infatti, che le Regioni «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», le quali, in base all'art. 7, comma 1, lett. *e)*, l. n. 42/2009 e all'art. 1, commi 2 e 3, d.lgs. n. 68/2011, devono essere senza vincolo di destinazione.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133 Cost.*

L'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Riordino delle province e loro funzioni», dispone, in estrema sintesi (e rinviando alla sua lettura completa per ogni ulteriore dettaglio), quanto segue:

(i) tutte le Province delle Regioni a statuto ordinario esistenti alla data di entrata in vigore del d.l. n. 95/2012 sono oggetto di riordino sulla base dei criteri e secondo la procedura di cui ai commi 2 e 3 - comma 1;

(ii) il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, il riordino delle Province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna Provincia; sono fatte salve le Province nel cui territorio si trova il Comune capoluogo di regione e quelle confinanti solo con Province di Regioni diverse da quella di appartenenza e con una delle Province di cui all'art. 18, comma 1 - comma 2 (la deliberazione cui ivi si fa riferimento è la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, recante «Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'art. 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 171 del 24 luglio 2012) - comma 2;

(iii) «il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione di cui al comma 2, nel rispetto della continuità territoriale della provincia, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo. Entro venti giorni dalla data di trasmissione dell'ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla citata data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo, ai fini di cui al comma 4, una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, formulata sulla base dell'ipotesi di cui al primo periodo. Le ipotesi e le proposte di riordino tengono conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al comma 2. Resta fermo che il riordino deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti minimi di cui al citato comma 2, determinati sulla base dei dati di dimensione territoriali e di popolazione, come esistenti alla data di adozione della deliberazione di cui al medesimo comma 2» - comma 3;

(iv) «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con atto legislativo di iniziativa governativa le province sono riordinate sulla base delle proposte regionali di cui al comma 3, con contestuale ridefinizione dell'ambito delle città metropolitane di cui all'articolo 18, conseguente alle eventuali iniziative dei comuni ai sensi dell'articolo 133, primo comma della Costituzione nonché del comma 2 del medesimo articolo 18. Se alla data di cui al primo periodo una o più proposte di riordino delle regioni non sono pervenute al Governo, il provvedimento legislativo di cui al citato primo periodo è assunto previo parere della Conferenza

(3) «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».

(4) «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si esprime entro dieci giorni esclusivamente in ordine al riordino delle province ubicate nei territori delle regioni medesime» - camma 4(5);

(v) all'esito della procedura di riordino, sono attribuite alle Province (quali enti con funzioni di area vasta) le seguenti funzioni (ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cast.): pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale delle rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado - comma 10.

Prima di procedere con l'esposizione degli svariati motivi di illegittimità costituzionale dell'art. 17, devesi preliminarmente evidenziare (rectius ribadire) che la Regione Veneto, alla stregua della giurisprudenza di Codesto Ecc.mo Collegio sopra ricordata, è pienamente legittimata ad impugnare l'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, che pur concerne il «riordino» delle Province.

È noto, infatti, che le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali «purché la "stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (*cfr.* Corte cost., sent. n. 169/2007, con richiami giurisprudenziali).

È evidente che il riordino delle Province avviene — né potrebbe essere altrimenti — passando attraverso la loro soppressione. In questo modo — come peraltro già evidenziato nell'impugnazione proposta dalla Regione Veneto avverso l'art. 23 d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 214/2011 (antesignano, in un certo senso, della disposizione ivi impugnata) — risulta lesa l'autonomia regionale costituzionalmente garantita. Con il riordino/soppressione delle Province, infatti, la Regione finisce per essere privata di un interlocutore istituzionale dotato di autonomia amministrativa e finanziaria (la Provincia), cui la Regione, nel rispetto dell'art. 118 Cost.(6), può affidare (ed anzi normalmente affida) funzioni amministrative (il che assume particolare rilievo in una Regione come il Veneto, il cui tessuto territoriale è costituito da Comuni di piccola dimensione: in Veneto il 54% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti).

Non senza aggiungere, poi, che la Regione risulta irrimediabilmente lesa anche in ordine alle proprie potestà legislative (concorrenti e residuali) di cui all'art. 117, comma 3 e 4, Cost. e regolamentari di cui all'art. 117, comma 6, Cost., proprio per il fatto di essere privata dell'interlocutore istituzionale Provincia.

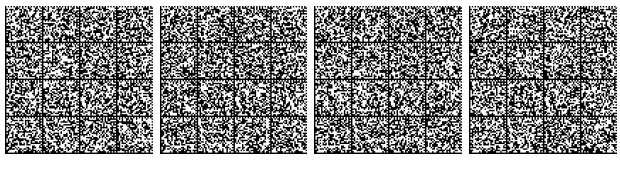
Ulteriore lesione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita (oltre che la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.) si ricava dalla lettura congiunta dei commi 6, 10 ed 11 dell'art. 17: le funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, Cost. sono trasferite ai Comuni (comma 6); alle Province sono attribuite le sole funzioni (addirittura definite fondamentali ex art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost.) di cui al comma 10 (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale e poche altre ancora); restano ferme — dispone il comma 11 — le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4, Cost., e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.

Non occorrono molte parole per rappresentare che la redistribuzione delle funzioni amministrative tra Comuni, Province e Regione imposta dall'art. 17 in esame finisce per sovvertire irragionevolmente (e dunque in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.) l'intero assetto costituzionale regionale e delle autonomie locali (che a quello regionale è intimamente legato) in violazione, tra l'altro, degli artt. 5 e 114 Cost. È possibile ipotizzare che compiti di "area vasta", fino ad oggi

---

(5) «In esito al riordino di cui al comma 1, assume il ruolo di comune capoluogo delle singole province il comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino» - comma 4-bis.

(6) È bene richiamare quantomeno i primi due commi dell'art. 118 Cost: «1. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».



gestiti dalle Province, possano essere attribuiti agli oltre 8.000 Comuni presenti in Italia, dei quali circa 7.500 con meno di 15.000 abitanti? Forse che non sarebbe violato il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118, comma 1, Cost., in virtù del quale certi compiti, in ragione della dimensione territoriale ottimale, richiedono un esercizio ad opera di un livello di governo sovracomunale, rappresentato proprio dalle Province?

Premesso che quanto fin qui esposto ha consentito di evidenziare non solo, in rito, la legittimazione della Regione Veneto all'impugnazione dell'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, bensì anche, nel merito, la violazione degli artt. 3, 5, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., si può ora passare all'esposizione degli ulteriori motivi di illegittimità costituzionale.

4.1. *Violazione dell'art. 133 Cost.*

Devesi premettere che l'art. 17 in esame costituisce il più recente tentativo posto in essere dal legislatore di riordinare (rectius: eliminare) le Province al di fuori del procedimento all'uopo previsto da un precetto costituzionale.

L'art. 133, comma 1, Cost. prevede, infatti, che «il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una regione sono stabiliti con legge della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione».

Dalla norma costituzionale si evince, dunque, che la legge della Repubblica che dispone la modificazione delle circoscrizioni provinciali debba essere una «legge rinforzata», dal momento che si prevede che l'iniziativa sia riservata ai Comuni con l'aggiunta del previo parere regionale. Si tratta evidentemente di una condizione di ampio favore per le comunità locali, che comporta, alla lettera, che qualunque modifica all'assetto delle Province, così come recepito al momento di entrata in vigore della Costituzione, sia possibile soltanto a seguito di un impulso dei Comuni.

La disposizione costituzionale è integrata dall'art. 21 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali - TUEL (d.lgs. n. 267/2000), il quale indica alcuni requisiti procedurali e sostanziali per tale iniziativa. Tra questi si ricorda quello relativo alla necessità che la modifica dell'assetto della Provincia ottenga l'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata, che comunque rappresentino la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, mediante una deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati (art. 21, comma 3, lett. *d)*, TUEL).

Alla legge della Repubblica, pertanto, spetta unicamente un ruolo di garanzia, ossia di verifica che l'eventuale revisione delle circoscrizioni provinciali esistenti o il loro accorpamento siano conformi all'interesse generale. La norma costituzionale, dunque, non prevede che un qualunque intervento statale possa predeterminare le condizioni idonee a garantire la sopravvivenza dell'ente provinciale.

Il d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, invece, reca un'articolata procedura sostitutiva di quella costituzionale, dal momento che, sebbene voglia coinvolgere Regione ed Enti locali nell'applicazione dei parametri indicati dal Governo nella deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, fuoriesce dal procedimento indicato all'art. 133, comma 1, Cost. Infatti, l'*iter* procedurale previsto dal provvedimento sulla c.d. spending review delinea un percorso il cui contenuto è già precostituito dal Governo e non è affatto rimesso alla libera ed autonoma iniziativa dei Comuni. È dunque evidente che l'art. 17 del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, si pone in contrasto con l'art. 133, comma 1, Cost.

Nella relazione al disegno di legge di iniziativa governativa n. 3396 per la conversione del d.l. n. 95/2012 si trova scritto quanto segue: «anche a voler prescindere dalla considerazione che, trattandosi di riordino complessivo, non trova applicazione l'art. 133 della Costituzione, va rilevato in ogni caso che detto articolo è, nella sostanza, rispettato visto che i Comuni sono pienamente coinvolti tramite il Consiglio delle autonomie locali» (pag. 371 della relazione di accompagnamento). Secondo il Governo, quindi, in caso di riordino delle Province, che coinvolga tutto il territorio nazionale, è possibile derogare al procedimento legislativo di tipo aggravato di cui all'art. 133, comma 1, della Carta costituzionale. La norma costituzionale, pertanto, troverebbe applicazione unicamente per modifiche di circoscrizioni provinciali ed istituzioni di nuove Province limitate all'ambito regionale.

La tesi difensiva del Governo è alquanto labile. Non senza premettere che anche il caso di riordino complessivo produce i suoi effetti sempre e comunque all'interno di una Regione, non essendo consentita un'ipotesi di riduzione/accorpamento concernente Province di Regioni contermini (perché, in questa evenienza, la Provincia dovrebbe prima staccarsi dalla Regione di appartenenza e poi aggregarsi a quella confinante ai sensi dell'art. 132, comma 2, Cost.), dalla lettura dell'art. 133, comma 1, non emergono elementi atti a suffragare un'interpretazione derogatoria nell'evenienza di un intervento generalizzato sulle Province.

Mette conto sottolineare che, quando Codesto Ecc.mo Collegio si è occupato dell'art. 133, comma 1, Cost., nel caso della sentenza n. 347/1994, relativa al caso della istituzione della Provincia di Lodi, ha ritenuto che l'istituzione di Province o la modifica di quelle esistenti possa essere effettuata, oltre che con legge formale, con ricorso ad una

delega legislativa (par. 3 Considerato in diritto.), ma sempre nel rispetto di quel procedimento ascensionale che vede coinvolti, in primis, i Comuni. Al potere legislativo, ha poi proseguito la Corte costituzionale, «spetta soltanto valutare, nella fase conclusiva dello stesso procedimento, l'idoneità e l'adeguatezza dell'ambito territoriale destinato a costituire la base della nuova Provincia».

Sostenere poi che la norma costituzionale è comunque rispettata in quanto prevede un coinvolgimento delle amministrazioni comunali tramite i Consigli delle autonomie locali (CAL) è affermazione priva di fondamento. Infatti, l'iniziativa comunale di cui all'art. 133, comma 1, Cost. si configura in modo molto diverso rispetto alle ipotesi del piano di accorpamenti e riduzioni che devono adottare i Consigli delle autonomie locali o, in mancanza, gli organi regionali di raccordo, come prevede l'art. 17, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012. Sono i Comuni, enti locali territoriali singolarmente considerati, ad essere titolari della riserva di competenza ad attivare un eventuale procedimento di revisione e non altri organismi. Inoltre, l'*iter* procedurale previsto dal provvedimento sulla spending review delinea un percorso il cui contenuto è già precostituito dal Governo e non è affatto rimesso alla libera ed autonoma iniziativa delle amministrazioni comunali, per di più prevedendo un intervento in via sostitutiva del Governo (art. 17, comma 4) nel caso in cui le deliberazioni non dovessero essere assunte.

Giova ricordare che, un anno fa, un procedimento del tipo di quello delineato dall'art. 17, anche in modo formalmente più aderente alla Costituzione, era già stato previsto con decreto-legge, successivamente ritirato per le obiezioni di incostituzionalità segnalate, fra gli altri, dagli stessi tecnici del Quirinale.

Ci riferiamo all'art. 15 del d.l. n. 138/2011, che aveva già previsto la soppressione delle Province diverse da quelle la cui popolazione rilevata al censimento generale della popolazione del 2011 fosse superiore a 300.000 abitanti o la cui superficie complessiva fosse superiore a 3.000 chilometri quadrati.

La soppressione avrebbe dovuto decorrere dalla data di scadenza del mandato amministrativo provinciale. Entro lo stesso termine, i Comuni del territorio della circoscrizione delle Province soppresse avrebbero dovuto esercitare l'iniziativa di cui all'art. 133, comma 1, Cost., al fine di essere aggregati ad un'altra Provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale.

In assenza dell'iniziativa dei Comuni, le funzioni esercitate dalle Province soppresse sarebbero state trasferite alle Regioni, che avrebbero potuto attribuirle, anche in parte, ai Comuni già facenti parte delle circoscrizioni delle Province soppresse oppure attribuirle alle Province limitrofe a quelle soppresse, delimitando l'area di competenza di ciascuna di queste ultime.

In tal caso era previsto che, con decreto del Ministro dell'interno, andavano trasferiti alla Regione personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati. La norma poneva infine il divieto di istituire Province in Regioni con popolazione inferiore a 500.000 abitanti. La legge 14 settembre 2011 n. 148, di conversione del d.l. 138/2011, ha soppresso le previsioni dell'art. 15, sulla base delle obiezioni di carattere costituzionale sollevate da più parti.

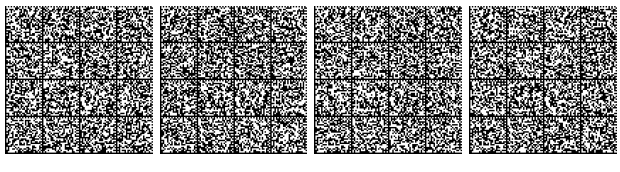
Non è dato davvero comprendere perché mai, ad un anno di distanza, il Governo abbia cambiato idea, riproponendo un procedimento di riordino delle Province ancora più in contrasto con l'art. 133 della Costituzione di quanto non lo fosse quello contenuto nel d.l. n. 138 del 2011, ove, almeno in parte, vi era un riferimento espresso al procedimento costituzionale di cui all'art. 133 Cost., del tutto ignorato, invece, dal d.l. n. 95/2012 (fatto salvo il richiamo alla norma costituzionale, introdotto dalla legge di conversione n. 135/2012, affinché nelle proposte di riordino delle Regioni si tenga conto delle «eventuali» iniziative dei Comuni ai sensi dell'art. 133, primo comma, Cost.).

Non va infine dimenticato che è stata fissata per il 6 novembre 2012, in udienza pubblica, la trattazione dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale da sei Regioni — Piemonte, Lombardia, Veneto, Molise, Lazio e Campania — per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23, commi 14-21, del d.l. 201/2011 convertito in legge 214/2011 (c.d.«salva Italia»). I ricorsi presentati dalle Regioni, seppure con sfumature ed approfondimenti diversi, lamentano che le disposizioni approvate siano palesemente in contrasto con i principi e le disposizioni costituzionali che disciplinano i rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali ed, in particolare, con gli artt. 5, 114, 117 (comma 2, lettera *p)* e comma 6), 118 e 119 Cost. e siano, altresì, incongruenti con i principi generali della disciplina degli enti locali del nostro ordinamento. Le decisioni della Corte costituzionale potrebbero mettere in discussione l'intero impianto normativo voluto dal Governo in carica.

4.2. *Violazione dell'art. 132 Cost.*

L'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, ove interpretato nel senso di consentire/imporre anche l'accorpamento di Province appartenenti a Regioni diverse, deve ritenersi incostituzionale per violazione del comma 2 dell'art. 132 Cost., il quale impone, in tal caso, un diverso procedimento così descritto:

«Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra».



4.3. *Violazione dell'art. 77 Cost.*

Premesso che è pacifico che la Regione Veneto stia ivi facendo valere la violazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite e che dunque è pienamente legittimata a far valere la violazione dell'art. 77 Cost. (*cfr*: inter alla Corte cost., sent. n. 199/2012), devesi evidenziare che l'art. 17 è certamente incostituzionale per carenza dei presupposti che la Costituzione impone debbano ricorrere per la decretazione d'urgenza.

La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29/1995, ha esplicitato che il Governo è legittimato ad adottare provvedimenti provvisori aventi forza di legge unicamente quando, in ragione di una circostanza eccezionale ed imprevedibile, non sia possibile provvedere con gli strumenti legislativi ordinari, dal momento che si rende necessaria ed improcrastinabile la produzione immediata degli effetti propri del decreto governativo.

Va inoltre ricordato che l'art. 14 della l. n. 400/1988 ha espressamente chiarito che non possono formare oggetto di decretazione d'urgenza da parte del Governo le materie previste dall'art. 72, comma 4, della Costituzione, tra le quali sono incluse le norme di carattere costituzionale o elettorale. Ne deriva che la riforma delle Province, attenendo alla modifica dell'assetto dello Stato stesso, non può certamente avvenire per decreto-legge.

Non può nemmeno giustificarsi la straordinarietà e l'urgenza con aspetti di tipo economico-finanziario, visto che è lo stesso Governo che, nella relazione tecnica al decreto-legge n. 95, a proposito dell'art. 17, ha espressamente riconosciuto che, trattandosi di una norma di procedura, non è possibile, allo stato, quantificarne gli effetti finanziari, dovendosi rinviare ogni valutazione al riguardo al completamento della riforma (sic!).

All'obiezione, poi, che la legge di conversione sarebbe in grado di «sanare» la mancanza dei presupposti giustificativi, la Corte costituzionale ha risposto che la legge di conversione non può essere considerata idonea a produrre questo effetto, altrimenti si attribuirebbe al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie (*cfr*: inter alla Corte cost., sentt. nn. 171/2007 e 128/2008).

5) *Illegittimità costituzionale dell'art. 18 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 132 e 133 Cost.*

L'art. 18 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio», dispone, in estrema sintesi e rinviando alla lettura della disposizione per ogni ulteriore dettaglio, quanto segue:

(i) all'asserito fine di garantire l'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative in attuazione degli artt. 114 e 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., sono soppresse le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e sono contestualmente istituite le relative Città metropolitane - comma 1;

(ii) sono abrogati gli artt. 22 e 23 TUEL, che disciplinavano, rispettivamente, le aree metropolitane e le Città metropolitane, e gli artt. 23 e 24, commi 9 e 10, l. n. 42/2009, recanti, rispettivamente, «Norme transitorie per le città metropolitane» e «Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione» - comma 1;

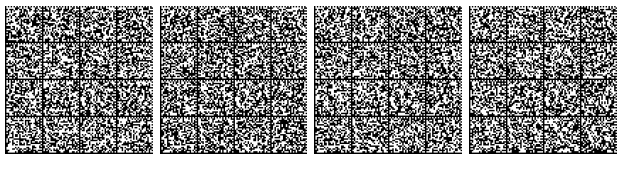
(iii) alla Città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle Province e le seguenti ulteriori funzioni fondamentali: pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; mobilità e viabilità; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale - comma 7;

(iv) Io Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1, Cost. - comma 11-*bis*;

(v) lo statuto definitivo della Città metropolitana «disciplina i rapporti fra i comuni facenti parte della città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la città metropolitana può conferire ai comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento» - comma 9, lett. *c)*;

(vi) lo statuto della Città metropolitana «prevede le modalità con le quali i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento» - comma 9, lett. *b)*;

(vii) i rimanenti commi dell'art. 18 disciplinano l'organizzazione ed il funzionamento della Città metropolitana con disposizioni di minuto dettaglio.



Il fatto che l'art. 18 disponga — sbrigativamente — la soppressione delle Province di Roma, Milano, Torino, Venezia etc. impone di estendere all'art. 18 le stesse censure di illegittimità costituzionale avanzate sopra (sub 4) nei confronti dell'art. 17 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, censure che devono intendersi qui integralmente richiamate (e non riprodotte per evitare inutili appesantimenti).

Un tanto premesso, devesi evidenziare, poi, che il legislatore statale ha istituito le Città metropolitane di Roma, Milano, Torino, Venezia etc. dall'alto, non prevedendo affatto — così come avrebbe imposto il rispetto dei fondamentali artt. 5 e 114, 3 e 97 e 133 Cost. o, comunque, dei principi da essi desumibili — un'iniziativa dal basso, a partire dai Comuni o dalle Province. Decisamente conformi a Costituzione, perché prevedevano un'iniziativa dal basso (vale a dire da parte dei Comuni e/o delle Province) erano, invece, gli artt. 23 TUEL e 23 l. n. 42/2009, che, però, sono stati abrogati proprio dal comma 1 dell'art. 18 in questione!

L'art. 18 non prevede alcuna (seria) forma di coinvolgimento della Regione nell'istituzione della Città metropolitana, circostanza, questa, che si appalesa del tutto lesiva delle competenze regionali costituzionalmente garantite (come, noto, ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost., la Città metropolitana è titolare di funzioni amministrative conferite anche con legge regionale e, inoltre, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., allo Stato è rimessa solo la disciplina della legislazione elettorale, degli organi di governo e, delle funzioni fondamentali delle Città metropolitane) e comunque del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Le lettere *c)* e *d)* del comma 9 dell'art. 18, che prevedono, rispettivamente, il conferimento di proprie funzioni da parte della Città metropolitana ai Comuni ed il conferimento di proprie funzioni da parte dei Comuni alla Città metropolitana, si appalesano del tutto lesivi dell'art. 118, comma 2, Cost., che dispone che il conferimento di funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane avviene mediante legge statale o — ed è quella che ivi maggiormente interessa — regionale («I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»).

In altre parole, la Costituzione non prevede che le Città metropolitane possano conferire funzioni amministrative ai Comuni o, viceversa, che i Comuni possano conferire funzioni amministrative alle Città metropolitane, ma prevede, invece, che la competenza a disciplinare la titolarità delle funzioni amministrative spetta allo Stato ed alle Regioni in funzione della relativa competenza legislativa.

6) *Illegittimità costituzionale dell'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost.*

L'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di finzioni e servizi comunali», riscrive, per quanto qui interessa, la disciplina di cui agli artt. 14 d.l. n. 78/2010 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010), 16 d.l. n. 138/2011 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011 ed impugnato dinanzi Codesto Ecc.mo Collegio dalla Regione Veneto con ricorso iscritto al n. 145/2011 Reg. ric.) e 32 d.lgs. n. 267/2000.

Esso dispone, in estrema sintesi (e rinviando alla sua lettura integrale per ogni ulteriore dettaglio), quanto segue:

(i) tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti(7) esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, le funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010 e successivamente modificato proprio dall'art. 19, comma 1, lett. *a)*, d.l. n. 95/202, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 (ad esclusione di quelle di cui alla lettera 1)(8) - comma 1, lett. *b)*, che modifica il comma 28 dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

(ii) il limite demografico minimo delle unioni di Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è fissato in 10.000 abitanti - comma 1, lett. *e)*, che modifica il comma 31 dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

---

(7) Ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o più isole e il comune di Campione d'Italia.

(8) Le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. sono (art. 19, comma 1, lett. a), d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, che modifica il comma 27 dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010): a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

(iii) le convenzioni, disciplinate dall'art. 30 TUEL, hanno durata triennale; tuttavia, ove alla scadenza di tale periodo non siano stati conseguiti significativi livelli di efficacia e di efficienza nella gestione, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unioni di Comuni - comma 1, lett. *e)*, che aggiunge il comma 31-*bis* all'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

(iv) i Comuni interessati devono assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui sopra entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre di esse ed entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti - comma 1, lett. *e)*, che aggiunge il comma 31-*ter* all'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

(v) decorsi inutilmente i termini di cui si è appena detto (1° gennaio 2013 ed 1° gennaio 2014), il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere, termine decorso il quale trova applicazione l'art. 8 l. n. 131/2003 - comma 1, lett. *e)*, che aggiunge il comma 31-*quater* all'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

(vi) «la regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali di cui al comma 28, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, secondo le forme associative previste dal comma 28. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa» - comma 1, lett. *d)*, che modifica il comma 30 dell'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010;

(vii) i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto disposto dall'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, e a condizione di non pregiudicarne l'applicazione, «possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni», cui si applica, in deroga all'art. 32, commi 3 e 6, d.lgs. n. 267/2000, la disciplina prevista dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 (che, a sua volta, modifica l'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011) - comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 1, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011;

(viii) alternativamente all'unione di Comuni di cui si è appena detto sopra (sub *vii)*, possono essere stipulate una o più convenzioni di cui all'art. 30 TUEL di durata almeno triennale, con applicazione, in caso di mancato conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, del comma 31-*bis* all'art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010, aggiunto dall'art. 19, comma 1, lett, *e)*, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 - comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 12, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011;

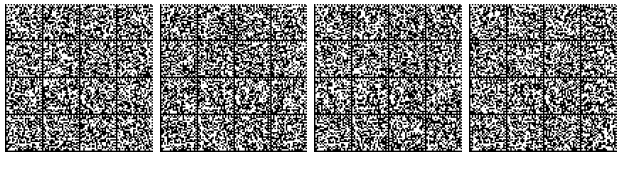
(ix) le unioni dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a 5.000 abitanti (ovvero a 3.000 abitanti se i Comuni che intendono comporre una medesima unione appartengono o sono appartenuti a comunità montane) - comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 4, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011;

(x) i predetti Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che abbiano deciso di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente, «con deliberazione del consiglio comunale, da adottare, a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione. Nel termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione provvede, secondo il proprio ordinamento, a sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio come determinate nelle proposte di cui al primo periodo. La regione provvede anche in caso di proposta di aggregazione mancante o non conforme alle disposizioni di cui al presente articolo» - comma 2, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 5, d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011;

(xi) ai commi 2, 3, dal 6 al 11 e 13 dell'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011 e modificato, per l'appunto, dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, sono dettate disposizioni di estremo dettaglio in ordine al funzionamento dell'unione di Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti disciplinata dall'art. 16 stesso;

(xii) al comma 3 dell'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, si trova riscritto l'art. 32 TUEL, relativo, per l'appunto, all'unione di Comuni.

All'esposizione delle censure di illegittimità costituzionale, devesi premettere che talune di quelle di seguito esposte concernono specificamente i Comuni. Trattasi, comunque, di censure che la Regione Veneto è pienamente legittimata a sollevare, perché tese ad evidenziare profili di illegittimità costituzionale che si traducono in altrettante



violazioni dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita. Infatti, come è stato ricordato sopra, le Regioni sono legittimate a denunciare l'illegittimità costituzionale di una legge statale anche per violazione delle competenze proprie degli Enti locali «purché la "stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consenta di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (sentenze n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)» (*cfr*. Corte cost., sent. n. 169/2007, con richiami giurisprudenziali).

L'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 è costituzionalmente illegittimo per violazione, innanzitutto, dell'art. 117, comma 4, Cost., dalla cui lettura (in combinato disposto con i commi 2 e 3 dell'art. 117 stesso) si ricava che la materia «forme associative tra gli enti locali» rientra nella potestà legislativa regionale residuale.

In questo senso, peraltro, depone la stessa giurisprudenza di Codesto Ecc.mo Collegio, il quale, a proposito delle comunità montane, le quali costituiscono un caso speciale di unione tra Comuni, ha rilevato quanto segue: «Le Comunità montane costituiscono un caso speciale di unioni di comuni, dotate di autonomia (non solo dalle regioni ma anche) dai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione alle stesse della potestà statutaria e regolamentare. L'autonomia delle Comunità montane non gode tuttavia di garanzia costituzionale, così che la loro disciplina rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117 comma 4 Cost.» (sottolineatura aggiunta) (così Corte cost., sent. n. 244/2005; *cfr*. Corte cost., sentt. nn. 27/2010, 237/2009, 456/2005).

I principi affermati da Codesto Ecc.mo Collegio in materia di comunità montane (che, per l'appunto, costituiscono una forma speciale di unione tra Comuni) non possono che valere anche per le unioni di Comuni, la cui disciplina, rientrante nella più generale materia «forme associative tra gli enti locali», non può che spettare alla potestà legislativa regionale residuale. D'altra parte, anche nella giurisprudenza costituzionale precedente la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione (*cfr*. Corte cost., sent. n. 343/1991), la Regione era stata individuata come il «centro propulsore e di coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali», necessario a fronte di un tessuto organizzativo degli Enti locali cosi diversificato da richiedere un incisivo ruolo di coordinamento delle Regioni, nelle materie di loro spettanza, anche per quanto attiene all'organizzazione delle funzioni e all'individuazione, quindi, del livello ottimale di esercizio.

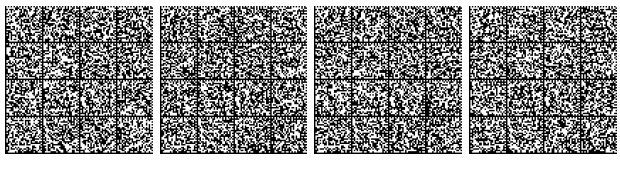
Né potrebbe ritenersi, d'altra parte, che Part. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, relativo alle unioni tra Comuni e alle convenzioni tra gli stessi, sia espressione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost. Infatti, come affermato da Codesto Ecc.mo Collegio con riguardo alle comunità montane (ma gli stessi principi valgono per le unioni di Comuni, visto che le comunità montane costituiscono, come si è detto, una tipologia particolare di unione di Comuni), Part. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost. «fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane [e, nel caso *de quo*, la disciplina dell'unione di Comuni], pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione» (sottolineatura aggiunta) (cosi Corte cost., sent. n. 244/2005).

Un surplus di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4, Cost. deve essere riconosciuto, poi, all'art. 19, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, che (modificando l'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011) disciplina l'esercizio associato, da parte di Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante unione di Comuni o convenzione/i, di tutte le funzioni e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente e non solo, dunque, delle funzioni fondamentali (in ordine alla cui disciplina lo Stato gode, effettivamente, di potestà legislativa esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost.).

Un tanto premesso, devesi evidenziare, altresì, quanto segue.

Il legislatore statale ha espressamente affermato che le disposizioni di cui all'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, sono disposizioni di «coordinamento della finanza pubblica»: lo si legge al comma 1 dell'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011 e riscritto dal comma 2 dell'art. 19; lo si desume dallo stesso art. 14 d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010 e riscritto dal comma 1 dell'art. 19 (il comma 25 dell'art. 14 predetto dispone espressamente che «le disposizioni dei commi da 26 a 31 sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica»).

È evidente, tuttavia, che le disposizioni di cui all'art. 19 tutto sono meno che principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», gli unici che lo Stato ha il potere di imporre ex art. 117, comma 3, Cost., che, dunque, nel caso di specie, è pacificamente violato.



Ancora una volta si ribadisce, conformemente alle pronunce di Codesto Ecc.mo Collegio, che la disciplina di principio dei vincoli finanziari, vale a dire il contesto normativo rimesso alla competenza legislativa dello Stato, si configura compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente garantiti, come le Regioni ed i Comuni, solo allorquando stabilisca tassativamente ed esclusivamente un limite complessivo di intervento - avente ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente o i fattori di crescita della spesa corrente - lasciando agli enti stessi piena autonomia e libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa (*cfr.* Corte cast., sent. n. 417 del 2005). Infatti — come già rilevato sopra —, appare ormai consolidato l'orientamento del Giudice delle leggi, secondo il quale «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (*cfr.* in tal senso Corte cost., sentt. nn. 289 e 120/2008, 139/2009 e 326/2010).

Poiché tali requisiti non sussistono nel caso di specie, devesi concludere nel senso dell'illegittimità costituzionale dell'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Ad essere violato dall'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, nella parte in cui obbliga i Comuni all'esercizio in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione/i, delle funzioni fondamentali, è pure l'art. 118 Cost., il cui comma 1 dispone che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Nessun riferimento, dunque, alle unioni di Comuni o a convenzioni tra i Comuni (o, comunque, in generale, tra enti locali), che dovrebbero essere, soprattutto nel rispetto del fondamentale art. 114 Cost., libere forme associative cui il Comune può (non deve) ricorrere.

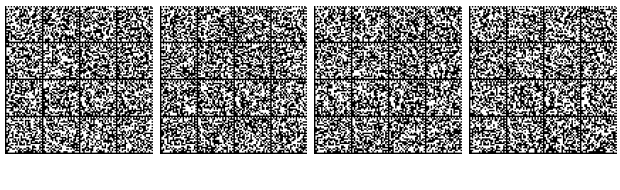
Ad essere specialmente violato dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, il quale modifica l'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148/2011 e consente ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare, tramite unione di Comuni o convenzione/i, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente, è, poi, l'art. 118, comma 2, Cost., che dispone che «i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». É certamente leso, dunque, il potere (costituzionalmente garantito) della Regione di conferire, mediante legge regionale, funzioni amministrative ai Comuni (e non ad unioni degli stessi imposte o autorizzate dallo Stato), nel rispetto dei soliti principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il complesso di censure avanzate nei confronti dell'art. 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, consente di ritenere violato anche l'art. 119 Cost., peraltro anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni (*cfr.* comma 2 dell'art. 16 d.l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 148/2011, come modificato dall'art. 19, comma 2, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella 1, n. 135/2012), e pure gli artt. 3 e 97 Cost., specialmente per il fatto che ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono obbligati tout court (e quindi in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali.

7) *Illegittimità costituzionale dell'alt 23-*ter*, comma 1, lett.* g)*, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012 per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.*

Il comma 1, lett. *g)*, dell'art. 23-*ter* d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, rubricato «Valorizzazione e dismissione di immobili pubblici», aggiunge una serie di commi all'art. 33 d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella l. n. 111/2011, rubricato «Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare», tra cui, per quanto ivi particolarmente interessa, il comma 8-*ter*, che, nell'ultimo periodo, cosi dispone: «La totalità delle risorse rivenienti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali trasferiti ai fondi di cui al presente comma [i.e. fondi comuni di investimento immobiliare], è destinata alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento».

Tale disposizione si appalesa del tutto lesiva dell'autonomia regionale e delle autonomie locali costituzionalmente garantite (la lesione di queste ultime — come già altrove abbondantemente evidenziato — ben può essere denunciata dalla Regione Veneto per la stretta connessione, specialmente in subiecta materia, tra le attribuzioni regionali e quelle locali).



La «valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali» rientra nella materia «beni e patrimonio della Regione e degli Enti locali», la quale, non rientrando né nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, Cost., né nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost., é certamente sussumibile nella potestà legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost. In ragione di ciò, ogni intervento legislativo dello Stato deve reputarsi costituzionalmente illegittimo.

Se anche si volesse ritenere, poi, che la disposizione normativa in questione sia espressione della potestà legislativa dello Stato (concorrente con quella regionale ex art. 117, comma 3, Cost.) in materia di «coordinamento della finanza pubblica», essa comunque sarebbe costituzionalmente illegittima, perché, disponendo un preciso vincolo di destinazione (riduzione del debito dell'ente e, solo in assenza di debito, o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento) delle risorse derivanti dalla valorizzazione ed alienazione degli immobili di proprietà delle Regioni e degli Enti locali trasferiti ai fondi comuni di investimento immobiliare, si configura come una disposizione puntuale e di estremo dettaglio, mentre lo Stato, nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost., deve limitarsi alla sola determinazione dei principi fondamentali.

Non senza aggiungere, poi, che una disposizione del genere si configura, in ogni caso, palesemente incostituzionale per violazione dell'art. 119 Cost., sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli Enti locali (comma 1), i quali tutti hanno risorse autonome (comma 2) ed un proprio patrimonio (comma 6), che gestiscono, per l'appunto, in piena autonomia.

Evidente è pure la violazione dell'art. 118 Cost., perché, nel momento in cui lo Stato impone di destinare ad un certo specifico fine le risorse che la Regione (o l'Ente locale) ricava dalla valorizzazione ed alienazione del proprio patrimonio immobiliare, chiaramente interferisce con l'esercizio delle funzioni amministrative regionali (o locali).

Non senza rilevare, poi, la violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa (artt. 3 e 97 Cost.): perché privare una Regione o un Ente locale della libertà/discrezionalità di decidere a che fine destinare le risorse ricavate dall'alienazione/valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare? Perché non consentire che tali risorse siano destinate ad un investimento da cui possano scaturire ulteriori risorse da destinare non solo alla riduzione del debito, ma anche ad altri fini?

Istanza di sospensione cautelare ex artt. 35 e 40 l. n. 87/1953 ss. mm. ii. degli artt. 17, 18 e 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012

Come noto, l'art. 35 l. n. 87/1953, come modificato dall'art. 9 l. n. 131/2003, consente a Codesto Ecc.mo Collegio di adottare, in pendenza di un ricorso in via principale, i provvedimenti di cui all'art. 40 l. n. 87/1953 e, quindi, di pronunciare la sospensione, per gravi ragioni e con ordinanza motivata, dell'esecuzione della legge impugnata.

I presupposti legittimanti, in punto di perkulum in mora, sono rappresentati dal fatto che «l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini».

Premesso che in ordine al fumus boni iuris delle censure di illegittimità costituzionale avanzate nei confronti degli artt. 17, 18 e 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, si è già ampiamente detto nelle pagine che precedono, in punto di periculum in mora, è sufficiente evidenziare quanto segue:

(i) entro il 14 ottobre 2012 (sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 95/2012), si provvederà al riordino delle Province con atto legislativo di iniziativa governativa (art. 17, comma 4, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012);

(ii) entro il 1° gennaio 2013 i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di Comuni o convenzione, almeno tre delle funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27, d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, nella l. n. 122/2010, e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, lett. *a)*, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012;

(iii) ulteriori stringenti scadenze sono previste in ordine all'istituzione delle Città metropolitane e alla soppressione delle Province del relativo territorio, ove si tenga conto che l'istituzione della Città metropolitana potrebbe avvenire ben prima del 1° gennaio 2014, e, in particolare, alla data di cessazione o scioglimento del consiglio provinciale, qualora questi abbiano luogo entro il 31 dicembre 2013.

Ora, è evidente che, se si attenderanno i tempi della giustizia costituzionale e all'esito del presente giudizio Codesto Ecc.mo Collegio avrà dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 17, 18 e 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012, si saranno frattanto consolidati assetti istituzionali e normativi (riordino/soppressione delle Province, istituzione di Città metropolitane, creazione di unioni di Comuni etc.) completamente divergenti dal vigente disegno costituzionale.

Dunque, ad oggi, si configura certamente il rischio di un irreparabile pregiudizio all'ordinamento della Repubblica, con conseguente grave ed irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico e dei diritti dei cittadini.

P. Q. M.

Chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

in via cautelare, sospendere l'efficacia/esecuzione degli artt. 17, 18 e 19 d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, nella l. n. 135/2012;

*nel merito, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 9, 16-*bis*, 17, 18, 19 e 23-*ter*, comma 1, lettera* g*), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, così come risultanti dalla conversione, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), pubblicata nella* Gazzetta Ufficiale *della Repubblica italiana n. 189 del 14 agosto 2012 per violazione degli artt. 3, 5, 77, 97, 114, 117, 118, 119, 120, 132 e 133 Cost., del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., della l. cost. n. 3/2001 e della l. n. 42/2009.*

Padova - Venezia - Roma, 10 ottobre 2012

prof. avv. BERTOLISSI – *avv.* ZANON – *avv.* PALUMBO – *avv.* MANZI

Si allega: 1) deliberazione della Giunta regionale del Veneto n. 1943 del 2 ottobre 2012.

12C0438

N. **152**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 ottobre 2012
(della Provincia autonoma di Trento)

Opere pubbliche - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per la continuità dei servizi di trasporto - Approvazione del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti - Previsione che l'intesa generale quadro di cui all'art. 161, comma 1, del Codice dei contratti pubblici debba essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà, oscurità, irragionevolezza e inapplicabilità della disposizione - Mancato rispetto della necessità dell'intesa - Violazione della potestà legislativa primaria e amministrativa prevista dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione - Violazione del principio di leale collaborazione - Inosservanza della sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2011.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 16-*ter*, comma 10-*bis*.

– Costituzione, artt. 117 e 118; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 6), 17) e 18); 14 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Trasporto - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a base di emissioni complessive - Applicabilità all'intero territorio nazionale, comprese le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano fino all'entrata in vigore delle disposizioni con le quali tali enti provvederanno in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata interferenza negli ambiti di potestà legislativa provinciale primaria in materia di urbanistica e piani regolatori, edilizia pubblica, viabilità, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale e di potestà concorrente in materia di tutela della salute ed energia - Violazione della correlata potestà amministrativa - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 17-*ter*, comma 5.

– Costituzione, art. 117, comma terzo, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 5), 10), 17) e 18); 9, n. 10); e 16; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

Energia - Misure urgenti per la crescita del Paese - Disciplina delle gare per le concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata previsione di norme di dettaglio - Lamentata sovrapposizione con la disciplina legislativa e amministrativa della Provincia in materia di rilascio delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Interferenza con la potestà legislativa esclusiva provinciale in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico e con la potestà legislativa provinciale concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Incidenza sulle competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, caccia e pesca, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico, opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria, nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità - Violazione della competenza provinciale concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica - Contrasto con la normativa di attuazione statutaria - Inosservanza del divieto di regolamenti statali nelle materie regionali - Violazione del principio di leale collaborazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 37, commi 4, 5, 6, 7 e 8.

– Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, e 117, commi terzo e sesto, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24); 9, nn. 9) e 10); 12, 13, 14 e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, in particolare artt. 2, 3 e 4; legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per la crescita del Paese - Previsione che le Province autonome di Trento e di Bolzano prevedano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata contraddittorietà della disposizione - Violazione del principio di ragionevolezza e di certezza del diritto - Difetto dei requisiti delle norme di coordinamento della finanza pubblica - Violazione delle norme statutarie sulle modalità con cui la Provincia concorre agli obiettivi di finanza pubblica - Lesione delle competenze provinciali in materia di finanza locale e sulle forme collaborative tra i comuni - Lesione del diritto alla retribuzione - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

– Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, art. 69, comma 3-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 36, primo comma, e 97; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 79, 80, primo comma, 81, comma secondo; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.



Ricorso della Provincia autonoma di Trento (cod. fisc. 00337460224), in persona del Presidente della Giunta provinciale pro-tempore Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 21 settembre 2012, n. 1970 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27776 del 25 settembre 2012 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli (cod. fisc. PDRNCL56R01G428C) dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y) di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5,

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 16, comma 10-*bis*;

dell'art. 17-*ter*, comma 5;

dell'art. 37, commi da 4 a 8;

dell'art. 69, comma 3-*bis*,

del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2012, suppl. ord. n. 171,

per violazione:

degli articoli 8, nn. 3), 5), 6), 10), 13), 15), 17), 18), 21) e 24); 9, nn. 9) e 10);

12, 13, 14 e 16 dello Statuto speciale;

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 79, 80 e 81;

degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;

delle relative norme di attuazione, tra le quali il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, il d.P.R. 115/1973, il d.P.R. 381/1974, il d.P.R. 235/1977, il d.lgs. n. 526/1987;

degli artt. 117 e 118 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 legge cost. 3/2001;

del principio di leale collaborazione e dell'art. 1 legge 443/2001:

dei principi di ragionevolezza e di certezza del diritto,

nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il d.l. n. 83/2012 contiene un complesso di nonne denominato Misure urgenti per la crescita del Paese.

Viene qui in rilievo, innanzitutto, il Titolo I, che si riferisce a Misure urgenti per le infrastrutture, l'edilizia ed i trasporti. In esso è infatti compreso l'art. 16, recante Disposizioni urgenti per la continuità dei servizi di trasporto, il cui comma 10-*bis* regola «l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31». Nel Titolo I rientra inoltre l'art. 17-*ter*, Legislazione regionale, inserito nel capo IV-*bis*, Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive. Il comma 5 dell'art. 17-*ter* stabilisce l'applicazione delle disposizioni del capo IV-*bis* fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali.

Viene poi in rilievo il Titolo III, dedicato a Misure urgenti per lo sviluppo economico, ed in particolare il capo IV di esso, intitolato Misure per lo sviluppo e il rafforzamento del settore energetico, che contiene l'art. 37, recante Disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico. I commi da 4 a 8 di esso regolano l'affidamento delle concessioni di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico.

Infine, il Titolo IV contiene Disposizioni finanziarie e l'art. 69, co. 3-*bis*, si occupa specificamente della remunerazione degli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle.

Come subito si illustrerà, le disposizioni indicate risultano lesive delle prerogative costituzionali della Provincia autonoma di Trento e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 10-*bis*.

L'art, 16, co. 10-*bis*, d.l. 83/2012 dispone quanto segue:

«Al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

La disposizione contiene, come si illustrerà, talune ambiguità. Nell'insieme, tuttavia, non appare dubbio che essa rappresenta un ulteriore tentativo dello Stato di procedere alla realizzazione del tratto autostradale «Valdastico nord» contro la volontà — costituzionalmente richiesta - della Provincia autonoma di Trento.

È infatti la terza volta che la Provincia di Trento si vede costretta ad adire codesta Corte per contestare atti o norme relativi a tale opera. Converrà dunque, in primo luogo, fare il punto sulla situazione giuridica dell'opera, in relazione al profilo che qui interessa.

I. I conflitti del 2010, la sent. 62/2011 e la pacifica necessità dell'intesa.

Nel 2010 la Provincia autonoma di Trento ha proposto due conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri. Con il primo di essi (rubricato con il n. 5/2010) la Provincia chiedeva alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato di modificare, senza la previa intesa con la ricorrente, il periodo di durata delle concessioni autostradali che incidono sul territorio della Provincia stessa. Gli atti impugnati erano alcune convenzioni tra ANAS s.p.a. e Autostrada Brescia-Padova s.p.a., il parere CIPE ed il bando di gara per l'appalto dei servizi di ingegneria finalizzati alla realizzazione dell'autostrada A/31 Trento-Rovigo, tronco TrentoValdastico-Piovene Rocchetto.

Con il secondo conflitto (n. 6/2010), la Provincia chiedeva alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta allo Stato individuare ed inserire — senza la previa intesa con la ricorrente — la progettazione e la realizzazione del tronco Trento-Piovene Rocchette dell'autostrada A/31 nel Programma Infrastrutture Strategiche di cui all'art. 1, comma 1, legge 443/2001. Corrispondentemente, la ricorrente Provincia chiedeva l'annullamento del «Programma Infrastrutture Strategiche, predisposto nel luglio 2009 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, inserito nel 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, ed in particolare: della Tabella 11 allegata a tale Programma e «degli altri punti del Programma stesso, dai quali discenda che l'autostrada Trento-Piovene Rocchette è (o sarebbe) inclusa nella legge obiettivo e nei corridoi comunitari e pertanto inserita nell'elenco delle grandi opere per le quali si applicano le disposizioni della [...] legge n. 443 del 2001»; della delibera CIPE 26 giugno 2009, n. 51, della delibera CIPE 15 luglio 2009, n. 52, e del parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 27 gennaio 2010.

Entrambi i ricorsi, dunque, attenevano — come riporta la stessa sentenza 62/2011 - «alla progettazione e alla realizzazione del tronco Trento-Valdastico-Piovene Rocchette (cosiddetto Valdastico Nord) dell'autostrada A/31», e in entrambi i giudizi la Provincia autonoma ricorrente si doleva «del suo mancato coinvolgimento nella fase di individuazione e progettazione dell'opera».

La controversia si concluse allora con «la cessazione della materia del contendere, con riferimento ad entrambi i ricorsi». Infatti, come cedesta ecc.ma Corte rilevò nella decisione n. 62/2011, «nel Programma Infrastrutture Strategiche, 8° Allegato Infrastrutture, del settembre 2010, il Governo ha condiviso la fondatezza della pretesa della Provincia di Trento che l'autostrada in contestazione fosse realizzata solo a seguito di intesa tra Stato e Provincia autonoma» (enfasi aggiunta), aggiungendo che «tale riconoscimento emerge dalla dichiarazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la quale «si precisa che per la realizzazione della Valdastico Nord A31 e nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia, deve essere raggiunta l'intesa della Provincia nel rispetto altresì della legge 21 dicembre 2001 n. 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche» (punto 7; enfasi aggiunta).

La Corte, nell'accogliere la richiesta di cessazione della materia del contendere riguardo al secondo ricorso, precisò inoltre «che l'ampia formula impiegata nella dichiarazione sopra riportata si estende anche al profilo di illegittimità denunciato con il primo ricorso, giacché si invoca il rispetto innanzitutto dello Statuto speciale e «altresì» della legge n. 443 del 2001».

In sintesi, la Corte considerò che «lo Stato ha dichiarato, per mezzo del Ministero delle infrastrutture, in un documento ufficiale, che l'autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione», e che, di conseguenza, «nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato — e quindi la stessa ANAS — può procedere alla realizzazione dell'opera suddetta senza acquisire preventivamente l'intesa della Provincia autonoma di Trento» (enfasi aggiunta).

La Corte precisò ancora che «non sono richieste due intese, ma che la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001», e che «entrambe queste fonti di garanzia dell'autonomia provinciale sono contemplate nella dichiarazione governativa prima riportata e non residua pertanto alcuna possibilità che si possa procedere alla realizzazione dell'opera, senza l'esperimento della prescritta forma specifica di leale collaborazione». La Corte aggiunse che «l'autostrada di cui si controverte è la medesima, oggetto sia delle convenzioni tra ANAS e società autostradali sia del Programma Infrastrutture Strategiche»: «non avrebbe senso pertanto sdoppiare la valutazione dei profili di legittimità attinenti alla mancanza di intesa, che rimane sempre e comunque necessaria, a prescindere dal soggetto realizzatore e dal procedimento adottato a tal fine» (enfasi aggiunta). Perciò la Corte ritenne «venuto meno anche il motivo di censura posto a base del primo ricorso, giacché pure la convenzione del 9 luglio 2007 non potrebbe ricevere attuazione senza la preventiva intesa con la Provincia, come la stessa autorità governativa ha esplicitamente riconosciuto».

Infine, «quanto al bando di concorso per la progettazione provvisoria e definitiva dell'opera, impugnato in via consequenziale dalla ricorrente», la Corte negò ad esso una «lesività attuale», rilevando che «solo se alla programmazione e progettazione dovessero seguire concreti atti di realizzazione dell'opera sarebbe indispensabile l'intesa con la Provincia stessa, la cui mancanza avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento» (enfasi aggiunta).

A seguito delle dichiarazioni statali, e della decisione della Corte che ne fissava e garantiva il significato nei termini sopra esposti, la Provincia di Trento poté dare per acquisita e riconosciuta in modo fermo ed indiscutibile la necessità dell'intesa con essa al fine della realizzazione della Valdastico nord.

II. La pacifica necessità dell'intesa anche negli antefatti immediati del conflitto 8/2012.

In data 2.2.2012 Anas s.p.a. trasmetteva al Ministero il progetto preliminare dell'opera redatto dalla Autostrada Brescia-Padova s.p.a., quale società concessionaria ai sensi della convenzione del 9.7.2007. È da notare che la nota di Anas prevedeva la trasmissione del progetto alle Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige/Südtirol (ma non alla Provincia autonoma di Trento!) per le valutazioni di competenza in merito alla Via e alla localizzazione dell'opera.

Con nota 14.3.2012, prot. n. 10612, il vice-ministro delle Infrastrutture e dei trasporti convocava un incontro fra i soggetti interessati, ricordando che in data 4.11.2010 il Presidente della Provincia aveva ribadito la contrarietà della Provincia alla realizzazione della Valdastico nord e aveva affermato la necessità dell'intesa con la Provincia.

Con nota 19.3.2012, n. 1168, Autostrada Brescia-Padova s.p.a. inviava a tutti i soggetti interessati il «progetto preliminare ai fini della procedura approvativa di cui all'art. 165 e successivi del d.lgs. 163/2006». Da tale nota risulta tra l'altro che la Valdastico nord si sviluppa nella provincia di Trento «per 15,1 km con collegamento all'autostrada A22 del Brennero», e che «il tracciato si sviluppa per 27,8 km in galleria, per 4,6 km in viadotto e per 6,7 km in appoggio» (per 39,1 km complessivi). Con nota del 2.4.2012, n. 197103, rivolta al Ministero, alla Regione Veneto, all'Anas e all'Autostrada Brescia-Padova s.p.a., il Presidente della Provincia di Trento ha ribadito le prerogative costituzionali della Provincia di Trento, come accertate dalla sopra citata sent. 62/2011, ed ha osservato che «l'applicazione della specifica normativa prevista per l'approvazione degli atti progettuali inerenti un'infrastrutttura strategica, normativa la quale si caratterizza per il depotenziamento del ruolo delle regioni e province autonome interessate, non può procedere fintanto che non è perfezionata l'intesa con la Provincia autonoma di Trento». Il Presidente, dunque, auspicava l'interruzione del procedimento di approvazione del progetto preliminare, «in quanto l'opera non rientra allo stato attuale nel programma delle infrastrutture strategiche». Con nota del 4.4.2012, n. 13336, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha convocato la conferenza di servizi istruttoria ex art. 165 d.lgs. 163/2006, per il giorno 24.4.2012.

Dal verbale di questa seduta risulta che, quanto agli enti territoriali locali, hanno espresso parere contrario all'opera 7 comuni e 2 comunità; altri 3 comuni hanno espresso parere contrario al progetto, mentre in senso favorevole si sono espressi solo il comune di Piovene Rocchette, la Provincia di Vicenza (rappresentata dal Presidente, che è anche presidente della Autostrada Brescia-Padova s.p.a.) e la Regione Veneto. Il rappresentante della Provincia si limitò a ribadire la necessità dell'intesa con la Provincia stessa, oltre ad evidenziare alcune problematiche alle quali, ove si dovesse realizzare l'opera, dovrebbe comunque essere data risposta. Le osservazioni delle strutture provinciali erano contenute in un documento trasmesso con nota del Presidente del 23.4.2012. Nella premessa di tale documento si precisava che, «in

ragione della mancanza dell'intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e la Provincia autonoma di Trento, l'opera autostradale A31 Trento Valdastico — Piovene Rocchette non rientra nel Programma delle infrastrutture strategiche e non può essere realizzata», e si ribadiva «la necessità delle intese ai sensi dell'articolo l della legge n. 443 del 2001 e dell'art. 19 del d.P.R. n. 381 del 1974, come confermato dalla Corte costituzionale con decisione n. 62 del 2011».

Corrispondentemente, il Presidente della Conferenza, arch. Mele, rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, rispose che «è intendimento di questodicastero proprio attraverso la convocazione della Conferenza di servizi che... ha una finalità esclusivamente istruttoria... di costruire un percorso di possibile condivisione dell'infrastruttura stessa, condivisione che consentirà eventualmente, laddove ci fossero appunto i presupposti, di addivenire ad una intesa che dovrà essere ovviamente sottoscritta tra la Provincia autonoma e il Governo stesso, prima ancora di sottoporre l'intervento al CIPE» (enfasi aggiunta).

Con delibera 18 maggio 2012, n. 1004, la Giunta della Provincia di Trento approvò le osservazioni da avanzare in relazione al progetto preliminare comunicato il 19.3.2012, ribadendo quanto risultava dal documento trasmesso il 23.4.12. Dunque, le osservazioni tecniche al progetto venivano formulate solo «in uno spirito di leale collaborazione interistituzionale» (così l'ultima premessa della delibera). Tutti gli atti sopra citati sono stati allegati al conflitto 8/2012, già proposto da questa Provincia.

Dai predetti atti istruttori e dalla Conferenza di servizi pure essa istruttoria, in ogni modo, non appariva elemento alcuno dal quale potesse dedursi l'intenzione del Governo di allontanarsi dal quadro sintetizzato e sancito dalla pronuncia di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 62 del 2011. Del resto, nella medesima sentenza sopra citata codesta ecc.ma Corte aveva anche ribadito che le attività meramente progettuali (quali «progettazione provvisoria e definitiva dell'opera»), di per sé sole, non possiedono una «lesività attuale», e nella seduta della Conferenza di servizi del 24.4.2012 il rappresentante del Ministero ha giudicato «ovvia» la necessità di un'intesa tra il Governo e la Provincia di Trento.

III. Il recente tentativo di inserimento della Valdastico Nord nella Rete europea, in assenza dell'intesa e di qualunque coinvolgimento della Provincia autonoma di Trento. Il conflitto (pendente) 8/2012 avverso tale tentativo.

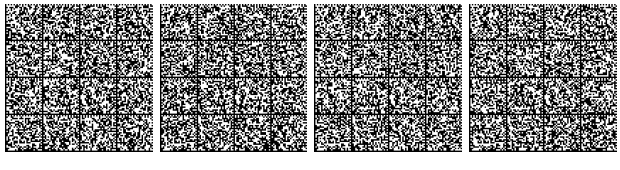
È stato perciò con enorme sorpresa e con disappunto che gli organi responsabili della Provincia autonoma di Trento hanno preso conoscenza della nota 19 giugno 2012, prot. 5438, con la quale la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha comunicato che, nell'ambito del processo di definizione dei nuovi Regolamenti TEN—T, e segnatamente del regolamento COM(2011)650 e del regolamento COM(2011)655, il Ministero «ha identificato, a livello nazionale, gli elementi costitutivi della rete TEN—T da sottoporre alla Commissione europea, per ciascuna modalità di trasporto». La nota ricorda vari atti e attività precedenti, di cui la ricorrente Provincia mai ha avuto notizia, quali la proposta di Anas dell'8.9.2010, di inserimento della Valdastico nord «nella nuova Rete TEN» e la nota della Direzione generale per le infrastrutture stradali del Ministero del 6.12.2010, con cui tra l'altro si riportavano le «31 proposte da inserire nella comprehensive network» (rete globale). Inoltre, la nota del 19 giugno 2012 ricorda i negoziati con la Commissione europea avvenuti negli incontri bilaterali svoltisi nel corso del 2011 e che, «in sede di esame in prima lettura da parte del Consiglio Trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650, sulla quale è attualmente in corso l'istruttoria da parte delle competenti commissioni del Parlamento europeo» (enfasi aggiunta).

Dalla nota n. 5438 risulta, dunque, che, per effetto delle attività sopra ricordate, «nella cartografia che correda il regolamento COM(2011)650 e, segnatamente, nella mappa n. 8 «stradale», è presente la sezione relativa all'autostrada A31 Valdastico come sezione autostradale pianificata all'interno della rete comprehensive TEN-T nazionale».

Che lungo tutta tale procedura la Provincia di Trento non sia mai stata coinvolta risulta apertamente dalla stessa nota n. 5438, la quale conclude così: «giova precisare che durante tutto il processo decisionale che ha condotto alla definizione dell'attuale proposta di regolamenti TEN-T, la Commissione europea ha chiesto ai singoli Stati membri di formulare proposte che riflettessero, in una visione nazionale, il massimo significato e valore aggiunto per una dimensione di rete di trasporto a scala europea. Per questo motivo, non sono state aperte consultazioni con le amministrazioni regionali né con altri enti territoriali, rinviando eventuali confronti nelle sedi ove tali amministrazioni sono costituite unitariamente presso le istituzioni europee» (enfasi aggiunta).

Così comportandosi, tuttavia, il Governo italiano ha disposto, per quanto sta nell'ambito italiano, della decisione di realizzare tale tratto autostradale, e ciò ha dichiaratamente fatto a prescindere dalla pur necessaria intesa con la ricorrente Provincia.

Per tali ragioni la nota 5438/2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e gli atti di espressione del consenso italiano in essa citati sono stati, dunque, impugnati da questa Provincia con il conflitto 8/2012, pendente davanti a codesta Corte.



*IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, co. 10-*bis*, d.l. 83/2012.*

a. Illegittimità costituzionale della norma in quanto contraddittoria, oscura, irragionevole, inapplicabile e tale da minare la certezza del diritto

L'art. 16, co. 10-*bis*, impugnato con il presente ricorso stabilisce (con una norma peraltro eterogenea rispetto al restante contenuto dell'articolo) che, «al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle Reti transeuropee dei trasporti (TEN-T), secondo le procedure di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e alla relativa normativa di attuazione, l'intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, deve essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

L'art. 161, co. 1, del codice dei contratti pubblici, al quale la nuova norma si riferisce, dispone quanto segue:

«Il presente capo regola la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché l'approvazione secondo quanto previsto dall'art. 179 dei progetti degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del programma di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Nell'ambito del programma predetto sono, altresì, individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere le regioni o province autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti e alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate. Rimangono salve le competenze delle province autonome di Trento e Bolzano previste dallo statuto speciale e relative norme di attuazione».

Il confronto tra le due disposizioni rivela che l'impugnato art. 16, co. 10-*bis*, d.l. 83/2012 presenta evidenti anomalie.

Innanzi tutto, il regolamento europeo che inserisce la «Valdastico nord» nella rete TEN-T non è ancora stato approvato; attualmente è in corso la fase di prima lettura nella procedura legislativa ordinaria presso il Parlamento europeo (il 27 settembre 2012 scadeva il termine per presentare emendamenti). Dunque, se l'art. 16, co. 10-*bis*, intende dire che il prolungamento in questione è già compreso nella rete europea, ciò non corrisponde al vero.

Inoltre, la norma impugnata si riferisce alla «approvazione in tempi certi del progetto definitivo» dell'opera: ma tale progetto ancora non esiste, essendo attualmente in corso - come sopra illustrato - la conferenza di servizi istruttoria per l'approvazione del progetto preliminare.

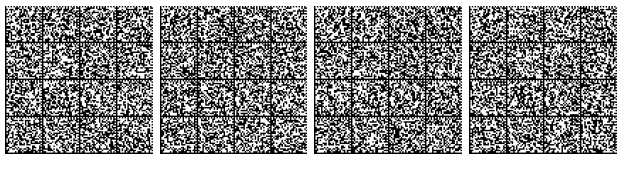
Di più: l'art. 16, co. 10-*bis*, richiama l'intesa generale quadro di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 161 d.lgs. 163/2006, cioè quella per individuare «le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale». Però, dal successivo art. 162, co. 1, risulta che tali opere vanno individuate tra quelle «non aventi carattere interregionale o internazionale». Poiché la Valdastico nord è interregionale, ne risulta che nella relativa procedura - pur essendo necessaria a doppio titolo l'intesa con la Provincia autonoma di Trento, come sopra illustrato - non dovrebbe essere applicata la procedura di cui all' art. 161, comma 1, secondo periodo.

Infine, se pure tale procedura fosse in astratto applicabile, essa si riferisce ad un'intesa che dovrebbe in realtà precedere la fase di progettazione sia preliminare che definitiva, mentre l'art. 16, co. 10-*bis*, mira a «garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo» della Valdastico nord e, a tal fine, «prescrive» il raggiungimento dell'intesa.

Si ricordi che nella procedura relativa alle infrastrutture strategiche, le intese con la Regione interessata sono previste da tre diverse norme. In base all'art. 1, co. 1, legge 443/2001 («legge obiettivo»), «l'individuazione [della grande opera] è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate,... e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata..., nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti».

Poi, in base al già citato art. 161, co. 1, d.lgs. 163/2006, «nell'ambito del programma predetto sono, altresì, individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale».

Infine, in base all'art., 165, co. 5, d.lgs. 163/2006, «il progetto preliminare, istruito secondo le previsioni del presente articolo, è approvato dal CIPE» ed «il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera».



È allora chiaro che l'intesa di cui all'art. 161, co. 1, dovrebbe precedere la fase della progettazione (sia preliminare che definitiva), anche perché da essa derivano conseguenze proprio in merito alla progettazione (per le opere con essa individuate, «le regioni o province autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, in accordo alle normative vigenti e alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate»: sempre art. 161, co. 1).

Dunque, in sintesi: è errata la base di fatto; la norma si riferisce ad un progetto che non esiste, e ad una procedura che non è quella applicabile, mentre se fosse applicabile l'intesa avrebbe dovuto comunque preesistere alla progettazione.

Tutti questi elementi rendono la norma contraddittoria, oscura, irragionevole, inapplicabile e tale da minare la certezza del diritto. Poiché la nonna incide direttamente su materie di competenza provinciale e regola una prerogativa della Provincia, richiedendo ad essa per di più un preciso comportamento, la Provincia è chiaramente legittimata a far valere tale violazione (v. di recente, la sent. 200/2012).

b. Illegittimità costituzionale della norma per violazione dell'art. 8, nn. 5), 6), 17) e 18), e degli artt. 14 e 16 dello Statuto speciale, degli artt. 19 e 20 d.P.R. 381/1974, degli artt. 117 e 118 Cost., dell'art. 1 legge 443/2001 e del principio di leale collaborazione, ragionevolezza e certezza del diritto.

Premesso il carattere contraddittorio ed impreciso della disposizione impugnata, e qualunque cosa si debba intendere - nel contesto della vicenda della Valdastico Nord - per «intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163», rimane il fatto che la disposizione che prescrive che tale intesa «deve essere raggiunta», ed inoltre che essa deve essere raggiunta «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto», non può che qualificarsi come costituzionalmente illegittima, in entrambe le sue parti.

L'intesa, infatti, è per definizione un atto di volontaria condivisione di un atto o di un progetto, e non può essere coartata dalla legge senza perdere la sua natura (v., ad es., le sentt, 179/2012, 334/2010, 121/2010, 383/2005). Per la stessa ragione, ed a maggiore ragione, essa non può essere coartata entro un termine determinato. In sintesi, coartare legislativamente una intesa equivale a voler prescindere da essa.

È dunque evidente che la garanzia costituzionale formata dalla necessità dell'intesa della Provincia di Trento, al fine della realizzazione del progetto, risulterebbe annullata ed aggirata da una disposizione che pretendesse di «forzarne il rilascio»: e poiché proprio questo è l'intento ed il contenuto della disposizione impugnata, essa è costituzionalmente illegittima e deve essere annullata.

Che la garanzia costituzionale della necessaria intesa della Provincia sia esistente ed operante è pacifico, e lo è stato a partire dalle controversie concluse con la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 62 del 2011. Tuttavia, per scrupolo difensivo si provvede qui ancora una volta ad esporne il fondamento.

La Provincia di Trento è dotata di potestà legislativa primaria — ai sensi dell'art. 8 dello Statuto - nelle seguenti materie: «urbanistica e piani regolatori» (n. 5), «tutela del paesaggio» (n. 6), «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (n. 17) e «comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia» (n. 18). Nelle medesime materie, spettano alla Provincia le competenze amministrative, in virtù dell'art. 16 dello Statuto.

In base all'art. 14, co. 1, dello Statuto speciale, «è obbligatorio il parere della provincia per le concessioni in materia di comunicazioni e trasporti riguardanti linee che attraversano il territorio provinciale».

Le norme statutarie sopra citate hanno trovato attuazione con il d.P.R. 381/1974, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche». In base all'art. 19, co. 1, di esso, «resta ferma la competenza degli organi statali in ordine: *a)* alle strade statali; *b)* alle autostrade che si estendono oltre il territorio della provincia, salva la necessità dell'intesa con la provincia interessata per quelle il cui tracciato interessi soltanto il territorio provinciale e quello di una regione finitima». L'art. 20 del medesimo decreto dispone che, «ai fini dell'attuazione del piano urbanistico provinciale e dei piani territoriali di coordinamento, nel rispetto delle relative competenze, gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la provincia interessata».

È dunque pacifica, in base alle prerogative statutarie della Provincia, la necessità dell'intesa per il tratto autostradale Trento-Piovene Racchette, che interessa solo la Provincia di Trento e la Provincia di Vicenza. Tale necessità è stata confermata espressamente dalla già citata sent. 62/2011 di codesta Corte (le cui argomentazioni sono nell'essenziale

sopra esposte e qui riprese), dalla quale risulta, fra l'altro, che «l'autostrada Trento-Rovigo, ed in particolare il tronco Trento-Valdastico-Piovene Racchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera *b)*, d.P.R. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Stidtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina» (punto 6).

La necessità dell'intesa discende, comunque, anche dal Titolo V della Costituzione e dalla normativa generale in materia di infrastrutture strategiche e, dunque, come confermato dalla sent. 62/2011, l'intesa è necessaria «a doppio titolo». Infatti, le Regioni ordinarie sono titolari di potestà concorrente nelle materie «governo del territorio» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» (art. 117, co. 3, Cost.). Alla luce di ciò e dell'art. 118 Cost., l'art. 1, co. 1, legge 443/2001 ha stabilito che «il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale», e che «l'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate,... e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata..., nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti».

Il comma 2 delega il Governo a regolare la realizzazione delle infrastrutture strategiche e, fra i criteri direttivi, pone il seguente: «*b)* definizione delle procedure da seguire in sostituzione di quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatoti di ogni specie; definizione della durata delle medesime non superiore a sei mesi per la approvazione dei progetti preliminari, comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la regione o la provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i comuni interessati».

Il comma 5 precisa che, «ai fini della presente legge, sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome previste dagli statuti speciali e dalle relative nonne di attuazione».

Dunque, l'intesa con la Regione è necessaria sia per l'inserimento dell'opera nel programma, ai fini della sua realizzazione, sia per la localizzazione dell'opera.

La necessità dell'intesa con la Regione interessata, nel caso di realizzazione di un'infrastruttura, è stata confermata dalla sent. 163/2012, dalla sent. 278/2010 e dalla sent. 79/2011. In quest'ultima si considera che «la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguardi soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale». Da questa premessa «scaturisce la logica conclusione che non è possibile che lo Stato 'costringa' una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un'opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto»; l'intesa «nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa».

Altre sentenze hanno poi chiarito che l'intesa con la Regione interessata è condizione di efficacia dell'inserimento dell'opera del programma delle infrastrutture strategiche: cosi, la sent. 303/2003 ha chiarito che, nel caso di cui all'art. 1, co. 1, legge 443/2001, «l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. l». Chiarito che «la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo»; se dunque «tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta». Dunque, non può essere riconosciuta «efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121» (punto 4.1; v. anche le sentt. 6/2004 e 233/2004). La stessa 62/2011 si colloca su questa linea, affermando che la mancanza dell'intesa «avrebbe l'effetto di arrestare il procedimento».

La legge 443/2001 è attuativa del già citato art. 117, co. 3, Cost., dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, per cui la violazione dell'art. 1 di essa si traduce in violazione delle competenze costituzionali della Provincia nei casi in cui ad essa si applicano le nonne del Titolo V, in base alla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 legge cost. 3/2001.

Dunque, dall'art. 19 d.P.R. 381/1974 e dall'art. 1 legge 443/2001 risulta che la Provincia partecipa con reale potere codecisorio al procedimento di realizzazione dell'opera strategica.

Solo per ulteriore scrupolo è da ricordare che, come chiaramente risulta anche dalla più volte citata sentenza n. 62 del 2011, la procedura di cui all'art. 165 d.lgs. 163/2006, inserito nel Capo IV,. Lavori relativi a infrastrutture

strategiche e insediamenti produttivi, che pure prevede (al comma 5) una intesa «dei presidenti delle regioni e province autonome interessate, che si pronunciano, sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l'opera» (dalla quale tuttavia si può prescindere, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, in caso di dissenso), ha carattere integrativo e non sostitutivo dell'intesa necessaria ai sensi delle disposizioni sopra citate.

Come sopra esposto, la necessità dell'intesa «a doppio titolo» è stata riconosciuta anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nella dichiarazione del 2010 citata nella sent. 62/2011 di codesta Corte.

Inoltre, il Ministero ha accettato — nella seduta della Conferenza unificata del 4.11.2010 - la condizione posta dalla Provincia di Trento per non opporsi all'intesa in sede di Conferenza, condizione che consisteva nel riconoscimento della necessità dell'intesa con la Provincia. Infatti, nella nota del Presidente della Provincia del 4.11.2010, allegata all'intesa della Conferenza unificata, si chiede che nel Programma infrastrutture strategiche, 8° allegato, sia «inserita espressamente la seguente condizione: «Per la realizzazione dell'intervento - Valdastico Nord A31 -, ascritto alla competenza della Regione Veneto, deve essere raggiunta la previa intesa con la Provincia autonoma di Trento, nel rispetto dello Statuto speciale della Provincia e dalle relative norme di attuazione nonché dalle disposizioni provinciali in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio, come richiamate nella nostra precedente nota del 6 ottobre 2010, oltre che nel rispetto della legge 21 dicembre 2001, n . 443 e della vigente normativa in materia di infrastrutture strategiche».

Infine, si è visto che tale orientamento è stato confermato dal rappresentante del Ministero nella conferenza di servizi del 24.4.2012 (v. sopra).

In sintesi, Part. 16, co. 10-*bis*, mira a rendere sostanzialmente obbligatorio il rilascio della intesa. Esso, imponendo il raggiungimento dell'intesa entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, al fine specifico di consentire la progettazione definitiva, e quindi la conseguente realizzazione della «Valdastico nord», contraddice il concetto stesso dell'intesa come atto di autonomia, liberamente valutabile dalla Provincia autonoma di Trento, e si configura come una norma speciale volta a superare la decisione della Corte costituzionale n. 62 del 2011, ponendosi in contrasto con le norme e i principi sopra citati.

Di qui l'illegittimità costituzionale anche sotto questo profilo.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 17-*ter*. comma 5.

Il Capo IV-*bis* del d.l. 83/2012, inserito dalla legge di conversione, detta Disposizioni per favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive. Secondo l'art. 17 bis - che non forma oggetto di impugnazione - il capo «è finalizzato allo sviluppo della mobilità sostenibile, attraverso misure volte a favorire la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica e la sperimentazione e la diffusione di flotte pubbliche e private di veicoli a basse emissioni complessive, con particolare riguardo al contesto urbano, nonché l'acquisto di veicoli a trazione elettrica o ibrida» (co. 1).

In base al comma 3 dello stesso articolo, «la realizzazione delle reti infrastrutturali di cui al comma 1 nel territorio nazionale costituisce obiettivo prioritario e urgente dei seguenti interventi:

a) interventi statali e regionali a tutela della salute e dell'ambiente; *b)* interventi per la riduzione delle emissioni nocive nell'atmosfera, per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico e per il contrasto del riscaldamento globale prodotto dall'uso di combustibili fossili; *c)* interventi per l'ammodernamento del sistema stradale urbano ed extraurbano; *d)* interventi per la promozione della ricerca e dello sviluppo nel settore delle tecnologie avanzate; *e)* interventi per l'incentivazione dell'economia reale e per l'adeguamento tecnologico e prestazionale degli edifici pubblici e privati».

L'art. 17-*bis* riconosce espressamente la competenza regionale nella materia. In particolare, il comma 4 dispone che «lo Stato, le regioni e gli enti locali perseguono l'obiettivo di cui al comma 3, secondo le rispettive competenze costituzionali, anche mediante interventi di incentivazione, di semplificazione delle procedure, di tariffazione agevolata e di definizione delle specifiche tecniche dei prodotti e dell'attività edilizia» (v. anche il co. 3, lett. *a)*.

Ciò è confermato dal successivo art. 17-*ter*, il comma l del quale dispone che «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le regioni emanano le disposizioni legislative di loro competenza, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel presente capo e dell'intesa di cui al comma 4».

Il comma 2 detta una disposizione di salvaguardia della posizione delle Regioni speciali, specificando che «il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirol, la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal comma 1 in conformità ai rispettivi statuti e alle relative nonne di attuazione».

In base al comma 3, «le disposizioni regionali e provinciali di cui ai commi 1 e 2 salvaguardano comunque l'unità economica nazionale e i livelli minimi essenziali delle prestazioni nel territorio dello Stato, stabiliti in attuazione del comma 4». Quest'ultima disposizione prevede che, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo promuove la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per assicurare la realizzazione di posizioni unitarie e l'armonizzazione degli interventi e degli obiettivi comuni nel territorio nazionale in materia di reti infrastrutturali di ricarica a servizio dei veicoli alimentati ad energia elettrica».

Nessuna di tali disposizioni forma oggetto della presente impugnazione.

Sennonché, l'art. 17 ter contiene anche un comma 5, finale, secondo il quale «fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui ai compii 1 e 2, le disposizioni del presente capo sì applicano nell'intero territorio nazionale».

La Provincia autonoma di Trento impugna tale disposizione, ritenendola illegittima ed invasiva delle proprie competenze.

In via preliminare, si osservi che la disposizione impugnata, benché collocata - impropriamente - nell'art. 17-*ter*, si riferisce non alle sole disposizioni di tale articolo, ma a quelle «del presente capo», che comprende anche gli articoli da 17-*quinquies* a 17-*octies*, le cui disposizioni vengono dunque anch'esse rese applicabili «nell'intero territorio nazionale».

Converrà dunque ricordare il contenuto dí tali ulteriori disposizioni. L'art. 17-*quinquies*, intitolato Semplificazione dell'attività edilizia e diritto ai punti di ricarica, modifica il t.u. edilizia prescrivendo ai comuni di prevedere, nel proprio regolamento edilizio, la necessità dell'installazione di infrastrutture elettriche per la ricarica dei veicoli per il conseguimento del permesso edilizio per gli edifici di nuova costruzione non residenziali. L'art, 17-*sexies* detta Disposizioni in materia urbanistica, prescrivendo contenuti sia alle leggi regionali che agli strumenti urbanistici comunali, sempre in merito alle infrastrutture elettriche per la ricarica dei veicoli. L'art. 17-*septies* disciplina il Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica, mentre l'art. 17-*octies* prevede Azioni di sostegno alla ricerca.

Da quanto ora esposto risulta evidente - ad avviso della ricorrente Provincia - che le nonne che vengono cosi rese immediatamente applicabili nell'intero territorio nazionale attengono tutte a materie di competenze della Provincia o ai sensi dello Statuto o ai sensi del Titolo V.

Infatti, la Provincia autonoma di Trento è dotata dì potestà legislativa primaria in materia di urbanistica e piani regolatori (art. 8, n. 5 St.), edilizia pubblica (art. 8, n. 10 St.), viabilità (art. 8, n. 17 St.), comunicazioni e trasporti di interesse provinciale (art. 8, n. 18 St.), e di potestà concorrente in materia di tutela della salute ed energia (art. 117, co. 3, Cost. e art. 10 l. cost. 3/2001). Nelle medesime materie, la Provincia è titolare anche della correlativa potestà amministrativa, ai sensi dell'art. 16 St. e delle nonne di attuazione (v. d.P.R. 235/1977, in materia di energia, d.P.R. 381/1974, in materia di urbanistica e viabilità, d.P.R. 474/1975 in materia di sanità).

Ora, se si esaminano le norme del Capo IV-*bis* del d.l. 83/2012, si constaterà che alcune di esso sono chiaramente riferibili ad una determinata materia (v. l'art. 17-*quinquies* e l'art. 17-*sexies*), di competenza primaria della Provincia (urbanistica), mentre altre sono riconducibili ad una pluralità di materie, comunque di competenza provinciale: cosi, l'art. 17-*bis* e Part. 17-*septies* attengono all'edilizia, all'energia, alla sanità, alla viabilità, ai trasporti, e la finalità di tutela ambientale che si può scorgere non è certo sufficiente a «cancellare» i diversi titoli di competenza provinciale. Questa, del resto, è espressamente riconosciuta — come visto — 17-*bis*, co. 3, lett. *a)*, e co. 4, e soprattutto dall'art. 17-*ter*. Quanto all'art. 17-opties, esso attiene alla ricerca, anch'essa di competenza provinciale ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost. e dell'art. 10 legge cost. 3/2001.

Del resto, si tratta di competenze effettivamente esercitate, oltre che con disposizioni dì carattere generale, anche con disposizioni specifiche. Ad esempio, la legge provinciale 29 maggio 1980, n. 14, Provvedimenti per il risparmio energetico e l'utilizzazione delle fonti alternative di energia, promuove l'impiego di tecnologie aventi come scopo il risparmio di energia soprattutto sotto forma di combustibili e l'utilizzo delle fonti energetiche alternative.

Assodato che le norme impugnate attengono a materie di competenza provinciale, ne risulta evidente l'illegittimità dell'art. 17-*ter*, co. 5, secondo cui «fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, le disposizioni del presente capo si applicano nell'intero territorio nazionale».

È ben noto infatti che una delle caratteristiche specifiche dell'ordinamento della Regione Trentino Alto Adige / Südtirol e delle due Province autonome che la compongono è - nelle materie di loro competenza - esattamente l'esclusione della applicazione diretta, anche nel territorio provinciale, di norme statali, in favore di un regime di doveroso adeguamento, nei limiti in cui lo Statuto lo impone.

Tale regime è stabilito, in particolare, con la normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che, nel regolare i rapporti tra la normativa statale e quella provinciale, dispone che, nelle materie dì competenza provinciale, la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi e nonne costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo o nel termine maggiore indicato dal legislatore statale, e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

Tale regime «generale» è soggetto ad eccezioni, che sono però esse stesse definite dallo Statuto e dalle norme di attuazione, senza che la legge ordinaria possa mai costituire autonomo titolo di tale diretta applicazione.

Risulta dunque chiaro che la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 17-*ter*, qui impugnata, si pone in contrasto con i parametri costituzionali e statutari, che ovviamente includono il rispetto delle norme di attuazione dello Statuto. Essa è dunque - in relazione alla ricorrente Provincia ed al suo territorio - costituzionalmente illegittima.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 37, commi da 4 a 8.

L'art. 37 è intitolato Disciplina delle gare per la distribuzione di gas naturale e nel settore idroelettrico. I commi da 4 a 8 modificano la disciplina delle concessioni idroelettriche. Precisamente, essi disciplinano l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico con nonne direttamente applicabili, che si rivolgono espressamente anche alle Province autonome.

Di tali disposizioni conviene in primo luogo esaminare il contenuto.

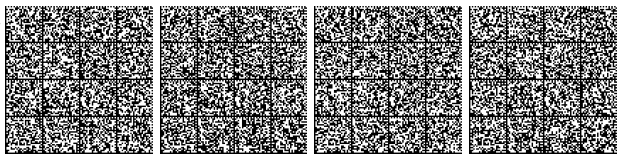
Il comma 4 modifica l'art. 12 (Concessioni idroelettriche) d.lgs. 79/1999, stabilendo che «le regioni e le province autonome, cinque anni prima dello scadere di una concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico e nei casi di decadenza, rinuncia e revoca, fermo restando quanto previsto dal comma 4, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, indicono una gara ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza, non discriminazione e assenza di conflitto di interessi, per l'attribuzione a titolo oneroso della concessione per un periodo di durata da venti anni fino ad un massimo di trenta anni, rapportato all'entità degli investimenti ritenuti necessari, avendo riguardo all'offerta di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza, alle misure di compensazione territoriale, alla consistenza e qualità del piano di interventi per assicurare la conservazione della: capacità utile di invaso e, prevalentemente, all'offerta economica per l'acquisizione dell'uso della risorsa idrica e all'aumento dell'energia prodotta o della potenza installata».

Si aggiunge che «per le concessioni già scadute alla data di entrata in vigore della presente disposizione e per quelle in scadenza successivamente a tale data ed entro il 31 dicembre 2017, per le quali non è tecnicamente applicabile il periodo di cinque anni di cui al primo periodo del presente comma, le regioni e le province autonome indicono la gara entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2 e la nuova concessione decorre dal termine del quinto anno successivo alla scadenza originaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2017». Ancora, si prevede che «nel bando di gara sono specificate altresì le eventuali condizioni di esercizio della derivazione al fine di assicurare il necessario coordinamento con gli usi primari riconosciuti dalla legge, in coerenza con quanto previsto dalla pianificazione idrica», e che «la gara è indetta anche per l'attribuzione di una nuova concessione di grande derivazione d'acqua per uso idroelettrico, con le medesime modalità e durata».

Inoltre, il comma 4 dell'art. 37 ha stabilito che con il decreto ministeriale già previsto dall'art. 12, co. 2, del d.lgs. 79/1999 (e rivolto a determinare «i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri ed i termini concernenti la procedura di gara») sono direttamente «stabiliti i criteri e i parametri per definire la durata della concessione in rapporto all'entità degli investimenti, nonché, con parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, i parametri tecnico-economici per la determinazione del corrispettivo e dell'importo spettanti al concessionario uscente, ed è determinata la percentuale dell'offerta economica di cui al comma 1, presentata dal soggetto risultato aggiudicatario, da destinare alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio della generalità dei clienti finali, secondo modalità definite nel medesimo decreto». Dunque, il comma 4 detta una disciplina direttamente applicabile, che — al di là della previsione della gara pubblica — ha carattere dettagliato (occupandosi della durata della concessione, dei criteri della gara, del momento della gara); inoltre, il comma 4 affida ad un d.m. sostanzialmente regolamentare il compito di dettare altre - norme dettagliate (v. sopra).

Il comma 5 dell'art. 37, d.l. 83/2012 dispone che «il bando di gara per l'attribuzione di una concessione di grande derivazione ad uso idroelettrico prevede, per garantire la continuità gestionale, il trasferimento dal concessionario uscente al nuovo concessionario della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i rapporti giuridici afferenti alla concessione».

Il comma 6 stabilisce che «al concessionario uscente spetta un corrispettivo per il trasferimento del ramo d'azienda, predeterminato e concordato tra questo e l'amministrazione concedente prima della fase di offerta e reso noto nel bando di gara», e di seguito fissa — con norme dettagliate — i criteri per determinare tale corrispettivo.



Il comma 7 dispone che con decreto ministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, «sono stabiliti i criteri generali per la determinazione, secondo principi di economicità e ragionevolezza, da parte delle regioni, di valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico» (è da ricordare che, in base all'art. 1-*bis*, co. 16, d.P.R. 235/1977, anche i canoni demaniali di concessione sono disciplinati con legge provinciale). Con lo stesso decreto «sono fissate le modalità tramite le quali le regioni e le province autonome possono destinare una percentuale di valore non inferiore al 20 per cento del canone di concessione pattuito alla riduzione dei costi dell'energia elettrica a beneficio dei clienti finali».

Il comma 8 dispone infine l'abrogazione dei commi 489 e 490 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, riguardanti le procedure di gara.

Per comprendere l'impatto che le norme di cui si è ora ricordato il contenuto hanno sulle concessioni idroelettriche nel territorio provinciale e sulle competenze statutarie e costituzionali della Provincia, occorre ora portare l'attenzione prima sulla normativa statale, di livello costituzionale, statutario ed attuativo, riguardante la materia, quindi sulla normativa provinciale che ha dato attuazione alla normativa statale.

Quanto alla normativa statale, va in primo luogo ricordato che la Provincia è dotata di potestà legislativa primaria in materia di difesa del suolo e dell'ecosistema, di opere idrauliche e di demanio idrico, e di potestà legislativa concorrente in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità. Rilevano in particolare le competenze statutarie in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare; urbanistica e piani regolatori; tutela del paesaggio; opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche; caccia e pesca; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale; agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico; opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria (art. 8, nn. 3), 5), 6), 13), 15), 17), 21) e 24, St.) nonché in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di igiene e sanità (art. 9, nn, 9) e 10, St.), nonché gli articoli 12, 13, 14 e 16 dello Statuto speciale e le relative norme di attuazione.

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha poi riconosciuto competenza legislativa concorrente alle Regioni ordinarie in «materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e tale nonna si applica anche alla Provincia di Trento, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (v. sentt. 165/2011 e 383/2005).

Le competenze della Provincia sono definite anche dalle norme di attuazione dello Statuto, tra le quali rilevano il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione in materia di trasferimento alle province autonome dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), il decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 (Norma di attuazione in materia di urbanistica ed opere pubbliche) ed il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica), con le modificazioni apportate dal decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463 (Norme di attuazione in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica) e dal decreto legislativo 7 novembre 2006, n. 289 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, recanti modifiche al D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico).

La speciale autonomia della Provincia di Trento in materia di concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico è dunque definita a livello di norma di attuazione dello statuto di autonomia.

In particolare, l'art. 1-*bis* d.P.R. 235/1977 stabilisce che «spetta alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, secondo quanto disposto dall'art. 01 e nel rispetto degli obblighi comunitari, l'esercizio delle funzioni già esercitate dallo Stato in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico» (co. 1). Il comma 2 aggiunge che, «in relazione a quanto disposto dal comma 1, con legge provinciale, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli accordi internazionali, dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato, sono disciplinate le grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico», ed il comma 16 stabilisce che «le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, nonché dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e degli obblighi comunitari».

Per il territorio delle Province autonome, la normativa di attuazione statutaria (art. 1-*bis*, co. 15, d.P.R. 235/1977) ha anche definito il termine di scadenza delle concessioni rilasciate ad ENEL S.p.A. al 31 dicembre 2010, con un termine di scadenza molto più ravvicinato rispetto a quello previsto per il restante territorio nazionale (fissato dall'art. 12, comma 6, del decreto legislativo n. 79 del 1999 nel 2029); per le altre concessioni il termine di scadenza è definito al 31 dicembre 2010 per quelle in scadenza entro la medesima data, e alla data di scadenza definita nell'atto di concessione per quelle con scadenza successiva al 31 dicembre 2010.

Il predetto art. 1-*bis* d.P.R. 235/1977, come modificato dal d.lgs. 289/2006, costituisce il punto di arrivo di una complessa vicenda istituzionale e normativa a livello comunitario, nazionale e provinciale, che si è aperta con l'approvazione del decreto legislativo n. 79 del 1999 e l'avvio del processo di liberalizzazione del mercato elettrico, e che si è chiusa nel 2007 con l' archiviazione della procedura di infrazione n. 1999/4902 con riferimento al decreto legislativo n. 463 del 1999, e del contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Province autonome con la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007.

In esecuzione della predetta norma di attuazione, e in seguito alla stabilizzazione del quadro normativo generale, la Provincia autonoma di Trento ha fissato il regime normativa di concessione delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, nei limiti concordati per il sistema nazionale con la Commissione europea per la archiviazione della procedura di infrazione legata al decreto legislativo n. 79 del 1999. Tale quadro normativo è ora stabilito dalla legge provinciale n. 4 del 1998, che contiene le integrazioni introdotte con l'art. 44 della legge provinciale 21 dicembre 2007, n. 23.

Innanzi tutto, l'art. 1 l.p. 4/1998 prevede quanto segue: «ai fini dell'esercizio delle competenze spettanti alla Provincia in materia di energia nonché di concessione di acque pubbliche a scopo idroelettrico, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige in materia di energia), come modificato dal decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, si applica quanto disposto dalla presente legge e dalle altre disposizioni di legge provinciale in materia di energia. Per quanto non previsto dalla vigente legislazione provinciale nonché dalla presente legge, si applicano le leggi dello Stato in materia di energia fino a quando non diversamente disposto dalla legge provinciale».

L'art. 1-*bis*1, poi, «disciplina le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico secondo quanto previsto dal comma 16, secondo periodo, dell'art. 1-*bis*» d.P.R. 235/1977.

In sintesi, la disciplina normativa provinciale delle concessioni idroelettriche contenuta nell'art. 1-bis1 1.p. 4/1998 (modificato dalla 1. p. 21 dicembre 2007, n. 23) reca una disciplina a regime (commi da 1 a 11) che prevede il rilascio delle concessioni all'esito di procedure di evidenza pubblica. Solo in sede di prima applicazione, la disciplina provinciale (art. 1-bis1, commi da 15-*ter* a 15-*decies*) prevede la facoltà per il concessionario uscente di richiedere una proroga decennale una tantum della concessione, a fronte dell'assunzione di significativi vincoli ed oneri, di carattere anche finanziario, aggiuntivi rispetto a quelli previsti nella concessione originaria, secondo quanto determinato preventivamente dalla medesima disciplina provinciale nell'interesse pubblico delle popolazioni locali.

Tale soluzione legislativa ha consentito di perseguire fin dalla sua entrata in vigore gli interessi pubblici relativi alla tutela ambientale e del territorio e di fissare, al contempo, i presupposti, temporali e organizzativi, per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni.

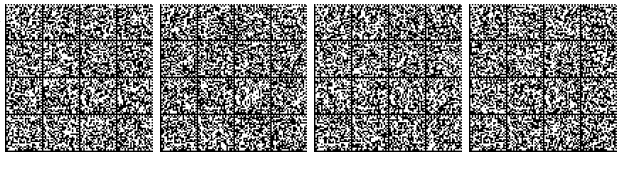
In sintesi, la materia dell'affidamento delle concessioni dí grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico rientra prevalentemente nella materia «energia» (sentt. 205/2011 e 1/2008) che, come visto, è di competenza provinciale. La speciale autonomia della Provincia di Trento in tale materia è riconosciuta e disciplinata dalle fonti statutaria, ed in particolare dall'art. 1-*bis*, commi 2 e 16, d.P.R. 235/1977.

Non occorre ricordare che le fonti statutarie, ivi comprese le norme di attuazione dello statuto, prevalgono sulle fonti legislative ordinarie, che le debbono rispettare.

È dunque evidente che in relazione alla ricorrente Provincia il legislatore statale - che ha espressamente affidato la competenza alla Provincia stessa - non può dettare in tale materia una disciplina direttamente applicabile, in quanto lo vietano sia la stessa competenza espressamente attribuita, sia l'art. 2 d.lgs. 266/1992: il quale, come noto, stabilisce che nelle materie di competenza provinciale la legislazione provinciale deve essere adeguata ai principi e nonne costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5 dello Statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato, entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto legislativo, e che nel frattempo restano applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti.

I commi da 4 a 8 dell'art. 37 d.l. 83/2012, invece, disciplinano l'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico con norme direttamente applicabili, che si rivolgono espressamente anche alle Province autonome.

Inoltre, come sopra esposto, i commi 4, lett. *b)* e 7 prevedono atti statali di natura regolamentare in materia provinciale e si pongono, quindi, in contrasto con le predette norme costituzionali e di attuazione e con l'art. 2 d.lgs. 266/1992 (che non ammette atti regolamentari nelle materie provinciali) e con l'art. 117, co. 6, Cost., che sancisce il divieto di regolamenti statali nelle materie – regionali. Anche di recente la Corte costituzionale ha ricordato quanto segue: «Già nella sentenza n. 376 del 2002 questa Corte, esaminando — alla luce dell'assetto costituzionale precedente alla revi-



sione del 2001 — la posizione che, nella gerarchia delle fonti di produzione del diritto, venivano ad assumere i regolamenti di delegificazione, affermava che «la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude(va) di per sé che da queste ultime (potessero) trarsi principi vincolanti per le regioni». É evidente che in nulla queste conclusioni sono mutate dopo la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e che, quindi, deve escludersi che il regolamento di delegificazione sia un veicolo normativa idoneo a delineare le grandi riforme economico-sociali che sì impongono alla potestà legislativa della Provincia autonoma» (sent. 207/2012).

Qualora i d.m. in questione fossero considerati atti di indirizzo e coordinamento o atti amministrativi generali, la loro previsione sarebbe comunque illegittima in quanto non rispettosa degli artt. 3 e 4 d.lgs. 266/1992: il primo prevede che gli atti indirizzo vincolino «solo al conseguimento degli obiettivi o risultati in essi stabiliti» (mentre i d.m. in questione non hanno contenuto finalistico) e prescrive la competenza governativa ed il parere della Provincia; il secondo prevede che «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

Infine, come si è visto, gran parte della disciplina contenuta nei commi da 4 a 8 ha carattere dettagliato e, dunque non potrebbe vincolare la Provincia neppure in termini di vincolo di adeguamento. Essa, però, si rivolge anche alle Province e, dunque, contrasta con le norme costituzionali e di attuazione sopra viste (in particolare, art. 1-*bis* d.P.R. 235/1977 e art. 2 d.lgs. 266/1992).

In definitiva, i commi da 4 a 8 pretendono illegittimamente di sovrapporsi alla disciplina legislativa con cui questa Provincia, in applicazione della normativa di attuazione statutaria, ha regolato i procedimenti, anche di evidenza pubblica, per il rilascio delle concessioni dí grande derivazione a scopo idroelettrico e i proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche.

Dunque, la nuova normativa nazionale contenuta nei commi da 4 a 8 dell'art. 37 d.l. 83/2012, risulta illegittimamente lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia di Trenta.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 3-*bis*.

L'art. 69, co. 3-*bis*, d.l. 83/2012 dispone che «al fine di semplificare l'organizzazione degli enti territoriali locali, di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di contribuire al contenimento della spesa pubblica, nonché in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, le province autonome di Trento e di Bolzano prevedono, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza». Conviene ricordare che il richiamato art. 23, co. 22, d.l. 201/2001 stabilisce che «la titolarità di qualsiasi carica, ufficio o organo di natura elettiva di un ente territoriale non previsto dalla Costituzione è a titolo esclusivamente onorifico e non può essere fonte di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza, con esclusione dei comuni di cui all'art. 2, comma 186, lettera *b)*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni».

Così, alla stregua del comma 3-*bis*, le Province autonome dovrebbero «ottemperare» a tale disposizione, rendendo gratuite le funzioni svolte dagli amministratori presso le proprie comunità di valle.

Si tratta, come si vede, di una disposizione molto precisa, quasi di un ordine. Ma sulla legittimità costituzionale di quest'ordine, così formulato, ha nutrito dubbi lo stesso legislatore.

Da un lato, infatti, esso ha contestualmente stabilito che a tale ottemperanza la Provincia provveda «nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», cioè delle nonne di attuazione dello statuto: rinviando così — contraddittoriamente - all'autonomia del destinatario (ed alle speciali procedure di attuazione dello statuto) nel momento stesso in cui tale autonomia viene negata.

Dall'altro, il successivo comma 3-*ter* dello stesso art. 69 d.l. 83/2012 ha addirittura precisato che «le disposizioni di cui al comma 3-*bis*» - che riguardano esclusivamente le Province autonome di Trento e di Bolzano - «si applicano compatibilmente con le competenze attribuite alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dello statuto speciale e delle relative nonne di attuazione».

Siamo dunque di fronte ad un vero paradosso normativo: il legislatore stabilisce una nonna (restrittiva) per le sole Province autonome e contestualmente afferma che tale norma si applica ad esse — le sole destinatarie — compatibilmente con la loro autonomia!

Sennonché, una simile tecnica normativa - che realizza in realtà una forma di inquinamento normativo - viola in primo luogo il principio di ragionevolezza e di certezza del diritto. Il complesso che ne risulta pone un dovere di adeguamento e contemporaneamente lo nega o lo pone in dubbio, ponendo le Province autonome destinatarie in una situazione di incertezza.

Esse, infatti, ritenendo il comma 3-*bis* incompatibile con la propria autonomia statutaria, non sarebbero tenute ad applicano, ma al tempo avrebbero contraddetto una disposizione statale formalmente vigente e ad esse specificamente rivolta.

La Provincia è legittimata a far valere tali vizi, posto che la norma in questione attiene al coordinamento della finanza pubblica e alla finanza locale (materie di competenza anche provinciale: v. sentt. 22/2012 e 80/2012) e, determinando incertezza sul vincoli finanziari esistenti e sullo status degli amministratori delle comunità di valle, pregiudica lo svolgimento dell'autonomia legislativa della Provincia.

In ogni modo, ad avviso della ricorrente Provincia il comma 3-*bis* dell'art. 69 è realmente incompatibile con lo statuto speciale e con le relative norme di attuazione. Esso si richiama al «fine di semplificare l'organizzazione degli enti territoriali locali, di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di contribuire al contenimento della spesa pubblica». Ma è evidente che il divieto di corrispondere compensi per gli «incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle» (dizione a sua volta ambigua, che qui si intende come divieto di retribuirne gli amministratori) non contribuisce in alcun modo a «semplificare l'organizzazione degli enti territoriali locali», la quale rimane esattamente come era prima.

Escluso dunque che la norma qui contestata possa trovare fondamento in tale esigenza, rimane da esaminare il fine di «assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e di contribuire al contenimento della spesa pubblica». Si tratterebbe, allora, di una norma di coordinamento della finanza pubblica.

Cosi considerata, tuttavia, la nonna si rivela illegittima sotto diversi profili.

Intanto, essa non corrisponde affatto ai requisiti che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha individuato sul piano generale per tale categoria di norme. Si tratta infatti non di un limite complessivo alla spesa, o almeno ad un rilevante aggregato di essa. Al contrario, la norma impugnata pone un limite puntuale con specifico riferimento alle comunità di valle, un limite non temporaneo e che non consente alcuno svolgimento da parte delle Province, ma richiede semplicemente di essere recepito. Essa dunque non ha alcuna delle caratteristiche peculiari dei principi di coordinamento della finanza pubblica e viola le regole poste a garanzia delle stesse Regioni ordinarie.

Sul piano statutario, poi, risulta palesemente violato l'art. 79 dello Statuto, che prevede in modo esaustivo le modalità con cui la Provincia concorre agli obiettivi di finanza pubblica. In base al comma 3, «fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all' art. 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria». L'art. 79, cc. 3, precisa che «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale» e che «le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

In base al comma 4, «le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo».

Dunque, secondo lo statuto lo Stato concorda con la Provincia «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» (art. 79, co. 3), e poi spetta alla Provincia «provvedere alle funzioni dì coordinamento con riferimento agli enti locali» (sempre co. 3; è opportuno ricordare che le comunità di valle «sono enti pubblici locali a struttura associativa», in base all'art. 14, co. 2, l.p. 3/2006). Dunque, lo Stato non può unilateralmente porre un vincolo finanziario (per di più puntuale) in relazione alle comunità di valle. Gli strumenti con cui il sistema provinciale concorre agli obiettivi dì finanza pubblica sono quelli regolati dall'art. 79 St. e possono essere modificati solo nel rispetto delle procedure statutarie e del principio dell'accordo, che domina la materia dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali.

Sempre sul piano statutario, risulta altresì violata la competenza in materia di finanza locale. In tale materia la Provincia autonoma di Trento è dotata di potestà legislativa , ai sensi dell'art. 80, co. 1, St. («Le province hanno competenza legislativa, nei limiti stabiliti dall'art. 5, in materia di finanza locale»), dell'art. 81, co. 2, St. («Allo scopo di adeguare le finanze dei comuni. al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, le province di Trento e di Bolzano corrispondono ai consumi stessi idonei mezzi finanziari, da concordare fra il Presidente della relativa Provincia ed una rappresentanza unitaria dei rispettivi comuni») e delle relative norme di attuazione (v. art. 17 d.lgs. 268/1992, in particolare il comma 3: «Nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei comuni, le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale»).

È da sottolineare che la Provincia è anche dotata di competenza legislativa sulle forme collaborative tra i comuni, in base all'art. 15, co. 2, d.P.R. 526/1987.

Poiché la norma impugnata è di dettaglio, la sua pretesa di vincolare la Provincia viola le nonne appena citate e l'art. 2 d.lgs. 266/1992, in base al quale le leggi provinciali devono adeguarsi alle leggi statali recanti i limiti di cui agli artt. 4 e 5 St.

Posta la violazione dello statuto e delle norme di attuazione, scrupolo difensivo esige che si faccia altresì rilevare che l'obbligo di adeguamento posto dal comma 3 bis dell'art. 69 è anche costituzionalmente illegittimo nel suo contenuto specifico, per contrasto con l'art. 36, primo comma, della Costituzione, nonché, in via derivata, con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Un conto, infatti, sarebbe stabilire - ad esempio - un divieto di cumulo di più retribuzioni per attività strettamente connesse, tutt'altro conto è imporre - su un piano astratto e senza alcuna relazione con le concrete modalità organizzative ed operative delle comunità di valle - che gli incarichi da esse attribuiti siano gratuiti.

Una simile disposizione viola palesemente il diritto alla retribuzione per il proprio lavoro e - visto dal lato opposto, quello dell'assetto organizzativo - impedisce alle amministrazioni interessate (ed alla Provincia, che ne è complessivamente responsabile) una efficiente organizzazione: essendo evidente che il non poter retribuire una prestazione limita gravemente la possibilità di ottenerla.

La Provincia è legittimata a far valere tali violazioni perché la norma impugnata attiene, come visto, a materie di competenza provinciale (v. sentt. 22/2012 e 80/2012) e lo Stato non può vincolare le competenze della Provincia in modo illegittimo, con norme che rappresenterebbero un quadro incostituzionale (e dunque instabile, con conseguente pregiudizio per la certezza del diritto) di riferimento dell'azione provinciale e dell'esercizio della sua autonomia legislativa.

P. Q. M.

Voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illeggittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 10-bis*, dell'articolo 17*-ter*, comma 5, dell'articolo 37, commi da 4 a 8, e dell'articolo 69, comma 3*-bis*, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Trento-Padova-Roma, 9 ottobre 2012

Prof. avv. FALCON - *Avv.* PEDRAZZOLI – *Avv.* MANZI

Allegati:

1) Deliberazione della Giunta provinciale 21 settembre 2012, n. 1970.

2) Procura speciale n. rep. 27776 del 25 settembre 2012.

12C0439

N. **153**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012
(della Regione Campania)

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 - Previsione di non applicabilità dell'obbligo predetto alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica a condizione che per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di buon andamento della pubblica amministrazione e di leale collaborazione - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house* - Denunciata violazione degli esiti referendari del 12 e 13 giugno 2011 - Denunciata elusione del *decisum* della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3.
– Costituzione, artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei sevizi 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 Campania - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria, organizzativa e di funzionamento delle Regioni e di enti pubblici regionali, nonché di servizi pubblici locali - Denunciata violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Denunciata violazione di obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario, in tema di affidamenti *in house* - Denunciata violazione degli esiti referendari del 12 e 13 giugno 2011 - Denunciata elusione del *decisum* della sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 8.
– Costituzione, artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136.

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 Campania - Denunciata violazione del principio democratico della sovranità popolare, nonché del principio autonomistico delle comunità locali - 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 del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Denunciata violazione del procedimento per l'approvazione delle leggi costituzionali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 6, 11 e 12.
– Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, comma secondo, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138.

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 Campania - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa 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. 18, commi 1, 2, 2-*bis*, 7-*bis*, 9, lett. *c)* e *d)*.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133.

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 Campania - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - 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. 19, commi 1, lett. *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 2, 3, 4, 5 e 6.
– Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133.

La Regione Campania (codice fiscale 80011990636), in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore*, on. dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della giunta regionale n. 529 del 4 ottobre 2012, giusta procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'avv. Maria D'Elia (codice fiscale DLEMRA53H42F839H), dell'avvocatura regionale, e dal prof. avv. Beniamino Caravita di Toritto (codice fiscale CRVBMN54D19H501A), del libero foro, ed elettivamente domiciliata presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla via Poli n. 29 (fax 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it);

CONTRO

Il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 8, dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 11, nonché commi 6 e 12, dell'art. 18, commi 1, 2, 2-*bis*, 7-*bis*, 9, lettere *c)* e *d)*, nonché dell'art. 19, commi 1, lettere *a)*, *b)*, *e)* e *d)*, 2, 3, 4, 5 e 6, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 189 del 14 agosto 2012, supplemento ordinario n. 173, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 41, 71, comma 1, 75, 77, comma 2, 97, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 123, 133, 136 e 138 della Costituzione.

FATTO

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, reca «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

Scopo primario del provvedimento è la razionalizzazione della spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, nonché il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica anche attraverso misure volte a garantire l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti pubblici. Tuttavia, alcune delle disposizioni recate dall'intervento legislativo in parola appaiono di incerta idoneità rispetto al fine programmatico dell'intervento normativo e, altresì, gravemente lesive dell'autonomia regionale.

1. In quest'ottica, l'art. 4, comma 1, di tale provvedimento prevede che nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 — tra cui figurano anche regioni ed enti locali —, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90%, si proceda a dismissione mediante scioglimento o alienazione.

Ai sensi del successivo comma 3 del medesimo articolo, l'obbligo di dismissione di cui al comma 1 non si applica, tra l'altro, alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica. Peraltro, la norma menzionata subordina espressamente la non applicazione a tali società delle disposizioni di cui al comma 1 al ricorrere della condizione che «per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato». Al ricorrere di tale ipotesi, l'amministrazione è tenuta a predisporre un'analisi del mercato, che viene assoggettata al parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sia consentito fin da subito evidenziare come le richiamate previsioni si pongano in linea di continuità ed analogia con l'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, abrogato a seguito del *referendum* del 12 giugno 2011, nonché con il successivo art. 4 del decreto-legge n. 138/2011 — dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012 — disposizioni delle quali viene per di più riprodotta ampiamente la formulazione.

Altra evidente lesione della sfera di competenza regionale è perpetrata dal comma 8 dell'art. 4, a norma del quale, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dal diritto comunitario per la gestione in house, viene limitato entro un valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento non superiore a 200.000 euro annui.

2. Altra disciplina manifestamente lesiva delle prerogative regionali si rinviene nell'art. 17, rubricato «Riordino delle province e loro funzioni». A norma di tale articolo, allo scopo di conseguire obiettivi di finanza pubblica necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, viene disposto il riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri delineati dai successivi commi. Il comma 2 dispone che entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 95/2012, il Consiglio dei Ministri determini, con apposita deliberazione — su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze — il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, individuati nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (tale deliberazione è stata approvata il 20 luglio 2012, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 2012).

Entro settanta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della suddetta deliberazione governativa, e dunque entro il 2 ottobre 2012, il Consiglio delle autonomie locali (o, in mancanza, analogo organo di raccordo tra regione ed enti locali), nel rispetto del principio di continuità territoriale, deve approvare e poi trasmettere alla regione un'ipotesi di riordino relativa alle province presenti nel territorio regionale. Entro venti giorni dalla trasmissione o, in mancanza, entro novantadue giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione governativa (e quindi al più tardi entro il 24 ottobre), le regioni trasmettono al Governo una proposta di riordino delle province formulata sulla base delle ipotesi avanzate dal C.A.L. o dall'analogo organo di raccordo (comma 3).

Da ultimo, il comma 4, nel delineare la fase conclusiva dell'*iter* descritto, prevede che, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012 (vale a dire entro il 14 ottobre), un «atto legislativo di iniziativa governativa» perfezioni il riordino delle province, sulla base delle proposte regionali pervenute. In caso di mancata trasmissione di tali proposte entro tale ultima data, il provvedimento legislativo di riordino delle province sarà assunto previo parere della Conferenza unificata. Peraltro, appare da subito evidente come il termine *a quo* per l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato ex comma 4 (14 ottobre) inizia a decorrere prima ancora che sia scaduto il termine *ad quem* (24 ottobre 2012) per l'adozione delle proposte regionali ai sensi del comma 3.

Il descritto riordino prevede inoltre (comma 4-*bis*) che il ruolo di comune capoluogo delle singole province venga assunto dal comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino.

All'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012, comma 6, vi è la previsione del trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative in precedenza conferite alle province e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, in attuazione dell'art. 23, comma 18, decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011. La norma dispone il suddetto trasferimento «fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14» del medesimo decreto. Il comma 12, nell'individuare gli organi di governo della provincia nel consiglio provinciale e nel presidente della provincia, fa salve, analogamente al comma 6, le previsioni di cui all'art. 23, comma 15, del citato decreto-legge n. 201/2011.

Sia consentito rammentare come le suddette disposizioni dell'art. 23 sono già state oggetto di impugnativa da parte della regione ricorrente dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte con ricorso n. 46 del 2012, attualmente pendete.

Il comma 11 del menzionato art. 17, infine, individua le funzioni spettanti alla regione a seguito della conclusione del processo riordino provinciale, limitandole alle sole funzioni di programmazione e di coordinamento, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117 Cost. e a quelle esercitate ex art. 118 Cost.

3. Un altro gruppo di disposizioni violative dell'autonomia regionale si rinviene nell'art. 18, il quale, al dichiarato scopo di garantire l'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, nella pretesa attuazione degli artt. 114 e 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., dispone alla data del 1° gennaio 2014 [Ovvero ad altra precedente coincidente con la cessazione o lo scioglimento del consiglio provinciale, ovvero con la scadenza dell'incarico del commissario eventualmente nominato.] la soppressione di una serie di province all'uopo individuate (tra cui anche quella di Napoli) e la contestuale istituzione delle relative città metropolitane. Il comma 1 prevede, altresì, l'abrogazione degli artt. 23 e 24, commi 9 e 10, della legge n. 42/2009 (recanti previsioni transitorie per la disciplina di prima attuazione degli enti locali da ultimo richiamati), nonché degli artt. 22 e 23 del decreto legislativo n. 267/2000 (recanti la disciplina ordinaria per la loro istituzione, temporaneamente sospesa dalla predetta legge n. 42). Ai sensi del comma 2, il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia soppressa. È fatto comunque salvo il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio comunale «l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa», ai sensi dell'art. 133, comma 1, Cost.

Ex comma 2-*bis* dell'art. 18, lo statuto della città metropolitana può prevedere, su proposta del consiglio del comune capoluogo, un'articolazione del territorio del comune capoluogo medesimo in più «comuni». In tal caso, la proposta complessiva di statuto, sulla quale la regione esprime mero parere, è soggetta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana. La norma provvede altresì a regolare la tempistica ed il *quorum* della consultazione referendaria. In caso di esito positivo, è demandata alla legge regionale la revisione delle circoscrizioni territoriali comunali.

Sotto diverso profilo, il comma 7 individua le funzioni fondamentali delle città metropolitane ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost. e il successivo comma 7-*bis*, rispetto agli istituendi enti locali, fa salve per le regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nonché le funzioni esercitate ex art. 118 Cost.

Sempre in tema di funzioni, il successivo comma 9 dell'art. 18 rimette allo statuto della città metropolitana la possibilità di «conferire» proprie funzioni ai comuni ricompresi nel proprio territorio o alle loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, con contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento. Allo stesso modo, secondo le modalità previste dallo statuto medesimo, i comuni facenti parte della città metropolitana e le loro forme associative possono «conferire» alla medesima proprie funzioni, con contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento.

4. L'ultima disposizione caratterizzata da evidenti criticità in ordine alla propria legittimità è l'art. 19, rubricato «Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali». In primo luogo, tale articolo, nel modificare l'art. 14, comma 27, del decreto-legge n. 78/2010 — che a sua volta individua le funzioni fondamentali dei comuni —, riconosce alle regioni, rispetto ai predetti enti locali, le sole funzioni di programmazione e di coordinamento ex art. 117, commi 3 e 4, nonché quelle esercitate ex art. 118 Cost. (art. 19, comma 1, lettera *a)*.

Riscrivendo il comma 28 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, viene imposto ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane) l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di comuni o convenzione (art. 19, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge n. 95/2012).

Nell'introdurre nell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010 il nuovo comma 28-*bis*, la lettera *c)* della disposizione qui impugnata prevede che alle unioni suddette si applichi la disciplina ex art. 32 TUEL. Per i comuni fino a 1.000 abitanti è prevista, invece, l'applicazione dell'art. 16, comma 17, lettera *a)*, decreto-legge n. 138/2011, a norma del il quale consiglio comunale è composto dal sindaco e da 6 consiglieri.

In ultimo, il comma 30 dell'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, come modificato ora dall'impugnato art. 19, comma 1, lettera *d)*, rimette alla regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., l'individuazione, previa consultazione del C.A.L., della dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali dei comuni.

Il comma 2 del menzionato art. 19 sostituisce integralmente i commi da 1 a 16 dell'art. 16 del decreto-legge n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, con 13 nuovi commi. È opportuno da subito segnalare che tale articolo è stato oggetto di impugnativa da parte della regione ricorrente innanzi alla Corte costituzionale (reg. ric. n. 153 del 2011), in ragione dell'evidente portata lesiva delle competenze regionali in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul proprio territorio. Peraltro, tali novelle non risultano idonee a ritenere superati i vizi di costituzionalità già censurati dalla ricorrente con il precedente ricorso.

In particolare, il novellato art. 16 del decreto-legge n. 138/2011 prevede la possibilità per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni (art. 16, comma 1) [Il successivo comma 12 dell'art. 16, nella sua nuova formulazione, prevede che l'esercizio associato possa essere svolto anche mediante convenzioni, purché alla scadenza delle stesse sia comprovato il conseguimento di adeguati livelli di efficienza ed efficacia da parte dei comuni aderenti.]. A tale unione sono affidate per conto dei comuni associati la programmazione della potestà impositiva sui tributi locali, nonché quella patrimoniale relativa alle funzioni esercitate, ed è altresì prevista la predisposizione di apposito bilancio (comma 2). L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, con contestuale trasferimento di tutte le relative risorse umane e strumentali, nonché dei relativi rapporti finanziari (comma 3).

A norma del nuovo comma 4, le forme associative in parola devono avere una popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti (3.000 nel caso di comunità montane). Peraltro, il comma 5 del censurato art. 19 consente alle regioni, entro due mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge ivi gravato, di individuare diversi limiti demografici.

Il successivo comma 5 del novellato art. 16 del decreto-legge n. 138/2011, delinea il procedimento di formazione dell'unione, prevedendo che i comuni interessati avanzino alla regione una proposta di aggregazione. Peraltro, ai sensi dell'art. 19, comma 6, decreto-legge n. 95/2012, l'invio delle suddette proposte deve avvenire perentoriamente entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto-legge stesso. Entro il termine perentorio del 31 dicembre 2013, la regione deve sancire l'istituzione di tutte le unioni del territorio, secondo le proposte trasmesse, anche se mancanti o non conformi.

I commi da 6 a 9 del novellato art. 16 del decreto-legge n. 138/2011, provvedono, poi, ad individuare gli organi dell'unione, quali il consiglio, il presidente e la giunta, regolandone la composizione, la durata e le modalità di elezione. Il successivo comma 10 rimette allo statuto dell'unione la disciplina delle modalità di funzionamento e dei rapporti tra gli organi suddetti. Il comma 13 prevede che dalla proclamazione degli eletti negli organi dell'unione, gli organi di governo dei comuni associati rimangono il sindaco ed il consiglio comunale, mentre le giunte decadono di diritto.

Sotto diverso profilo, il comma 3 del censurato art. 19 del decreto-legge n. 95/2012, nel sostituire integralmente l'art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000, disciplina *ex novo* l'istituto dell'unione di comuni, quale ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. All'unione sono riconosciuti organi propri, formati da amministratori in carica dei comuni associati, un'autonomia statutaria e potestà regolamentare. I comuni provvedono al trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie. In aggiunta, alle unioni competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e contributi sui servizi affidati.

Oggetto di censura è anche il comma 4 dell'art. 19, nella parte in cui dispone che i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti e facenti parte di un'unione, per l'esercizio associato delle funzioni possono optare per le forme associative prescritte dall'art. 14 del decreto-legge n. 78/2010, ovvero dall'art. 16 del decreto-legge n. 138/2012, come modificati dai commi precedenti dell'art. 19 ivi censurato.

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, come convertite con legge n. 135 del 2012, risultano gravemente lesive delle prerogative della regione ricorrente, in quanto viziate da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 8, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, per violazione degli artt. 5, 41, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost.

1.1. Come si è già avuto modo di vedere, l'art. 4 del decreto-legge n. 95/2012, nell'escludere dall'obbligo di scioglimento o alienazione da parte degli enti territoriali le società controllate che svolgano servizi di interesse generale anche aventi rilevanza economica, subordina tale esclusione al ricorrere della condizione che «per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento, non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato». Al ricorrere di tale ipotesi, l'amministrazione è tenuta a predisporre un'analisi del mercato, che viene assoggettata al parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Peraltro, come già rilevato nella parte in «Fatto», tale disciplina ricalca — anche letteralmente — le previsioni di cui all'art. 23-*bis*, commi 3 e 4, decreto-legge n. 112/2008. Tale disposizione condizionava, infatti, gli affidamenti in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla presenza di determinate caratteristiche ambientali del territorio, e rimetteva all'ente appaltante l'onere di svolgere apposita analisi di mercato da sottoporre al parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

È altresì noto che la nozione comunitaria di servizi di interesse generale aventi rilevanza economica ricomprenda i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Tuttavia, nonostante l'intervenuta abrogazione del predetto art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, a seguito del *referendum* del 12 giugno 2011 (*cfr.* decreto del Presidente della Repubblica n. 113/2011), la disposizione ivi censurata, nella parte in cui ritaglia una procedura *ad hoc* per le società in ordine alle quali sia precluso un utile ed efficace ricorso al mercato in ragione di peculiari caratteristiche, finisce di fatto per riprodurre la disciplina già espunta dall'ordinamento a seguito della ricordata consultazione referendaria. E ciò in stridente contrasto con gli artt. 5, 75, 114, 117 e 118 Cost.

In particolare, è ben noto come il *referendum* del 12-13 giugno 2011 abbia manifestato la volontà popolare di non restringere, rispetto ai criteri posti dalla disciplina comunitaria, la possibilità di ricorrere agli affidamenti in house dei servizi pubblici locali, nella convinzione che l'obbligo di apertura al mercato concorrenziale avrebbe comportato un peggioramento delle condizioni di prestazione dei suddetti servizi. Tale abrogazione ha, quindi, determinato la riespansione e l'applicabilità nella materia dei servizi pubblici locali, della normativa comunitaria sull'affidamento in house.

Tuttavia, in totale spregio degli esiti della suddetta consultazione popolare, ed in patente violazione dell'art. 75 Cost., con l'art. 4 del decreto-legge n. 95/2012 il legislatore statale ha reintrodotto una disciplina del tutto analoga a quella abrogata. Dall'analisi di tale disposizione, infatti, sembra chiaro che la stessa persegua la *ratio* di realizzare la privatizzazione e liberalizzazione dei servizi resi a beneficio delle pubbliche amministrazioni. Ossia l'analogo scopo al quale già mirava la disciplina ex art. 23-*bis*.

Ma a ben vedere le previsioni di cui alla norma censurata risultano ancor più restrittive. Ed infatti, posto che in entrambi i casi l'amministrazione pubblica dovrà sottoporre al parere dell'AGCM un'analisi del mercato in ordine alla ricorrenza delle peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, risulta immediatamente evidente come l'esito negativo del suddetto parere non comporterà più la preclusione degli affidamenti in house di valore superiore ad euro 200.000, bensì la necessità di sciogliere o dismettere la stessa società controllata, con preclusione assoluta del ricorso a questa forma di gestione del servizio.

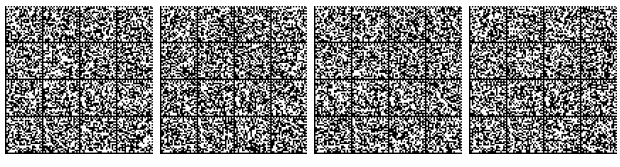
In altre parole, la disposizione impugnata subordina la stessa sopravvivenza delle società controllate che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica alla valutazione circa l'impossibilità per l'amministrazione pubblica controllante di poter efficacemente ed utilmente ricorrere al mercato. In aggiunta, a rendere ancor più lesiva la disciplina da ultimo recata, viene ora prescritta l'acquisizione di un parere vincolante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Non escludendo le società cosiddette in house dal proprio ambito di applicazione, il censurato art. 4, comma 3, si pone pertanto in palese contrasto non solo con gli esiti referendari del 12 e 13 giugno 2011, ma anche con il netto *decisum* della recente sentenza n. 199 del 2012, mediante la quale Codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, nella misura in cui recava una disciplina simile a quella oggetto di abrogazione referendaria.

In particolare, con tale pronuncia Codesto Ecc.mo Giudice, nel dare accoglimento alle censure formulate dalle regioni ricorrenti, ha avuto modo di osservare come a seguito dell'abrogazione del menzionato art. 23-*bis* le competenze regionali e degli enti locali nel settore dei servizi pubblici locali si siano riespanse. Tale articolo, infatti, riduceva le possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali, con conseguente delimitazione degli ambiti di competenza legislativa residuale delle regioni e regolamentare degli enti locali. La sua espunzione dall'ordinamento, lungi dal creare vuoti normativi, ha determinato l'applicabilità della disciplina comunitaria, più favorevole per le regioni e per gli enti locali.

A fronte della chiara e netta giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte, tuttavia, con la disposizione ivi censurata la possibilità di amministrare servizi pubblici locali a rilevanza economica mediante affidamento diretto è stata nuovamente ridimensionata, con conseguente frustrazione dell'esercizio delle competenze regionali e degli enti locali in materia, e quindi in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.

Peraltro, il nuovo intervento legislativo statale in tema di gestione in house dei predetti servizi pubblici locali, risultando anche letteralmente riproduttivo e comunque contraddistinto dalla medesima *ratio* della disciplina dichiarate costituzionalmente illegittima dalla richiamata sent. n. 199 del 2012, si traduce in una palese violazione dell'art. 136 Cost.



Né valga obbiettare che, nel lasso di tempo intercorso (invero non lungo) tra la consultazione referendaria e l'introduzione della norma ivi censurata, si sono verificati mutamenti idonei a legittimare la reintroduzione della disciplina abrogata. Le norme reintrodotte, infatti, non danno certezza in ordine al conseguimento di effetti finanziari positivi utili a risolvere la grave congiuntura economica in atto. Tali effetti rimangono del tutto ipotetici e meramente attesi (sperati) senza la benché minima allegazione di evidenze empiriche (al riguardo, sul punto, estremamente laconica appare la relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge). Invero, il rigore del giudicato costituzionale — secondo la consolidata giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte — avrebbe dovuto imporre al legislatore di «accettare la immediata cessazione dell'efficacia della norma illegittima», precludendo allo stesso di «perseguire e raggiungere, direttamente o indirettamente, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (in tal senso, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 223 del 1983, nonché n. 922 del 1988).

Alla luce di tutto quanto *supra* dedotto, l'art. 4, comma 3, decreto-legge n. 95/2012 appare manifestamente illegittimo.

1.2. Sotto diverso profilo, l'art. 4, comma 3, risulta altresì illegittimo nella parte in cui, nel prevedere l'obbligo di dismissione o scioglimento delle società controllate dalle amministrazioni, ricomprende tra queste ultime anche le autonomie territoriali. Così facendo, infatti, il legislatore statale fuoriesce dall'ambito della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza nel mercato, invadendo la competenza residuale regionale in materia di servizi pubblici locali ed ancora prima l'autonomia istituzionale in relazione all'esercizio di attività economiche organizzate.

Ed infatti, come si è già osservato, mediante le previsioni di cui al citato art. 4, lo Stato non si limita, come aveva fatto con l'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, a limitare la possibilità di ricorrere all'affidamento in house, che rientrano nell'ambito della materia «tutela della concorrenza», secondo quanto stabilito in varie pronunce da Codesta Ecc.ma Corte (*ex plurimis*, sent. n. 325 del 2010). Invero, con la disposizione censurata risulta vincolata la stessa possibilità per le regioni di mantenere partecipazioni nelle società interamente o parzialmente controllate, in violazione della libertà di iniziativa economica organizzata, che costituisce senza dubbio alcuno una delle prerogative pacificamente riconosciute alle regioni, come imprescindibile corollario della propria autonomia istituzionale ex art. 114 Cost.

In altre parole, la disciplina ivi indubbiata di illegittimità consegue l'effetto di precludere in radice alle regioni la stessa possibilità di esercitare le attività di rilevanza economica in precedenza esercitate tramite società controllate. Per tali ragioni, l'art. 4 viola altresì gli artt. 41 e 114 Cost.

1.3. Sotto diverso profilo, illegittimo risulta altresì il comma 8 del medesimo articolo, nella parte in cui dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'affidamento diretto possa avvenire solo a favore di società a capitale interamente pubblico, nel rispetto dei requisiti richiesti dal diritto comunitario in materia di in house providing, purché il valore economico del servizio o dei beni oggetto dell'affidamento non superi 200.000 euro annui.

A dimostrare la grave e manifesta illegittimità della disposizione censurata, sia sufficiente rilevare come la stessa riproponga la soglia economica già stabilita dall'art. 4 del decreto-legge n. 138/2011, nella versione modificata dal decreto-legge n. 1/2012. Come si è già avuto modo di osservare sopra, tale disposizione è stata oggetto di dichiarazione di incostituzionalità da parte della menzionata sentenza n. 199 del 2012.

Nella suddetta decisione, nel pronunciarsi proprio in ordine alla legittimità delle modifiche sopravvenute del predetto art. 4, tra le quali rientrava anche l'introduzione di una soglia di valore inferiore ad euro 200.000, Codesta Ecc.ma Corte ha espressamente sottolineato come le stesse «limitano ulteriormente le ipotesi di affidamento diretto dei servizi pubblici locali, confermano il contenuto prescrittivo delle disposizioni oggetto delle censure, (...) comprimendo, anzi, ancor di più, le sfere di competenza regionale».

In aggiunta, Codesto Ecc.mo Giudice ha altresì osservato come la limitazione espressa degli affidamenti diretti al di sotto di un massimo di valore dei beni o servizi, oltre ad escludere «qualsivoglia valutazione dell'ente locale, oltre che della regione», si pone altresì «in difformità rispetto a quanto previsto dalla normativa comunitaria, che consente, anche se non impone (sentenza n. 325 del 2010), la gestione diretta del servizio pubblico da parte dell'ente locale, allorquando l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la «speciale missione» dell'ente pubblico (art. 106 TFUE), alle sole condizioni del capitale totalmente pubblico della società affidataria, del cosiddetto controllo «analogo» (il controllo esercitato dall'aggiudicante sull'affidatario deve essere di «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante sui propri uffici) ed infine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante».

Se, dunque, l'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112/2008 ha comportato che tornasse nuovamente applicazione la normativa comunitaria dell'in house providing (alla quale l'art. 4 del decreto-legge n. 95/2012 afferma contraddittoriamente di dare attuazione), l'introduzione di un limite di valore per gli affidamenti diretti non previsto da tale normativa comporta l'illegittima violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.

In tal senso, è appena il caso di rammentare come Codesta Ecc.ma Corte abbia già avuto modo di rilevare che «le disposizioni di legge che collidessero con i limiti posti dalla configurazione comunitaria dell'in house, confliggerebbero con norma interposta di costituzionalità, prestandosi al vaglio del giudice delle leggi circa il rispetto dei vincoli posti al legislatore (quali limiti all'esercizio della medesima potestà legislativa, ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione)» (sentenza n. 439 del 2008).

Sotto diverso profilo, alla violazione della normativa comunitaria in materia di affidamento diretto consegue, altresì, la compressione delle competenze legislative regionali e degli enti locali ex artt. 117 e 118 Cost., le quali, secondo la ricostruzione fornita da Codesta Ecc.ma Corte, devono intendersi riespanse a seguito della consultazione referendaria del 12-13 giugno 2011.

In conclusione, il comma 8 dell'impugnato art. 4, violando il principio di autonomia e il giudicato costituzionale, risulta costituzionalmente illegittimo per contrasto con i medesimi parametri già invocati in riferimento al precedente comma 3 (artt. 5, 75, 114, 117, 118 e 136 Cost.).

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi da 1 a 4-*bis*, commi 6 e 12, nonché comma 11, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, comma 1, 77, comma 2, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138 Cost. 2,1. I commi da 1 a 4-*bis* dell'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 risultano manifestamente illegittimi laddove, descrivendo compiutamente il procedimento di riordino delle province attualmente esistenti, si pongono in stridente contrasto con le previsioni di cui all'art. 133, comma 1, Cost.

Tale disposizione costituzionale prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province nell'ambito delle regioni siano coperti da riserva di legge rinforzata, prescrivendo l'approvazione di una legge della Repubblica su iniziativa dei comuni interessati, previo parere della regione.

In via preliminare, non sembra revocabile in dubbio come la riserva di legge rinforzata prevista dalla citata norma costituzionale debba senz'altro trovare applicazione anche nell'ipotesi — quale è quella oggetto del presente giudizio — nella quale non viene stabilita l'istituzione di una nuova provincia, ovvero il mutamento della circoscrizione di una già esistente, bensì viene disposto un riordino territoriale di carattere generale, il quale deve quindi ritenersi *a fortiori* soggetto al richiamato procedimento legislativo speciale.

Peraltro, è appena il caso di rammentare come possa derogarsi al procedimento definito dall'art. 133 Cost. solo mediante approvazione di apposita legge costituzionale, a pena di violare, oltre alla citata norma costituzionale, altresì il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.

La necessità del ricorso alla legge costituzionale per derogare al procedimento di variazione delle circoscrizioni provinciali, trova conferma da parte della giurisprudenza costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 230 del 2001, Codesta Ecc.ma Corte ritenne legittima una legge della Regione Sardegna istitutiva di quattro nuove province, sebbene assunta in difformità dell'art. 133 Cost., solo in considerazione del fatto che il predetto provvedimento legislativo regionale trovava il proprio fondamento direttamente nello statuto speciale della Regione Sardegna, il quale, in quanto adottato con legge costituzionale, aveva «forza derogatoria» rispetto alla predetta disposizione costituzionale.

Allo stesso modo la Corte cost. ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, della legge n. 142 del 1990 in base al quale sono state istituite sette nuove province con leggi delegate. In questo caso, infatti, secondo il Giudice delle leggi non vi fu deroga rispetto alla procedura disposta dall'art. 133 Cost., in quanto quest'ultima «non esclude che l'istituzione di una nuova provincia (o la modifica della circoscrizione di una provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa» e «non vi sono ostacoli di natura costituzionale che impediscano che gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei comuni e nel parere della regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata» (sent. 347/1994).

Orbene, nel caso di specie emerge chiaramente il carattere derogatorio del procedimento di riordino delle province rispetto all'ordinario procedimento di revisione territoriale delle province.

In primo luogo, un elemento in tal senso deve essere rinvenuto nella mancata previsione di un adeguato ruolo dei comuni interessati dal riordino, che ben potrebbero essere del tutto contrari alle ipotesi formulate dal CAL. Né del resto tali organi possono strutturalmente essere ritenuti rappresentativi dei comuni interessati.

Altro elemento di incompatibilità della disciplina ivi censurata con la disposizione costituzionale coincide con l'esplicita esclusione della possibilità che le proposte regionali di riordino tengano conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali deliberate successivamente all'adozione della deliberazione del Consiglio dei Ministri che ha determinato i criteri per il riordino medesimo (deliberazione adottata in data 20 luglio 2012). Ciò manifesta una grave ed insanabile incoerenza della procedura «creata» dal Governo che, per un verso disattende il dettato costituzionale (art. 133 e art. 138 Cost.), e sotto altro profilo tuttavia «tiene conto» di una eventuale iniziativa comunale, circoscrivendola però ad un periodo anteriore a quello in cui i comuni interessati hanno avuto cognizione dei criteri di riordino, certamente non rispettando il principio di leale collaborazione tra istituzioni.

Ulteriore dato da cui risulta desumibile la violazione del menzionato art. 133, comma 1, Cost., è senz'altro quello alla luce del quale è riconosciuto al Governo il potere di provvedere legislativamente al riordino delle province anche in assenza delle proposte di riordino formulate dalle regioni sulla base delle ipotesi trasmesse dall'organo di raccordo tra regione ed enti locali.

Già dal rapido esame delle suddette previsioni, emerge in maniera incontestabile l'assoluta inconciliabilità del procedimento previsto dall'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 rispetto a quello costituzionale, del quale il legislatore statale sancisce di fatto la sospensione e temporanea disapplicazione.

Inoltre, la necessità di attenersi ad un procedimento che garantisse la più ampia forma di partecipazione dal parte dei comuni nonché la consultazione delle popolazioni interessate, secondo i chiari principi espressi dall'art. 133 Cost., trova ulteriore conferma nelle previsioni della Carta europea delle autonomie locali (European Charter of Local Self-Government) del 15 ottobre 1985 ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439. La Carta, tra le numerose disposizioni poste a garanzia dell'autonomia politica, amministrativa e finanziaria delle comunità locali, prevede altresì espressamente, all'art. 5, che per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge e, all'art. 4, comma 2, che le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità.

Orbene, è noto che secondo la giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte gli articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori, e programmatici (Corte cost. n. 325/2010). Purtuttavia essa, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ben può rientrare nella previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 1, Cost. che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Ne deriva che la Carta costituisce parametro idoneo ad orientare l'attività del legislatore, che i suoi principi deve rispettare.

Invero, alla luce delle indicazioni chiaramente desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, una siffatta procedura di riordino generale delle circoscrizioni provinciali, imposta dallo Stato agli altri enti territoriali come obbligatoria, avrebbe senza dubbio dovuto trovare nel più complesso procedimento previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, tracciato dall'art. 138 Cost. il suo necessario fondamento, a garanzia e nel rispetto di quel principio di autonomia che la Costituzione pone a tutela degli enti territoriali nei confronti dello Stato.

E del resto, non può certo sfuggire come lo Stato, lungi dal godere di una potestà legislativa ordinaria generale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., ha competenza limitatamente a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, dalla quale non appare certamente inferibile alcun titolo competenziale giustificativo in ordine alla modifica delle circoscrizioni provinciali oggetto dell'intervento legislativo qui impugnato.

È evidente, dunque, come le censurate previsioni di cui all'art. 17 risultino palesemente illegittime per violazione degli artt. 133, comma 1, Cost., nonché dell'art. 138 Cost.

Sotto diverso profilo, le disposizioni oggetto della presente questione di legittimità costituzionale si pongono in stridente contrasto con il ruolo che la Carta costituzionale attribuisce alle province.

In tal senso, sia consentito rammentare come queste ultime vengono delineate quali enti territoriali autonomi, costitutivi della Repubblica, dotati di statuti, poteri e funzioni garantiti direttamente dalla Costituzione. Tali enti istituzionali sono diretta espressione del principio autonomistico attraverso il quale le comunità locali sono riconosciute quali formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost., nonché del principio democratico attraverso cui si esplica la sovranità popolare.

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

È evidente, pertanto, la diretta incidenza delle disposizioni censurate sui principi fondamentali sanciti dagli artt. 1, 2 e 5 Cost., in combinato disposto con l'art. 114 Cost., i quali afferiscono in via diretta agli essenziali valori democratici dell'ordinamento e alla separazione verticale dei poteri.

Peraltro, le considerazioni appena svolte rilevano anche sotto un ulteriore profilo. In particolare, se deve essere riconosciuta alla disciplina di cui all'art. 17 l'attitudine a gravare direttamente sulla piena realizzazione dei predetti valori costituzionali, è di certo indubitabile che simili previsioni non possano trovare la propria *sedes materiae* all'interno dello strumento del decreto-legge. Nessuna ragione di necessità e urgenza, infatti, può giustificare una deroga ai richiamati principi costituzionali. Anche a voler ammettere che un simile intervento straordinario rinvenga la propria *ratio* nella finalità di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, finalità asseritamente sostenuta dal comma 1 del censurato art. 17, sia sufficiente richiamare, in senso contrario, alcune pregnanti affermazioni, mediante le quali Codesta Ecc.ma Corte, proprio in riferimento all'attuale situazione di emergenza finanziaria, ha recentemente chiarito che «il principio *salus rei pubblicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione» (sentt. n. 148 e n. 151 del 2012).

Peraltro, l'esame delle disposizioni introdotte dal censurato art. 17 palesa con ogni evidenza come la disciplina statale sia carente dei requisiti di necessità ed urgenza ai quali l'art. 77, comma 2, Cost. vincola il corretto esercizio del potere legislativo da parte del Governo.

Appare chiaro, in tal senso, che l'intervento da parte dello Stato, lungi dall'integrare quei connotati di straordinarietà prescritti dalla disposizione costituzionale, assume piuttosto il carattere di opera di riordino generale del complessivo sistema ordinamentale delle province, come tale inidoneo ad essere perseguito con lo strumento della decretazione d'urgenza.

Né tale evidente profilo di illegittimità potrebbe ritenersi superato dall'avvenuta conversione del decreto-legge n. 95/2012 ad opera della legge n. 135/2012. In tal senso, non pare prestarsi ad interpretazioni difformi il consolidato orientamento sulla base del quale Codesta Ecc.ma Corte ritiene che «la legge di conversione non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge» (Corte cost., sent. n. 355 del 2010, e le ivi richiamate sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008).

Per tale ragione oltre alle già richiamate disposizioni costituzionali si le richiamate norme violano anche l'art. 77, comma 2, Cost.

Sotto diverso profilo, la regione ricorrente non può esimersi dal rilevare come il procedimento descritto dall'art. 17 per il riordino degli enti provinciali, oltre a derogare illegittimamente alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali, in palese contrasto con l'art. 133 Cost., ridonda altresì in violazione della disciplina costituzionale posta dall'art. 71 Cost. in materia di iniziativa legislativa.

In particolare, sia consentito osservare che, ai sensi dell'art. 17, il riordino delle province sia realizzato mediante atto legislativo di iniziativa legislativa, adottato alla luce delle proposte regionali di riordino formulate in base all'ipotesi approvate dai CAL (o in mancanza, dagli organi di raccordo tra regioni ed enti locali).

Tuttavia, tale previsione si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 133, comma 1, a mente del quale il potere di iniziativa spetta ai comuni interessati, sentita la regione nel cui territorio gli stessi si situano. In tal modo, pertanto, il legislatore statale finisce di fatto per spostare il potere di necessaria integrazione del formale atto di iniziativa legislativa in capo a soggetti — CAL o organi di raccordo — diversi da quelli previsti dall'art. 133 Cost.

A tal fine, è opportuno precisare che nei predetti organi di raccordo — a prescindere da ogni altra considerazione sulla loro natura e sui loro poteri — non è comunque presente la totalità dei comuni interessati, dal momento che vi partecipano invece soggetti che sicuramente non sono coinvolti dal riordino in base ai criteri definiti dal Governo (ad esempio, i sindaci della provincia nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione).

La mancanza dell'iniziativa dei comuni interessati, nonché del parere della regione per l'avvio del procedimento di riordino — atti da intendersi entrambi costituzionalmente obbligatori — rende del tutto illegittima, a norma degli artt. 133, comma 1, e 71, comma 1, Cost., la presentazione della formale iniziativa legislativa da parte del Governo.

In tal senso, sia consentito rammentare come, sia pure con riferimento al diverso — ma in ogni caso analogo — procedimento di revisione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost., Codesta Ecc.ma Corte abbia avuto modo di precisare che la legge ordinaria dovesse limitarsi alla esclusiva attuazione dei soli adempimenti prescritti da detta norma costituzionale, rimanendo invece del tutto preclusa l'introduzione di ulteriori aggravi procedimentali non previsti, in quanto inidonei a perseguire «la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione» (Corte cost., sent. n. 246 del 2010).

Orbene, nel caso di specie risulta immediatamente evidente come la trasmissione delle proposte regionali di riordino formulate sulla base delle ipotesi dei CAL o degli organi di raccordo appaia del tutto inidonea a realizzare l'acquisizione delle posizioni dei singoli comuni interessati, obiettivo invece chiaramente perseguito dall'art. 133, comma 2, Cost.

Anche sotto tale profilo, pertanto, l'art. 17 deve ritenersi manifestamente contrario al dettato costituzionale.

Peraltro, il coinvolgimento del CAL (o, in mancanza, dell'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali) nell'ambito del procedimento descritto dalla disciplina statale censurata risulta altresì profondamente lesivo delle competenze regionali attribuite dagli artt. 123 e 117, comma 4, Cost.

È appena il caso di rammentare come, in forza del menzionato art. 123, comma 4, Cost. «in ogni regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali».

Codesta Ecc.ma Corte, nel pronunciarsi proprio in ordine al consiglio delle autonomie locali, ha osservato come, alla stregua della richiamata disposizione costituzionale, lo stesso costituisca un «organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto». Sulla base di tale presupposto, interpretando il menzionato art. 123, comma 4, Cost., Codesto Ecc.mo Giudice ha precisato che «quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della regione» (Corte cost., sent. n. 370 del 2006).

Dalle suddette riflessioni emerge chiaramente, allora, come ogni regolamentazione e specificazione delle funzioni consultive del CAL, nonché l'eventuale attribuzione allo stesso di ogni ulteriore compito spetti in via esclusiva all'autonomia statutaria regionale, stante la predetta riserva sancita dalla Carta costituzionale.

Orbene, nel caso di specie il legislatore statale, assegnando al CAL delle competenze eccedenti le funzioni consultive di tale organo, ha illegittimamente invaso la sfera di disciplina strettamente riservata all'autonomia statutaria delle regioni.

Peraltro, analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo agli organi regionali di raccordo ai quali la disposizione statale attribuisce rilievo in mancanza dei CAL. In tal senso, non può certo essere revocata in dubbio la potestà delle regioni, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di organizzazione, di disciplinare discrezionalmente tali organi interni.

Con precipuo riferimento alla Regione Campania, appare chiaro il contrasto delle disposizioni statali censurate con le funzioni ed i compiti meramente consultivi che la legge regionale n. 26/1996 attribuisce alla Conferenza permanente regione-autonomie locali della Campania, quale organo regionale di raccordo tra la regione stessa e gli enti locali presenti sul territorio campano.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, l'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 risulta altresì in contrasto sia con l'art. 123, comma 4, Cost., sia con la competenza legislativa residuale (e quindi esclusiva) in materia di disciplina della propria organizzazione interna che l'art. 117, comma 4, Cost. riconosce alle regioni.

Un ulteriore profilo di incostituzionalità della disciplina statale deve essere rinvenuto nella previsione secondo la quale il riordino delle province avvenga nell'osservanza di requisiti minimi, la cui individuazione è rimessa al Consiglio dei Ministri sulla base dei soli criteri della dimensione territoriale e della popolazione residente in ciascuna provincia (comma 2). Analoghe censure possono essere mosse nei confronti della disciplina relativa alla determinazione dei parametri per l'individuazione del comune capoluogo delle nuove province risultanti in esito al riordino (comma 4-*bis*). In quest'ultimo caso, il criterio della dimensione demografica o all'accordo tra i comuni interessati, non tiene conto dell'evidente necessità di assicurare al capoluogo una certa centralità all'interno del nuovo contesto territoriale.

Sia consentito evidenziare come alla luce dei parametri individuati dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, la provincia di Benevento non rispetta i prescritti requisiti demografici e territoriali.

Ma, soprattutto, la definizione di tali criteri è avvenuta in totale assenza di un idoneo titolo competenziale legittimante all'interno del dettato costituzionale. Di certo, tale potestà non può essere rinvenuta all'interno dell'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., alla stregua del quale la competenza statale deve limitarsi a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali. Né alcuna attribuzione può discendere dal comma 3 dello stesso articolo costituzionale.

Peraltro, il potere statale di determinare tali criteri non trova nemmeno riscontro nell'art. 133 Cost., il quale, come già visto, si limita infatti a riservare ai comuni interessati l'atto di iniziativa dello speciale procedimento per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, da realizzarsi con eventuale legge provvedimento dello Stato. Nella richiamata disposizione costituzionale, tuttavia, alcun riferimento è rinvenibile in ordine alla possibile determinazione *ex lege* di requisiti minimi delle circoscrizioni medesime.

Del resto, i criteri posti dalla delibera del 20 luglio — in disparte ogni fondato rilievo sulla congruità e appropriatezza — vengono stabiliti con deliberazione del Consiglio dei Ministri in aperta violazione della riserva di legge operante ai sensi dell'art. 133 Cost.

L'art. 17 al comma 2, si limita ad una generica enunciazione dei criteri della dimensione territoriale e della popolazione residente in ciascuna provincia, senza definire alcuna loro parametrazione, neanche di massima, mentre la loro effettiva individuazione viene attribuita al Governo. L'Esecutivo risulta così dotato di un potere pienamente discrezionale e del tutto arbitrario, in evidente spregio della *ratio* dell'art. 133 Cost., che al contrario vincola eventuali mutamenti delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province allo strumento della legge, posto a chiaro presidio dei principi democratici e autonomistici e della identità territoriale delle province.

Peraltro, non sfugge a codesta regione come, prima della riforma del titolo V, la revisione delle circoscrizioni provinciali abbia trovato la propria disciplina ad opera dell'art. 16, legge n. 142/1990 (poi rinnovato dall'art. 21 decreto legislativo n. 267/2000), il quale conteneva la fissazione di alcuni criteri e indirizzi per l'esercizio dell'iniziativa comunale ex art. 133 Cost., relativi, tra l'altro, alla dimensione territoriale e all'ampiezza demografica di ciascuna provincia.

Tuttavia, occorre rilevare che detti criteri, oltre a non essere rigidi ma solo tendenziali, trovavano allora giustificazione alla stregua del previgente testo del titolo V, a norma del quale le province erano anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale (art. 129 Cost.) e svolgevano funzioni determinate in via generale e attribuite dallo Stato o delegate dalle regioni, per quanto di rispettiva competenza (art. 118 v.t. e art. 128 v.t. Cost.).

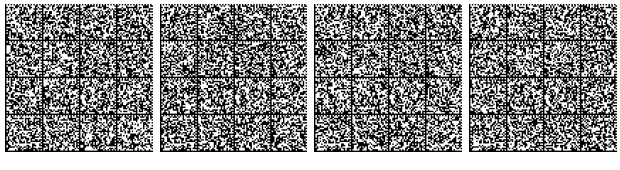
A seguito della legge costituzionale n. 3/2001, gli artt. 5 e 114 Cost. riconoscono ora le province quali enti autonomi costitutivi della Repubblica, dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Nell'ambito del nuovo disegno costituzionale, è altresì opportuno rilevare che alle province spetta il conferimento di funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Pertanto è ben possibile che le stesse, in virtù dei predetti canoni, siano attributarie di funzioni diverse in base alle diverse esigenze rilevanti sul territorio.

In altre parole, in base ai nuovi principi che regolano il conferimento delle funzioni amministrative, non sono le caratteristiche territoriali delle autonomie locali a dover essere adeguate alle funzioni amministrative «decentrate» dallo Stato e dalla regione, ma le funzioni medesime a dover essere riconosciute come «proprie» o a dover essere «conferite» ad autonomie locali costitutive della Repubblica sulla base del principio di sussidiarietà e dunque anche in maniera differenziata tra provincia e provincia secondo criteri di adeguatezza funzionale.

Venuto meno il precedente criterio di uniformità delle competenze dei vari livelli di autonomia locale, non trova quindi alcun possibile fondamento nel nuovo titolo V della Costituzione la fissazione di criteri rigidi per il riordino territoriale delle province.

Sotto diverso profilo, la determinazione da parte dello Stato di requisiti minimi, fondati sulla dimensione territoriale e la popolazione residente, risulta altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, con violazione dell'art. 3 Cost.

È immediatamente evidente, infatti, come il riferimento esclusivo a parametri dimensionali ovvero demografici finisca per svilire e non tenere nel benché minimo rilievo la natura storico-identitaria delle autonomie territoriali, sancita dagli artt. 1, 2, 5 e 114 Cost. In tal senso, il legislatore statale mostra di trascurare la necessità di prendere in prioritaria considerazione criteri storici e culturali per la delimitazione dei confini provinciali e l'individuazione dei rispettivi capoluoghi.



Inoltre, anche a voler concedere che possa costituire un titolo competenziale idoneo quello invocato (ma non meglio qualificato) dal legislatore statale «al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio», i rigidi criteri fissati per il riordino delle province appaiono irragionevoli e sproporzionati rispetto agli obiettivi medesimi, determinando un *vulnus* dei principi costituzionali fondamentali della sovranità popolare, dell'inviolabilità dei diritti delle formazioni sociali e dell'autonomia locale, i quali non appaiono adeguatamente ponderati nell'ambito di quel ragionevole bilanciamento dei valori che avrebbe dovuto più correttamente orientare il legislatore statale nel legittimo perseguimento delle proprie finalità di contenimento della spesa.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, appare manifesta l'illegittimità, nonché l'irragionevolezza delle previsioni censurate. Peraltro, tale illegittimità sussisterebbe anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui si ritenesse che il predetto intervento legislativo possa trovare giustificazione nell'ambito della competenza legislativa statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, deve infatti osservarsi che la disciplina statale risulta già da un primo esame non coerente con le condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale per il legittimo esercizio della competenza medesima. Secondo l'orientamento ormai consolidato e costante di Codesta Ecc.ma Corte, infatti, affinché le disposizioni con cui lo Stato pone dei vincoli all'autonomia regionale possano dirsi legittime occorre che le stesse «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, 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» (in tal senso, di recente, Corte cost., sentt. n. 148 e n. 193 del 2012).

Nel caso di specie, tuttavia, nessuna delle due suddette condizioni risulta rispettata. Da una parte, infatti, la normativa volta a ridurre la spesa mediante il «riordino delle province» intenderebbe produrre l'effetto — strutturale e niente affatto transitorio — della soppressione delle province che non rispondono ai criteri fissati dallo Stato. Dall'altra, la rigida determinazione di tali criteri (individuati come requisiti minimi di dimensione territoriale e popolazione residente) risulta demandata direttamente dal Governo (con atto non normativo non soggetto al raccordo con le regioni e gli enti locali), senza alcuna possibilità di adattamento alle esigenze del territorio degli obiettivi dì riduzione della spesa.

Peraltro, in riferimento alle perseguite finalità di contenimento della spesa pubblica, è bene precisare come dalla relazione tecnica al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012 non sia dato evince alcun criterio di esatta quantificazione degli effetti finanziari conseguibili.

Le menzionate previsioni, pertanto, risultano del tutto inidonee a definire norme di coordinamento della finanza pubblica, derivandone la violazione degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.

In ultimo, la disciplina relativa al procedimento di riordino delle province risulta altresì incompatibile con gli artt. 3, 118, 120 e 133 Cost., nella parte in cui viene configurata un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle regioni nel caso di mancato invio delle proposte di riordino da parte di queste ultime.

In particolare, il comma 4 dell'art. 17 dispone che se entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012 una o più proposte di riordino non sono trasmesse dalla regione al Governo, il provvedimento legislativo di riordino delle province è assunto previo parere della Conferenza unificata.

Peraltro, il meccanismo surrogatorio delineato dalla disposizione sopra descritta non risulta coerente con i requisiti e presupposti stabiliti dalla costante giurisprudenza costituzionale in ordine al corretto esercizio di un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali. Requisiti che, dopo la riforma del titolo V della Costituzione trovano ora anche positivo fondamento nell'art. 120, comma 2, Cost. e nell'art. 8, legge n. 131/2003, che al primo dà attuazione.

In primo luogo, è pacifico l'orientamento di Codesta Ecc.ma Corte secondo cui la sostituzione trova il proprio ontologico presupposto nel mancato o inesatto adempimento di atti o attività dovuti o necessari, ossia privi di discrezionalità nell'*an* (in tal senso, si vedano a titolo meramente esemplificativo, Corte cost., sentt. n. 240 e n. 43 del 2004, nonché sent. n. 177 del 1988). Appare chiaro come tali non possano certo ritenersi le proposte regionali di riordino delle province, le quali vanno intese come atti di iniziativa del procedimento di revisione ex art. 133, comma 1, Cost., e quindi, con ogni evidenza, assolutamente discrezionali e certamente non vincolati.

Sotto diverso profilo, non risulta nemmeno rispettato il principio di leale collaborazione. Dall'esame della disciplina censurata emerge come l'eventuale ritardo nella trasmissione della proposta di riordino comporti l'automatica sostituzione della volontà regionale da parte del Governo, senza che sia garantita alla regione interessata alcuna inter-

locuzione, né «alcuna limitazione procedurale, che consenta all'ente inadempiente di compiere l'atto» (Corte cost., sent. n. 165 del 2011). In tal senso, non è dato rinvenire all'interno della disciplina censurata nessuna delle fasi procedimentali prescritte dall'art. 8, legge n. 131/2003. Né il mero parere espresso dalla Conferenza unificata in ordine al provvedimento legislativo di riordino può ritenersi satisfattivo delle garanzie partecipative delle singole regioni.

Peraltro, la mancata predisposizione di adeguate forme di collaborazione assume un profilo ancor più lesivo nella misura in cui, attraverso l'esercizio del suddetto intervento sostitutivo, lo Stato diventa l'unico attore di una fattispecie costituzionale che, alta stregua delle chiare indicazioni desumibili dall'art. 133, comma 2, Cost., non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale, che pretermetta del tutto la necessaria iniziativa dei comuni interessati e della consultazione regionale.

Né si può ritenere che l'atto di iniziativa del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali (sul quale deve essere sentita anche la regione) possa essere oggetto di una chiamata in sussidiarietà dello Stato, giacché in tal modo la «flessibilizzazione» di una specifica competenza assegnata direttamente dalla Costituzione — e non, in via mediata, dalle leggi di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost. — ridonderebbe nella violazione del principio di rigidità costituzionale ricavabile dall'art. 138 Cost.

In ultimo, ad aggravare ulteriormente la lesione del principio di lealtà istituzionale, la scrivente difesa non può esimersi dal rilevare come a norma del comma 4 del censurato art. 17 il termine *a quo* per l'esercizio del potere sostitutivo statale inizia a decorrere ancor prima della scadenza del termine *ad quem* per l'adozione dei provvedimenti oggetto della surrogazione.

In tal senso, il potere sostitutivo è azionato dallo Stato nel caso di mancato invio delle proposte regionali di riordino entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge n. 95/2012, ossia il 15 ottobre 2012. Tuttavia, il precedente comma 3 assegna alle regioni, come termine massimo per la trasmissione di tali proposte, novantadue giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto l'individuazione dei requisiti minimi di riordino (ossia il 24 ottobre 2012).

Il meccanismo sostitutivo delineato dalla disciplina statale, nella parte in cui riconosce al Governo un potere sostitutivo azionabile ancor prima del decorso integrale del termine per il compimento dell'attività oggetto di sostituzione, risulta manifestamente illegittimo, oltre che per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost., anche per contrasto con l'essenziale principio di razionalità interna della legge, sancito dall'art. 3 Cost.

2.2. L'art. 17 del decreto-legge n. 95/2012 risulta altresì illegittimo nella parte in cui, ai commi 6 e 12, fa salve alcune disposizioni dell'art. 23, decreto-legge n. 201/2011, le quali sono state oggetto di precedente impugnazione da parte della Regione Campania dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte, anche a tutela delle province presenti sul proprio territorio (reg. ric. n. 46 del 2012, udienza pubblica fissata al 6 novembre 2012).

In particolare, il predetto comma 6, nel dare attuazione all'art. 23, comma 18, decreto-legge n. 201/2011, dispone il trasferimento ai comuni delle funzioni precedentemente conferite alle province con legge statale nelle materie di competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, Cost., fatte salve le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui al comma 14 del menzionato art. 23.

Il successivo comma 12 dell'art. 17, invece, fa salvo l'art. 23, comma 15, decreto-legge n. 201/2011 (anch'esso già oggetto di ricorso), confermando la limitazione degli organi della provincia solamente al consiglio provinciale e al presidente della provincia.

Le norme oggi censurate, nel richiamare le suddette previsioni dell'art. 23, risultano viziate dagli stessi profili di illegittimità già dedotti dalla Regione Campania dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte nei confronti di tale ultimo articolo.

A tal fine, sia consentito richiamare le censure avanzate dalla ricorrente nell'ambito del giudizio di costituzionalità precedentemente instaurato.

In tale sede, è stato in primo luogo posto in rilievo come l'art. 23, commi da 14 a 20 del decreto-legge n. 201/2011 sia gravemente viziato da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché in riferimento agli artt. 1 e 5 Cost.

Tale articolo opera invero un radicale intervento che colpisce in profondità funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle province, alterando completamente la fisionomia del sistema delle autonomie locali.

L'intervento normativo incide in modo diretto sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni. Viene determinata la drastica riduzione degli amministratori, è disposta l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette, si realizza il sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

In particolare, si espongono a gravi e fondate critiche di legittimità le disposizioni che prevedono:

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

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

c) l'obbligo imposto alle regioni di provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia (comma 19).

Le impugnate disposizioni rendono necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i comuni, sia verso la regione. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge.

Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Ed infatti, nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente viene spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Senza contare, poi, che il sistema risultante dalle disposizioni di cui all'art. 23 non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19).

In ultimo, non è peregrino ritenere che la portata della trasformazione determinata dal decreto-legge n. 201/2011 implichi un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili.

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

Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste». In tal senso, le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste.

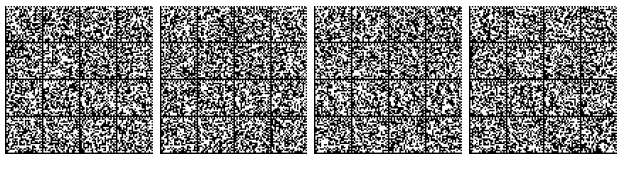
Dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, possano essere assunte direttamente dalla regione, è da ritenere che — fino a una futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti locali regionali — si verificherà, con ogni probabilità, un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovra-comunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale e, comunque, dalla necessità di far fronte ad una fase di riorganizzazione certamente complessa e conflittuale.

In aggiunta, deve porsi in rilievo come la riforma attuata dall'art. 23 colpisca le province solo quali enti autonomi, ovvero enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche quali ambiti di articolazione periferica dello Stato. L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

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

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

Sotto diverso profilo, appare evidente come l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, e in particolare dai commi 15, 16 e 20, si ponga in chiaro contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita delle province, in aperta violazione dell'art. 114 Cost.



Ciò appare chiaro nella misura in cui il legislatore statale ha inteso trasformare radicalmente l'ente, sopprimendo le giunte provinciali e mantenendo quali unici organi di governo il consiglio provinciale e il presidente della provincia (comma 15), nonché prefigurando una rappresentanza di secondo grado dei futuri consigli provinciali (comma 16) e la conseguente decadenza degli organi in carica delle province (comma 20).

La soppressione dell'organo esecutivo provinciale appare inoltre in stridente contrasto con l'attribuzione ad opera del decreto-legge n. 95/2012 di un fascio di funzioni di grande rilievo e complessità, individuate dal legislatore statale come proprie e indefettibili dell'ente.

In tal modo, la disciplina statale ha di fatto disconosciuto alla provincia la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incomprimibile, se non mediante procedimento di revisione costituzionale, di poteri, funzioni e competenze.

In questo senso, il comma 19, stabilendo che lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, si pone palesemente in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa, nonché finanziaria delle province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Anche a voler concedere che il predetto intervento legislativo possa trovare la propria giustificazione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di comuni e province, non può certo revocarsi in dubbio come lo Stato non possa tuttavia incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale, implicato dal principio autonomistico di cui agli artt. 5 e 114 Cost.

Ulteriore ragione di illegittimità dell'art. 23 deve essere poi rinvenuta nell'obbligo per le regioni di riallocare le funzioni conferite alle province dalla vigente legislazione regionale. Tale imposizione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che l'art. 23 non determina la soppressione assoluta dei predetti enti, i quali, ancorché depotenziati, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento. Ben possono, quindi, essere scelti discrezionalmente dalle regioni quali soggetti istituzionali destinatari delle funzioni regionali, così come del resto stabilito dallo stesso art. 118 Cost.

Di contro, a nulla varrebbe per lo Stato invocare il menzionato art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost. Codesta Ecc.ma Corte ha, infatti, chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, e le «funzioni proprie» di cui a detto art. 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Orbene, l'obbligo di riallocazione delle funzioni imposto al legislatore regionale determina un'illegittima invasione delle attribuzioni delle regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza. Invasione tanto più grave e manifesta ove solo si consideri che l'art. 23 prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale — per giunta di carattere legislativo — in caso di mancato adempimento.

Alla luce delle censure sopra osservate, non pare revocabile in dubbio come i commi 6 e 12 dell'art. 17, decreto-legge n. 95/2012, nel fare salve, ovvero dare attuazione alle previsioni recate dal menzionato art. 23, decreto-legge n. 201/2011, finiscono per ripetere e confermare il grave *vulnus* arrecato dalle stesse a danno della sfera di competenze regionali. Ne deriva la loro manifesta illegittimità costituzionale.

2.3. Infine, un'ultima ragione di illegittimità del menzionato art. 17, decreto-legge n. 95/2012 si rinviene nella parte in cui, dopo aver individuato le funzioni di area vasta quali funzioni fondamentali delle province (comma 10), al successivo comma 11 riconosce alle regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.

In altre parole, la norma suddetta, qualora dovesse essere interpretata nel senso di limitare il ruolo regionale all'esclusivo svolgimento dei compiti sopra individuati sottrarrebbe di fatto alle regioni tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost. È, infatti, fuori di dubbio che alla stregua del dettato costituzionale il novero dei poteri regionali in materia di esercizio delle funzioni amministrative non possa ritenersi esaurito — a differenza di quanto sembra invece affermare la norma statale — dalle sole attribuzioni di programmazione e coordinamento.

In tal senso, non sfugge certo alla scrivente difesa che l'art. 118, comma 1, Cost., nella formulazione successiva alla riforma del titolo V, ha enunciato il principio della competenza generale dei comuni come enti istituzionali attributari in via preferenziale delle funzioni amministrative. Tuttavia, non può certo trascurarsi che tale norma costituzionale reca invero un criterio direttivo e di orientamento nei confronti del legislatore regionale.

Del resto, tale conclusione trova espressa conferma anche nella giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte. In particolare «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, e le "funzioni proprie" di cui a detto art. 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Appare, pertanto, evidente che, dal momento che l'attribuzione in concreto delle funzioni amministrative necessita pur sempre di una legge statale o regionale di conferimento, non v'è dubbio alcuno che la regione ben potrà disporre di un ampio novero di funzioni che potrà delegare, tra gli altri, anche alle province sulla base dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

Tale configurazione non esclude, pertanto, che nella propria opera di concreta destinazione delle funzioni amministrative rientranti nelle materie di propria competenza ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., la regione possa riservare a sé l'esercizio di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli di programmazione e coordinamento.

Limitando invece il ruolo regionale allo svolgimento esclusivo di tali ultimi compiti, la disposizione censurata illegittimamente ridimensiona in maniera sensibile il potere della regione di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative. Ciò in palese violazione delle previsioni costituzionali sancite dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 18, commi 1, 2, 2-*bis*, 7-*bis*, 9, lettere *c)* e *d)*, del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133 Cost.

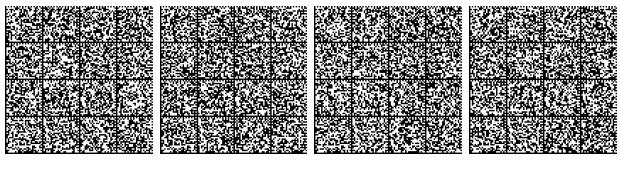
3.1. Ulteriore lesione delle prerogative regionali deriva dall'art. 18 del decreto-legge n. 95/2012, il quale disciplina l'istituzione delle città metropolitane e la contestuale soppressione delle province del relativo territorio.

Come si è già avuto modo dì osservare, il primo comma dell'articolo suddetto prevede la soppressione, tra le altre, anche della Provincia di Napoli, con contestuale istituzione della relativa città metropolitana. La stessa disposizione stabilisce, poi, l'abrogazione degli artt. 23 e 24, commi 9 e 10, legge n. 42/2009 (recanti la disciplina transitoria per la prima istituzione delle città metropolitane), nonché degli artt. 22 e 23 del decreto legislativo n. 267/2000 (recanti invece la disciplina ordinaria, temporaneamente sospesa dalla predetta legge n. 42/2009). Orbene, già da una lettura sommaria, l'articolo censurato appare subito illegittimo nella misura in cui, pur rientrando in un decreto-legge volto alla realizzazione degli obiettivi — invero solo dichiarati — di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, persegue tuttavia finalità diverse da quelle generali all'oggetto del provvedimento medesimo.

È lo stesso art. 18, al primo comma, a ricollegare espressamente la disciplina di seguito recata alla «garanzia dell'efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative, in attuazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione». Dalla stessa formulazione espressa del suddetto articolo si coglie come le ragioni di necessità ed urgenza sottese a tale intervento normativo non possano essere connesse ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Peraltro, anche a voler prescindere dalla chiara lettera del citato art. 18, è agevolmente intuibile la sua palese inidoneità a determinare riduzioni di spesa certe o significative. In tal senso, basti considerare che la scala dimensionale per lo svolgimento delle funzioni amministrative, ora rimesse alle città metropolitane. In aggiunta, le ipotizzabili economie di scala per l'esercizio delle funzioni ulteriori riconosciute alle città metropolitane risultano ampiamente compensate dalla riduzione di scala per le funzioni svolte dai possibili nuovi comuni metropolitani.

Anzi, a ben vedere emerge piuttosto la chiara attitudine delle suddette previsioni a determinare l'insorgere di nuove spese, immediate e rilevanti, in relazione all'eventuale indizione e al successivo svolgimento dei *referendum*, previsto dal comma 2, sulle proposte di statuto tra tutti i cittadini delle varie città metropolitane. Già da queste iniziali considerazioni appare, pertanto, evidente come la disciplina qui contestata palesi l'evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita. Peraltro, di recente Codesta Ecc.ma Corte ha ribadito come sia «in contrasto con l'art. 77 Cost la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei, in ragione di presupposti, a loro volta, eterogenei» (sent. n. 22 del 2012).



Ne deriva la manifesta illegittimità dell'art. 18 per tale prima ragione. Sotto diverso profilo, è altresì opportuno rilevare come non sussista alcun chiaro titolo che legittimi un intervento legislativo dello Stato nella materia. Gli unici dati espressi ricavabili dalla lettura del dettato costituzionale sono quelli attinenti, da un lato, alla competenza statale in ordine all'istituzione delle province (art. 133, comma 1, Cost.), dall'altro alla competenza delle regioni per l'istituzione dei comuni (art. 133, comma 2, Cost.).

Di converso, non è dato rinvenire alcuna disposizione costituzionale che disciplini la spettanza del potere di istituzione delle città metropolitane.

È, peraltro, evidente come lo stesso non possa certo essere ricondotto alla potestà legislativa statale in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali» di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost. Codesta Ecc.ma Corte ha, infatti, da tempo chiarito che il suddetto titolo competenziale deve intendersi rivolto al contesto oggettivo tassativamente interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle sole funzioni fondamentali di detti enti (*ex plurimis*, sent. n. 43 del 2004).

Se, dunque, rispetto alle città metropolitane, il legislatore statale è certamente competente in ordine alla disciplina del sistema elettorale e degli organi, nonché alla determinazione delle funzioni fondamentali, lo stesso non può dirsi per quanto attiene all'istituzione di detti enti locali.

Pertanto, secondo il principio della competenza legislativa regionale residuale, alla stregua del quale «spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (art. 117, quarto comma, Cost.), può senza dubbio affermarsi che il silenzio in ordine a detta competenza investe senz'altro la regione dei predetti poteri.

Peraltro, nella denegata e non creduta ipotesi in cui Codesta Ecc.ma Corte non ritenesse di voler aderire alla suddetta conclusione, appare comunque evidente come l'art. 18 del decreto-legge n. 95/2012 non predisponga alcuna forma di partecipazione delle regioni all'interno del procedimento di istituzione delle città metropolitane. In tal senso, la ricorrente non può esimersi dal rilevare come l'odierna disciplina si distanzi notevolmente dalle precedenti previsioni normative in materia — previsioni che, è opportuno sottolineare, il censurato art. 18 si preoccupa altresì di abrogare.

Appare, infatti, significativo come lo stesso art. 22 del decreto legislativo n. 267/2000 rimettesse proprio alla regione, su conforme proposta degli enti locali interessati, la delimitazione territoriale dell'area metropolitana. Ciò, nonostante tale articolo fosse stato adottato nella vigenza del precedente assetto istituzionale delineato dalla vecchia formulazione del titolo V.

Sorprende, pertanto, come la disciplina odierna, introdotta in un contesto di formale e sostanziale equiordinazione di Stato e regioni, non riconosca a queste ultime alcun coinvolgimento nella creazione delle città metropolitane, in totale spregio del canone di leale collaborazione.

Con riferimento alla Regione Campania, infatti, il ruolo regionale risulta circoscritto esclusivamente all'ambito dell'eventuale sub-procedimento volto all'articolazione in più comuni del territorio del comune di Napoli, ai sensi del comma 2-*bis*. Ne deriva l'evidente violazione delle prerogative regionali sancite dagli artt. 114, 117 e 118, comma 1, Cost.

Ma la totale pretermissione dell'ente regionale dall'*iter* istitutivo della città metropolitana si palesa ancora più grave laddove si consideri che la disposizione censurata procede alla contestuale soppressione delle province elencate (tra le quali la provincia di Napoli).

Sia consentito rammentare che per l'istituzione delle province l'art. 133, comma 1, Cost. delinea un particolare procedimento, nell'ambito del quale la regione deve esprimere il proprio parere. Se, dunque, la Costituzione riserva alla regione un particolare ruolo, sia pure consultivo, all'interno della vicenda genetica della provincia, risulta indubitabile come tale ruolo debba essere altrettanto osservato e garantito laddove della provincia si decida la soppressione.

Alla luce di quanto sopra, il menzionato art. 18 appare altresì contrario con l'art. 133, comma 1, Cost.

Infine, la regione ricorrente osserva come la censurata disciplina, oltre a determinare la lesione delle prerogative partecipative delle regioni, si caratterizza altresì, rispetto alle precedenti disposizioni statali in materia, per l'eliminazione di una disciplina di carattere generale sul procedimento di istituzione delle città metropolitane. È evidente, infatti, come l'art. 18 si limiti ad individuare 10 province esistenti, decretandone la soppressione dal 1° gennaio 2014 e la contestuale sostituzione con le relative città metropolitane.

Non appare revocabile in dubbio che tali previsioni, nella parte in cui individuano singolarmente le province da trasformare in città metropolitane, difettano dei requisiti di generalità e astrattezza, connotandosi quindi per il carattere di legge provvedimento. Tuttavia, sotto tale aspetto, le previsioni censurate appaiono sprovviste di qualsivoglia ragionevole giustificazione, con ciò ponendosi in palese contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost., nonché con il canone di imparzialità espresso dall'art. 97 Cost.

Peraltro, sia consentito osservare che il principio della ragionevolezza, sotto il profilo della proporzionalità e dell'adeguatezza rispetto ai fini, costituisce canone di legittimità costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto nel caso in cui il legislatore statale intervenga in materie che incidono su aspetti connessi all'autonomia degli enti locali o su materie riservate alla potestà legislativa regionale.

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

Orbene, con riferimento al caso di specie, non è dato rinvenire all'interno della disposizione impugnata alcuna indicazione circa le ragioni che hanno mosso il legislatore statale ad individuare solamente alcune determinate province come destinatarie dell'intervento di trasformazione in città metropolitane. La norma, infatti, non chiarisce quali siano i criteri alla stregua dei quali si è ritenuta necessaria la soppressione dei preesistenti enti provinciali e la loro contestuale sostituzione con le nuove realtà istituzionali. Né, tanto meno, appare possibile affermare se sarà eventualmente possibile costituire in futuro altre città metropolitane, né in che modo e a quali condizioni ciò potrà avvenire.

Da tutto quanto appena osservato, appare evidente come la disciplina recata dall'art. 18 si palesi, altresì, del tutto irragionevole, laddove realizza un'ingiustificata disparità di trattamento a danno delle province sopprimende.

3.2. Sotto diverso profilo, l'art. 18 risulta altresì illegittimo nella parte in cui, al comma 2, prevede che il territorio della città metropolitana di nuova costituzione coincida con quello della provincia contestualmente soppressa «fermo restando il potere dei comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l'adesione alla città metropolitana o, in alternativa, a una provincia limitrofa ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione».

Anche a voler tacere della formulazione non chiara della norma suddetta, quest'ultima sembra riconoscere ai comuni interessati il potere di aderire, in alternativa alla città metropolitana di nuova istituzione, ad una provincia limitrofa, essendo all'uopo sufficiente la semplice deliberazione del consiglio comunale.

È subito evidente che l'attribuzione ai comuni di una simile potestà si ponga in aperto contrasto con il disposto di cui al menzionato art. 133, comma 1, Cost. Da un lato, l'adesione comunale ad una provincia limitrofa attraverso la mera deliberazione consiliare viola la riserva di legge sancita dalla citata disposizione costituzionale in materia di mutamento delle circoscrizioni provinciali. In aggiunta, viene altresì pretermessa qualsiasi forma di coinvolgimento della regione, la quale, ai sensi dell'art. 133, comma 1, Cost., dovrebbe invece essere posta nelle condizioni di esprimere il proprio parere. Sotto diverso profilo, la previsione suddetta risulta, altresì, viziata da manifesta irragionevolezza nella misura in cui pare consentire ai comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana di optare per l'aggregazione ad una provincia limitrofa, senza il necessario rispetto della continuità territoriale della città metropolitana.

Una simile eventualità si porrebbe, in primo luogo, in contrasto con la stessa disciplina recata dal precedente art. 17 in materia di riordino delle province. In aggiunta, il distacco di comuni dalla città metropolitana senza che sia garantita alla stessa una continuità territoriale collide anche con le stesse finalità di efficace ed efficiente svolgimento delle funzioni amministrative dichiarate dall'art. 18. Evidente, pertanto, risulta altresì l'irragionevolezza di una siffatta previsione, la quale si riverbera in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

3.3. Ulteriore profilo di incostituzionalità della disciplina statale deve essere rinvenuto nella previsione di cui al comma 2-*bis*, secondo la quale lo statuto della città metropolitana, su proposta del comune capoluogo, può prevedere un'articolazione del territorio del comune capoluogo medesimo in più comuni. Peraltro, deve osservarsi che la predetta previsione limita la partecipazione regionale alla mera espressione di un parere, il quale deve essere rilasciato in ordine alla complessiva proposta statutaria.

Peraltro, risulta chiaro come la disposizione suddetta collida con l'art. 133, comma 2, Cost., a norma del quale l'istituzione di nuovi comuni nel territorio regionale, ovvero la modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni sono rimesse al legislatore regionale, sentite le popolazioni interessate.

L'assoluta incompatibilità della disciplina introdotta dal comma 2-*bis* dell'art. 18 rispetto alla richiamata disposizione costituzionale è sufficiente ad evidenziare la manifesta incostituzionalità del predetto intervento statale.

Ma la norma censurata risulta viziata anche sotto ulteriore profilo, nella parte in cui dispone che, nel caso in cui si opti per la suddivisione del territorio del comune capoluogo in più comuni, sulla proposta complessiva di statuto sia indetto *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana. Il menzionato comma 2-*bis* non solo definisce i *quorum* di validità della consultazione referendaria, ma prescrive altresì alle regioni di adeguare con proprie leggi le circoscrizioni territoriali comunali sulla base degli esiti della consultazione medesima.

Tuttavia, le previsioni suddette invadono con ogni evidenza la riserva statutaria regionale in materia di regolamentazione del *referendum* sulle leggi e sui provvedimenti amministrativi regionali, sancita dall'art. 123, comma 1, Cost. In particolare, dando attuazione a tale attribuzione costituzionale, il legislatore statutario campano, con l'art. 14, comma 2, dello statuto, ha previsto espressamente che «sono obbligatoriamente sottoposte a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge concernenti la istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali».

In aggiunta, è doveroso rilevare come, con legge regionale n. 25/1975, la Regione Campania abbia dato compiuta disciplina alla predetta ipotesi di consultazione popolare, prescrivendo anche un apposito *quorum* di validità.

È palese, pertanto, che la disposizione statale censurata, introducendo una nuova ipotesi di *referendum* consultivo e disciplinando integralmente le modalità ed i tempi di svolgimento, contrasta manifestamente con la predetta previsione statutaria, violando di conseguenza l'art. 123, comma 1, Cost.

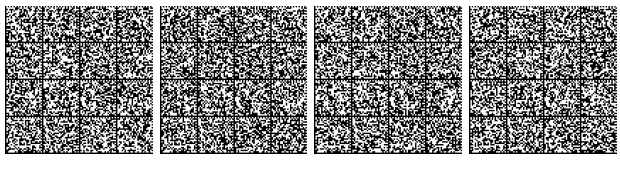
3.4. Un'ulteriore ragione di illegittimità dell'art. 18, decreto-legge n. 95/2012 si rinviene nel comma 7-*bis*, il quale, stante l'individuazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane da parte del precedente comma 7, sembrerebbe limitare le funzioni regionali alla sola programmazione e al solo coordinamento nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nonché alle funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.

La norma suddetta, limitando il ruolo regionale all'esclusivo svolgimento dei compiti sopra individuati, sembra sottrarre alle regioni tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost. È, infatti, fuori di dubbio che alla stregua del dettato costituzionale il novero dei poteri regionali in materia di esercizio delle funzioni amministrative non possa ritenersi esaurito — a differenza di quanto sembra invece affermare la norma statale — dalle sole attribuzioni di programmazione e coordinamento.

In tal senso, non sfugge certo alla scrivente difesa che l'art. 118, comma 1, Cost., nella formulazione successiva alla riforma del titolo V, ha enunciato il principio della competenza generale dei comuni come enti istituzionali attributari in via preferenziale delle funzioni amministrative. Tuttavia, non può certo trascurarsi che tale norma costituzionale reca invero un criterio direttivo e di orientamento nei confronti del legislatore regionale.

Del resto, tale conclusione trova espressa conferma anche nella giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte. In particolare, «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p)*, e le "funzioni proprie" di cui a detto art. 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., cent. n. 43 del 2004).

Appare, pertanto, evidente che, dal momento che l'attribuzione in concreto delle funzioni amministrative necessita pur sempre di una legge statale o regionale di conferimento, non v'è dubbio alcuno che la regione ben potrà disporre di un ampio novero di funzioni che potrà delegare, tra gli altri, anche alle città metropolitane sulla base dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.



Tale configurazione non esclude, pertanto, che nella propria opera di concreta destinazione delle funzioni amministrative rientranti nelle materie di propria competenza ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., la regione possa riservare a sé l'esercizio di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli di programmazione e coordinamento.

Limitando invece il ruolo regionale allo svolgimento esclusivo di tali ultimi compiti, la disposizione censurata illegittimamente ridimensiona in maniera sensibile il potere della regione di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative. Ciò in palese violazione delle previsioni costituzionali sancite dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

3.5. Infine, si espone a rilievi di illegittimità anche il comma 9 dell'art. 18, decreto-legge n. 95/2012, laddove accorda allo statuto della città metropolitana la possibilità di «conferire» proprie funzioni ai comuni ricompresi nel proprio territorio o alle loro forme associative, anche in forma differenziata per determinate aree territoriali, con contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento (lettera *c)*, contemplando altresì la possibilità inversa per i comuni — secondo le modalità previste dallo statuto medesimo — di rimettere alla città metropolitana proprie funzioni alle medesime condizioni (lettera *d)*.

Le norme in questione, conferendo la facoltà ad enti diversi dallo Stato o dalla regione di attribuire funzioni amministrative a comuni e città metropolitane, violano apertamente il disposto dell'art. 118, comma 2, Cost., a norma del quale tale potere viene riservato in via esclusiva alla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

A tale fine, sia sufficiente fare riferimento ancora una volta al pacifico orientamento giurisprudenziale desumibile dalla più volte citata sentenza n. 43 del 2004, mediante la quale Codesta Ecc.ma Corte ha espressamente osservato come, nonostante l'art. 118, comma 2, Cost., riconosca a comuni, province e città metropolitane la titolarità di funzioni proprie e ovvero conferite, l'esercizio in concreto delle stesse è pur sempre subordinato alla circostanza che «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

È chiaro, quindi, che il riconoscimento alle città metropolitane ovvero ai comuni di un potere di conferimento delle funzioni ad altro livello istituzionale si pone evidentemente in contrasto con il sistema di allocazione delle funzioni amministrative delineato dalla Costituzione, ed in particolare dal combinato disposto degli artt. 117 e 118.

Peraltro, il richiamato profilo di incompatibilità delle disposizioni censurate con il dettato costituzionale vizia in via consequenziale anche la previsione relativa al contestuale trasferimento delle necessarie risorse umane strumentali e finanziarie, previsione che per di più risulta contrastare con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con la riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici, di cui dall'art. 97 Cost.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, 2, 3, 4, 5 e 6 del decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, per violazione degli artt. 3, 97, 114, 117, 118, 123 e 133 Cost.

Come si è già avuto modo di osservare nella parte in «Fatto», l'art. 19 del decreto-legge n. 95/2012, facendo ampio ricorso alla tecnica della novella, introduce una serie di previsioni in materia, da un lato, di funzioni fondamentali dei comuni e, dall'altro, di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni, le quali appaiono già ad un primo esame gravemente lesive delle prerogative costituzionalmente attribuite alla regione ricorrente.

4.1. In primo luogo, un'evidente ragione di illegittimità si rinviene nel comma 1, lettera *a)*, dell'articolo censurato, nella parte in cui, nel modificare la disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni precedentemente recata dall'art. 14, comma 27, decreto-legge n. 78/2010, riconosce in materia alle regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.

In altre parole, la norma suddetta, limitando il ruolo regionale all'esclusivo svolgimento dei compiti sopra individuati, pretende di sottrarre di fatto alle regioni tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost. come già evidenziato sub § 3.4.

In tal senso, sia consentito osservare come sia senz'altro vero che l'art. 118, comma 1, Cost., nella formulazione successiva alla riforma del titolo V, ha enunciato il principio della competenza generale dei comuni come enti istituzionali attributari in via preferenziale delle funzioni amministrative. Tuttavia, è oggi pacifico come sia altrettanto corretto ritenere che tale norma costituzionale rechi invero un criterio direttivo e di orientamento nei confronti del legislatore.

Del resto è lo stesso comma 2 dell'art. 118 a precisare che oltre alle funzioni, proprie, le altre funzioni di cui comuni, province e città metropolitane sono titolari, sono quelle conferite «con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze». Dal ché appare evidente la titolarità della regione di un ampio novero di funzioni che potrà delegare ai comuni o alle province o alle città metropolitane.

In tal senso, appare evidente che l'attribuzione in concreto delle funzioni amministrative necessiti pur sempre di una legge statale o regionale di conferimento. Ciò trova, del resto, conferma nell'art. 7 della legge n. 131/2003, il quale, nel dare attuazione all'art. 118 Cost., ha rimesso espressamente a Stato e regioni, secondo le rispettive competenze, il compito di conferire ai comuni le funzioni amministrative precedentemente esercitate, con contestuale trasferimento delle risorse necessarie, salvo attribuzione a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto di quelle «di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale».

Il legislatore, quindi, ben potrà provvedere all'allocazione delle funzioni medesime ad un livello diverso da quello comunale, laddove ciò permetta il loro migliore esercizio. Tale configurazione non esclude, pertanto, che nella propria opera di concreta destinazione delle funzioni amministrative rientranti nelle materie di propria competenza ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., la regione possa riservare a sé l'esercizio di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli di programmazione e coordinamento.

Limitando invece il ruolo regionale allo svolgimento esclusivo di tali ultimi compiti, la disposizione censurata illegittimamente ridimensiona in maniera sensibile il potere della regione di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative. Ciò in palese violazione delle previsioni costituzionali sancite dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

4.2. Sotto diverso profilo, il censurato art. 19 reca una serie di disposizioni, modificative di precedenti provvedimenti legislativi, inerenti le modalità e le forme di svolgimento associato delle funzioni da parte dei comuni.

In primo luogo, gravemente lesivo risulta il comma 2, il quale riscrive integralmente i commi da 1 a 16 dell'art. 16, decreto-legge n. 138/2011. Come si è già avuto modo di rammentare, tale articolo è stato oggetto di gravame da parte della regione ricorrente dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte, mediante ricorso reg. n. 153 del 2011. In tale sede, infatti, è stato posto in evidenza come la disciplina previgente incidesse del tutto illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alla regione in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul proprio territorio, così violando l'art. 117, comma 2, lettera *p)*, e comma 4, nonché l'art. 118 Cost.

Orbene, già da un primo esame delle disposizioni ivi censurate risulta evidente come le modifiche apportate alla precedente formulazione non possono assolutamente ritenersi satisfattive delle ragioni sottese al primo ricorso, confermando di contro i lamentati profili di lesione delle attribuzioni regionali.

La nuova formulazione dell'art. 16 delinea ora l'esercizio associato di tutte le funzioni e di tutti i servizi, per i comuni fino a 1.000 abitanti, come non più obbligatorio, bensì alternativo alle modalità di cui all'art. 14, decreto-legge n. 78/2010.

Tuttavia non v'è dubbio che la disposizione statale continui ad incidere illegittimamente sulla sfera di competenze legislative che la Costituzione riserva alle regione in materia di disciplina delle forme associative degli enti locali presenti sul proprio territorio. Ciò è tanto più vero ove si consideri che restano del tutto immutate le attribuzioni riconosciute all'unione quale forma associativa.

Come già previsto nella precedente formulazione, anche dalla disciplina ivi censurata emerge l'istituzione di un nuovo ente locale dotato di competenza di programmazione economico-finanziaria e di gestione contabile, nonché di potestà impositiva e patrimoniale. È, altresì, prevista la successione dell'unione a tutti gli effetti nei rapporti giuridici inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati, con trasferimento di risorse umane e strumentali, oltre ai relativi rapporti finanziari. In ultimo, l'unione ha potestà statutaria propria e propri organi, alla cui proclamazione corrisponde la decadenza di diritto delle giunte dei singoli comuni associati.

In aggiunta, la violazione delle competenze regionali da parte delle previsioni suddette trova ulteriore riscontro nella disciplina dell'*iter* di formazione delle menzionate forme associative. In tal senso, è fatto obbligo alla regione di sancire l'istituzione di tutte le unioni del proprio territorio attenendosi alle proposte di aggregazione, formulate dai comuni interessati sulla base dei criteri demografici prescritti dalla normativa statale. Il carattere cogente di tale adempimento imposto alla regione è confermato dal carattere perentorio entro il quale la regione stessa deve provvedere

all'istituzione delle unioni suddette. Peraltro, la previsione — ex comma 5 dell'art. 19, decreto-legge n. 95/2012 — della facoltà per la regione di individuare limiti demografici diversi da quelli statali non vale ad escludere comunque la violazione del riparto di competenze delineato dagli artt. 117 e 118 Cost.

4.2.1. Dall'esame delle previsioni suddette emerge con evidenza la loro lesività e palese attitudine ad impingere su ambiti competenziali di sicura spettanza regionale.

Né, del resto, ad escludere l'illegittimità dell'intervento normativo censurato potrebbe invocarsi la competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., relativa a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane». Codesta Ecc.ma Corte ha da tempo chiarito come il suddetto titolo competenziale debba essere inteso nel senso che il riferimento deve ritenersi tassativamente rivolto agli enti locali elencati all'art. 114 Cost., così come tassativo è il contesto oggettivo interessato, che si sostanzia esclusivamente nella disciplina del sistema elettorale, della forma di governo e delle funzioni fondamentali di detti enti.

Di contro, al di fuori dell'ambito materiale come ora circoscritto, la regolamentazione degli enti locali deve essere di certo ricondotta nella competenza residuale delle regioni ex art. 117, comma 4, Cost. Ciò anche al fine di garantire la possibilità che la singola regione, nel ruolo di ente rappresentativo delle diverse istanze presenti sul proprio territorio, provveda all'adozione di previsioni differenziate che tengano in adeguata considerazione le esigenze espresse dalla comunità di riferimento, in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione consacrati nell'art. 118, comma 1, Cost.

Tali considerazioni trovano conferma nella costante giurisprudenza costituzionale, sviluppatasi in particolare in merito alla disciplina delle comunità montane. È opportuno precisare come alle stesse sia stata attribuita la natura giuridica di ente autonomo, quali proiezione dei comuni facenti capo ad esse, ovvero quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (Corte cost., sent. n. 244 del 2005, richiamata da ultimo dalla sent. n. 27 del 2010).

In tal senso, Codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di precisare che la disciplina delle comunità montane rientra nella competenza residuale delle regioni (si vedano, in particolare, le sentt. n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005).

Il riconoscimento della predetta potestà regionale esclusiva trova, in particolare, fondamento nel fatto che tali comunità devono essere identificate come autonomie sub-regionali meramente strumentali e non già rientranti tra gli enti necessari sulla base di norme costituzionali; alla luce di ciò, pertanto, «rientra nella potestà legislativa delle regioni disporne anche, eventualmente, la soppressione» (Corte cost., sent. n. 27 del 2010, citata, e le ivi richiamate sentt. n. 237 del 2009, citata, e n. 229 del 2001).

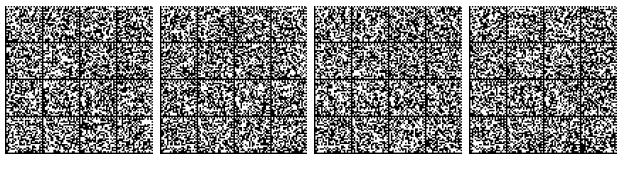
Orbene, non v'è chi non veda come i principi affermati dalla giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte nelle pronunce sopra richiamate trovino immediata applicabilità alla normativa statale della cui legittimità costituzionale qui si sospetta. Se la *ratio* della competenza regionale in materia di comunità montane deve essere rinvenuta nel carattere non essenziale e non costituzionalmente indefettibile delle stesse, non può dubitarsi allora come nella suddetta competenza vada, altresì, ricondotta la disciplina delle forme associative di comuni e, in particolare, delle unioni.

Così ricostruito il riparto di attribuzioni tra Stato e regioni in materia, risulta netto il contrasto delle previsioni impugnate con il dettato costituzionale, derivandone di conseguenza la manifesta violazione delle competenze normative regionali.

4.2.2. In via subordinata, nella denegata e non creduta ipotesi in cui Codesta Ecc.ma Corte non ritenesse di riconoscere la manifesta violazione della competenza residuale della Regione Campania in merito alla disciplina delle forme associative degli enti locali, l'art. 16 del decreto-legge n. 138/2011, così come novellato dall'art. 19 ivi censurato, risulta in ogni caso collidere con le previsioni recate dall'art. 118, in combinato disposto con l'art. 117 Cost.

In particolare, nella misura in cui la norma statale disciplina l'esercizio in forma associata, da parte dei comuni interessati, «di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente», essa viola in maniera palese il riparto costituzionale di potestà legislative tra Stato e regioni in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali.

Sia consentito rammentare come, ai sensi dell'art. 118 Cost., nella formulazione successiva alla riforma del titolo V della Costituzione, sono attribuite in via di principio ai comuni tutte le funzioni amministrative, a prescindere dalla materia cui afferiscano, salvo la possibilità che le stesse siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai livelli di governo superiori, al fine di garantirne il migliore esercizio.



Pare, altresì, opportuno ribadire che, in forza del citato art. 117, comma 2, lettera *p)*, Cost., la competenza legislativa esclusiva dello Stato inerisce ora alla determinazione delle sole «funzioni fondamentali» di comuni, province e città metropolitane.

Nell'interpretare il rapporto tra le rinnovate potestà legislative regionali risultanti dall'art. 117, come riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001, e l'art. 118 Cost., non può prescindersi dalla chiara giurisprudenza espressa da Codesta Ecc.ma Corte, in particolare nella più volte richiamata sent. n. 43 del 2004, alla quale si fa rinvio (sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni). Pertanto, alla luce dei principi desumibili dalla richiamata giurisprudenza, non è revocabile in dubbio come la competenza della regione in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente).

Di contro, la censurata disposizione statale ha inteso fare riferimento indistinto a tutte le funzioni amministrative attualmente esercitate dai comuni interessati. Così facendo, il legislatore statale ha sicuramente ricompreso anche funzioni ricadenti in ambiti materiali regionali, violando in tal modo le attribuzioni costituzionalmente garantite alla regione.

4.3. Sotto diverso profilo, l'art. 19 introduce disposizioni ulteriori in materia di esercizio associato delle funzioni in ambito comunale.

In particolare, le previsioni contenute nelle lettere da *b)* a *d)* del comma 1 del predetto articolo modificano integralmente la disciplina posta in materia dai commi 28 e seguenti dell'art. 14, decreto-legge n. 78/2010. È ora prescritto, infatti, l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se in comunità montane). Il ruolo regionale viene limitato, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., alla mera individuazione, previa concertazione con gli enti locali interessati nell'ambito del C.A.L., della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento associato delle funzioni suddette.

Sempre in materia di forme associative, il comma 3 dell'art. 19 modifica integralmente l'art. 32 TUEL, innovando alla disciplina delle unioni di comuni.

Appare immediatamente evidente come le suddette previsioni siano manifestamente lesive della sfera di attribuzioni regionali assegnata dalla Carta costituzionale. A tal fine valga richiamare le considerazioni svolte *supra* (sub § 4.2) in ordine alla competenza delle regioni con riferimento alla disciplina degli strumenti e delle modalità a disposizione dei comuni per l'esercizio congiunto delle funzioni loro spettanti.

Alla stregua della chiara e pacifica giurisprudenza richiamata sul punto, appare allora immediatamente evidente come anche le suddette previsioni risultino manifestamente contrarie al disposto di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

P. Q. M.

*Chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 3 e 8, dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-*bis*, comma 11, nonché commi 6 e 12, dell'art. 18, commi 1, 2, 2-*bis*, 7-*bis*, 9, lettere* c) *e* d)*, dell'art. 19, commi 1, lettere* a)*,* b)*,* c) *e* d)*, 2, 3, 4, 5, 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure dl rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 41, 71, comma 1, 75, 77, comma 2, 97, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 123, 133, 136 e 138 della Costituzione.*

Roma, 12 ottobre 2012

Il prof. avv. : CARAVITA DI TORITTO - *L'AVV.:* D'Elia

12C440

N. **154**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il18 ottobre 2012
(della Regione Lombardia)

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 Lombardia - Denunciata violazione del principio democratico della sovranità popolare, nonché del principio autonomistico delle comunità locali - 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 del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - 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 ed amministrativa 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 - Denunciata violazione del procedimento per l'approvazione delle leggi costituzionali.

– Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1, 2, 3, 4, 4-*bis*, 6, 11 e 12.
– Costituzione, artt. 1, 2, 3, 5, 71, primo comma, 77, comma secondo, 114, 117, 118, 119, 120, 123, 133 e 138.

Ricorso della Regione Lombardia (c.f. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Roberto Formigoni, rappresentata e difesa, ai sensi della delibera della Giunta regionale n. IX/4177 del 12 ottobre 2012, giusta procura a margine del presente atto, dal Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto (c.f. CRVBMN54D19H501A), del Foro di Milano, ed elettivamente domiciliata presso il suo Studio in Roma, Via di Porta Pinciana n. 6 (fax: 06/42001646; pec abilitata: cdta@legalmail.it); contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-*bis*, comma 11, nonché commi 6 e 12, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale, 14 agosto 2012, n. 189 - Suppl. Ordinario n. 173, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, comma 1, 77, comma 2, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 123, comma 4, 133 e 138 della Costituzione.

FATTO

Il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, reca «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario».

Scopo primario del provvedimento è la razionalizzazione della spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, nonché il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica anche attraverso misure volte a garantire l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti pubblici. Tuttavia, alcune delle disposizioni recate dall'intervento legislativo in parola appaiono di incerta idoneità rispetto al fine programmatico dell'intervento normativo e, altresì, gravemente lesive dell'autonomia regionale.

In quest'ottica, una disciplina manifestamente lesiva delle prerogative regionali si rinviene nell'art. 17, rubricato «Riordino delle province e loro funzioni». A norma di tale articolo, allo scopo di conseguire obiettivi di finanza pub-

blica necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio, viene disposto il riordino di tutte le province delle regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri delineati dai successivi commi.

Il comma 2 dispone che entro 10 giorni dall'entrata in vigore del d.l. 95/2012, il Consiglio dei Ministri determini, con apposita deliberazione - su proposta dei Ministri dell'interno e della Pubblica Amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, individuati nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (tale deliberazione è stata approvata il 20 luglio 2012, e pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 2012).

Entro 70 giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della suddetta deliberazione governativa, e dunque entro il 2 ottobre 2012, il Consiglio delle autonomie locali (o, in mancanza, analogo organo di raccordo tra regione ed enti locali), nel rispetto del principio di continuità territoriale, deve approvare e poi trasmettere alla Regione un'ipotesi di riordino relativa alle province presenti nel territorio regionale. Entro 20 giorni dalla trasmissione o, in mancanza, entro 92 giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione governativa (e quindi al più tardi entro il 24 ottobre), le regioni trasmettono al Governo una proposta di riordino delle province formulata sulla base delle ipotesi avanzate dal C.A.L. o dall'analogo organo di raccordo (comma 3).

Da ultimo, il comma 4, nel delineare la fase conclusiva dell'*iter* descritto, prevede che, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 95/2012 (vale a dire entro il 14 ottobre), un «atto legislativo di iniziativa governativa» perfezioni il riordino delle province, sulla base delle proposte regionali pervenute. In caso di mancata trasmissione di tali proposte entro tale ultima data, il provvedimento legislativo di riordino delle Province sarà assunto previo parere della Conferenza unificata. Peraltro, appare da subito evidente come il termine *a quo* per l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato ex comma 4 (14 ottobre) inizia a decorrere prima ancora che sia scaduto il termine *ad quem* (24 ottobre 2012) per l'adozione delle proposte regionali ai sensi del comma 3.

Il descritto riordino prevede inoltre (comma 4-*bis*) che il ruolo di comune capoluogo delle singole province venga assunto dal comune già capoluogo di provincia con maggior popolazione residente, salvo il caso di diverso accordo tra i comuni già capoluogo di ciascuna provincia oggetto di riordino.

All'art. 17 d.l. 95/2012, comma 6, vi è la previsione dei trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative in precedenza conferite alle province e rientranti nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione, in attuazione dell'art. 23, comma 18, d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011. La norma dispone il suddetto trasferimento «fatte salve le funzioni di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 23, comma 14» del medesimo decreto. Il comma 12, nell'individuare gli organi di governo della Provincia nel Consiglio provinciale e nel Presidente della Provincia, fa salve, analogamente al comma 6, le previsioni di cui all'art. 23, comma 15, del citato d.l. n. 201/2011. Sia consentito rammentare come le suddette disposizioni dell'art. 23 sono oggetto di impugnativa da parte della regione Lombardia dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte con ricorso n. 24 del 2012, pendente.

Il comma 11 del menzionato art. 17, infine, individua le funzioni spettanti alla Regione a seguito della conclusione del processo riordino provinciale, limitandole alle sole funzioni di programmazione e di coordinamento, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117 cost. e a quelle esercitate ex art. 118 Cost.

Le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 95 del 2012, come convertite con legge n. 135 del 2012, risultano gravemente lesive delle prerogative della Regione Lombardia, in quanto viziate da manifesta illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi da 1 a 4-*bis*, del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, comma 1, 77, comma 2, 114, commi 1 e 2, 117, commi 1, 2, 3 e 4, 118, comma 2, 119, comma 2, 120, comma 2, 123, comma 4, 133 e 138 Cost.

1.1. I commi da 1 a 4-*bis* dell'art. 17 del d.l. n. 95/2012 risultano manifestamente illegittimi laddove, descrivendo compiutamente il procedimento di riordino delle province attualmente esistenti, si pongono in stridente contrasto con le previsioni di cui all'art. 133, comma 1, Cost.

Tale disposizione costituzionale prevede che il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province nell'ambito delle regioni siano coperti da riserva di legge rinforzata, prescrivendo l'approvazione di una legge della Repubblica su iniziativa dei Comuni interessati, previo parere della Regione.

In via preliminare, non sembra revocabile in dubbio come la riserva di legge rinforzata prevista dalla citata norma costituzionale debba senz'altro trovare applicazione anche nell'ipotesi — quale è quella oggetto del presente giudizio — nella quale non viene stabilita l'istituzione di una nuova provincia, ovvero mutamento della circoscrizione di una già esistente, bensì viene disposto un riordino territoriale di carattere generale, il quale deve quindi ritenersi a fortiori soggetto al richiamato procedimento legislativo speciale.

Peraltro, è appena il caso di rammentare come possa derogarsi al procedimento definito dall'art. 133 cost. solo mediante approvazione di apposita legge costituzionale, a pena di violare, oltre alla citata norma costituzionale, altresì il procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.

La necessità del ricorso alla legge costituzionale per derogare al procedimento di variazione delle circoscrizioni provinciali, trova conferma da parte della giurisprudenza costituzionale. In particolare, con la sentenza n. 230 del 2001, Codesta Ecc.ma Corte ritenne legittima una legge della Regione Sardegna istitutiva di quattro nuove province, sebbene assunta in difformità dell'art. 133 Cost., solo in considerazione del fatto che il predetto provvedimento legislativo regionale trovava il proprio fondamento direttamente nello Statuto speciale della Regione Sardegna, il quale, in quanto adottato con legge costituzionale, aveva «forza derogatoria» rispetto alla predetta disposizione costituzionale.

Allo stesso modo Codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, della legge 142 del 1990 in base al quale sono state istituite sette nuove province con leggi delegate. In questo caso, infatti, secondo il Giudice delle leggi non vi fu deroga rispetto alla procedura disposta dall'art. 133 Cost., in quanto quest'ultima «non esclude che l'istituzione di una nuova provincia (o la modifica della circoscrizione di una provincia esistente) possa essere effettuata, oltre che con legge formale delle Camere, anche mediante il ricorso ad una delega legislativa» e «non vi sono ostacoli di natura costituzionale che impediscano che gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei comuni e nel parere della regione) possano intervenire, oltre che in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione, anche successivamente alla stessa, con riferimento alla fase di formazione della legge delegata» (sent. 347/1994).

Orbene, nel caso di specie emerge chiaramente il carattere derogatorio del procedimento di riordino delle province rispetto all'ordinario procedimento di revisione territoriale delle province.

In primo luogo, un elemento in tal senso deve essere rinvenuto nella mancata previsione di un adeguato ruolo dei Comuni interessati dal riordino, che ben potrebbero essere del tutto contrari alle ipotesi formulate dal CAL. Né, del resto, tali organi possono strutturalmente essere ritenuti rappresentativi dei comuni interessati.

Altro elemento di incompatibilità della disciplina ivi censurata con la disposizione costituzionale coincide con l'esplicita esclusione della possibilità che le proposte regionali di riordino tengano conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali deliberate successivamente all'adozione della deliberazione del Consiglio dei ministri che ha determinato i criteri per il riordino medesimo (deliberazione adottata in data 20 luglio 2012). Ciò manifesta una grave ed insanabile incoerenza della procedura «creata» dal Governo che, per un verso disattende il dettato costituzionale (art. 133 e art. 138 Cost), e sotto altro profilo tuttavia «tiene conto» di una eventuale iniziativa comunale, circoscrivendola però ad un periodo anteriore a quello in cui i comuni interessati hanno avuto cognizione dei criteri di riordino, certamente non rispettando il principio di leale collaborazione tra istituzioni.

Ulteriore dato da cui risulta desumibile la violazione del menzionato art. 133, comma 1, Cost., è senz'altro quello alla luce del quale è riconosciuto al Governo il potere di provvedere legislativamente al riordino delle province anche in assenza delle proposte di riordino formulate dalle regioni sulla base delle ipotesi trasmesse dall'organo di raccordo tra regione ed enti locali.

Già dal rapido esame delle suddette previsioni, emerge in maniera incontestabile l'assoluta inconciliabilità del procedimento previsto dall'art. 17 del d.l. n. 95/2012 rispetto a quello costituzionale, del quale il legislatore statale sancisce di fatto la sospensione e temporanea disapplicazione.

Inoltre, la necessità di attenersi ad un procedimento che garantisse la più ampia forma di partecipazione dal parte dei comuni nonché la consultazione delle popolazioni interessate, secondo i chiari principi espressi dall'art. 133 Cost., trova ulteriore conferma nelle previsioni della Carta europea delle autonomie locali (European Charter of Local Self-Government) del 15 ottobre 1985 ratificata dall'Italia con legge 30 dicembre 1989, n. 439. La Carta, tra le numerose disposizioni poste a garanzia dell'autonomia politica, amministrativa e finanziaria delle comunità locali, prevede altresì espressamente, all'art. 5, che per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge e, all'art. 4, comma 2, che le collettività locali hanno, nell'ambito della legge, ogni più ampia facoltà di prendere iniziative proprie per qualsiasi questione che non esuli dalla loro competenza o sia assegnata ad un'altra autorità.

Orbene, è noto che secondo la giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte gli articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitori, e programmatici (Corte cost.

n. 325/2010). Purtuttavia essa, costituendo atto di diritto internazionale recepito con legge ordinaria nell'ordinamento interno, ben può rientrare nella previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 1, cost. che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali. Ne deriva che la Carta costituisce parametro idoneo ad orientare l'attività del legislatore, che i suoi principi deve rispettare.

Invero, alla luce delle indicazioni chiaramente desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, una siffatta procedura di riordino generale delle circoscrizioni provinciali, imposta dallo Stato agli altri enti territoriali come obbligatoria, avrebbe senza dubbio dovuto trovare nel più complesso procedimento previsto per l'approvazione delle leggi costituzionali, tracciato dall'art. 138 cost. il suo necessario fondamento, a garanzia e nel rispetto di quel principio di autonomia che la Costituzione pone a tutela degli enti territoriali nei confronti dello Stato.

E del resto, non può certo sfuggire come lo Stato, lungi dal godere di una potestà legislativa ordinaria generale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., ha competenza limitatamente a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali, dalla quale non appare certamente inferibile alcun titolo competenziale giustificativo in ordine alla modifica delle circoscrizioni provinciali oggetto dell'intervento legislativo qui impugnato.

È evidente, dunque, come le censurate previsioni di cui all'art. 17 risultino palesemente illegittime per violazione degli artt. 133, comma 1, Cost., nonché dell'art. 138 Cost.

1.2. Sotto diverso profilo, le disposizioni oggetto della presente questione di legittimità costituzionale si pongono in stridente contrasto con il ruolo che la Carta costituzionale attribuisce alle province.

In tal senso, sia consentito rammentare come queste ultime vengono delineate quali enti territoriali autonomi, costitutivi della Repubblica, dotati di statuti, poteri e funzioni garantiti direttamente dalla Costituzione. Tali enti istituzionali sono diretta espressione del principio autonomistico attraverso il quale le comunità locali sono riconosciute quali formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost., nonché del principio democratico attraverso cui si esplica la sovranità popolare.

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

È evidente, pertanto, la diretta incidenza delle disposizioni censurate sui principi fondamentali sanciti dagli artt. 1, 2 e 5 Cost., in combinato disposto con l'art. 114 Cost., i quali afferiscono in via diretta agli essenziali valori democratici dell'ordinamento e alla separazione verticale dei poteri.

Peraltro, le considerazioni appena svolte rilevano anche sotto un ulteriore profilo. In particolare, se deve essere riconosciuta alla disciplina di cui all'art. 17 l'attitudine a gravare direttamente sulla piena realizzazione dei predetti valori costituzionali, è di certo indubitabile che simili previsioni non possano trovare la propria *sedes materiae* all'interno dello strumento del decreto-legge. Nessuna ragione di necessità e urgenza, infatti, può giustificare una deroga ai richiamati principi costituzionali. Anche a voler ammettere che un simile intervento straordinario rinvenga la propria *ratio* nella finalità di garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, finalità asseritamente sostenuta dal comma 1 del censurato art. 17, sia sufficiente richiamare, in senso contrario, alcune pregnanti affermazioni, mediante le quali Codesta Ecc.ma Corte, proprio in riferimento all'attuale situazione di emergenza finanziaria, ha recentemente chiarito che «il principio *salus rei pubblicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione» (sentt. n. 148 e n. 151 del 2012).

Peraltro, l'esame delle disposizioni introdotte dal censurato art. 17 palesa con ogni evidenza come la disciplina statale sia carente dei requisiti di necessità ed urgenza ai quali l'art. 77, comma 2, cost. vincola il corretto esercizio del potere legislativo da parte del Governo.

Appare chiaro, in tal senso, che l'intervento da parte dello Stato, lungi dall'integrare quei connotati di straordinarietà prescritti dalla disposizione costituzionale, assume piuttosto il carattere di opera di riordino generale del comples-

sivo sistema ordinamentale delle Province, come tale inidoneo ad essere perseguito con lo strumento della decretazione d'urgenza.

Né tale evidente profilo di illegittimità potrebbe ritenersi superato dall'avvenuta conversione del d.l. n. 95/2012 ad opera della l. n. 135/2012. In tal senso, non pare prestarsi ad interpretazioni difformi il consolidato orientamento sulla base del quale Codesta Ecc.ma Corte ritiene che «la legge di conversione non ha efficacia sanante di eventuali vizi del decreto-legge» (Corte cost., sent. n. 355 del 2010, e le ivi richiamate sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008).

Per tale ragione oltre alle già richiamate disposizioni costituzionali le richiamate norme violano anche l'art. 77, comma 2, Cost.

1.3. Sotto diverso profilo, la regione ricorrente non può esimersi dal rilevare come il procedimento descritto dall'art. 17 per il riordino degli enti provinciali, oltre a derogare illegittimamente alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali, in palese contrasto con l'art. 133 Cost., ridonda altresì in violazione della disciplina costituzionale posta dall'art. 71 cost. in materia di iniziativa legislativa.

In particolare, sia consentito osservare che, ai sensi dell'art. 17, il riordino delle province sia realizzato mediante atto legislativo di iniziativa legislativa, adottato alla luce delle proposte regionali di riordino formulate in base all'ipotesi approvate dai CAL (o in mancanza, dagli organi di raccordo tra regioni ed enti locali).

Tuttavia, tale previsione si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 133, comma 1, a mente del quale il potere di iniziativa spetta ai Comuni interessati, sentita la Regione nel cui territorio gli stessi si situano. In tal modo, pertanto, il legislatore statale finisce di fatto per spostare il potere di necessaria integrazione del formale atto di iniziativa legislativa in capo a soggetti - CAL o organi di raccordo - diversi da quelli previsti dall'art. 133 Cost.

A tal fine, è opportuno precisare che nei predetti organi di raccordo - a prescindere da ogni altra considerazione sulla loro natura e sui loro poteri - non è comunque presente la totalità dei comuni interessati, dal momento che vi partecipano invece soggetti che sicuramente non sono coinvolti dal riordino in base ai criteri definiti dal Governo (ad esempio, i sindaci della provincia nel cui territorio si trova il comune capoluogo di regione).

La mancanza dell'iniziativa dei comuni interessati, nonché del parere della regione per l'avvio del procedimento di riordino — atti da intendersi entrambi costituzionalmente obbligatori — rende del tutto illegittima, a norma degli artt. 133, comma 1, e 71, comma 1, Cost., la presentazione della formale iniziativa legislativa da parte del Governo.

In tal senso, sia consentito rammentare come, sia pure con riferimento al diverso — ma in ogni caso analogo — procedimento di revisione territoriale ex art. 132, comma 2, Cost., Codesta Ecc.ma Corte abbia avuto modo di precisare che la legge ordinaria dovesse limitarsi alla esclusiva attuazione dei soli adempimenti prescritti da detta norma costituzionale, rimanendo invece del tutto preclusa l'introduzione di ulteriori aggravi procedimentali non previsti, in quanto inidonei a perseguire «la finalità di consentire la complessiva emersione di tutti gli interessi locali implicati nella operazione» (Corte cost., sent. n. 246 del 2010).

Orbene, nel caso di specie risulta immediatamente evidente come la trasmissione delle proposte regionali di riordino formulate sulla base delle ipotesi dei CAL o degli organi di raccordo appaia del tutto inidonea a realizzare l'acquisizione delle posizioni dei singoli comuni interessati, obiettivo invece chiaramente perseguito dall'art. 133, comma 2, Cost.

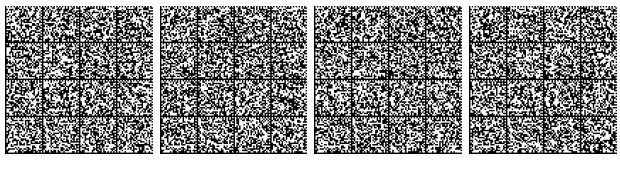
Anche sotto tale profilo, pertanto, l'art. 17 deve ritenersi manifestamente contrario al dettato costituzionale.

1.4. Peraltro, il coinvolgimento del CAL (o, in mancanza, dell'organo regionale di raccordo tra regioni ed enti locali) nell'ambito del procedimento descritto dalla disciplina statale censurata risulta altresì profondamente lesivo delle competenze regionali attribuite dagli artt. 123 e 117, comma 4, Cost.

È appena il caso di rammentare come, in forza del menzionato art. 123, comma 4, Cost., «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

Codesta Ecc.ma Corte, nel pronunciarsi proprio in ordine al Consiglio delle Autonomie locali, ha osservato come, alla stregua della richiamata disposizione costituzionale, lo stesso costituisca un «organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto». Sulla base di tale presupposto, interpretando il menzionato art. 123, comma 4, Cost., Codesto Ecc.mo Giudice ha precisato che «quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione» (Corte cost., sent. n. 370 del 2006).

Dalle suddette riflessioni emerge chiaramente, allora, come ogni regolamentazione e specificazione delle funzioni consultive del CAL, nonché l'eventuale attribuzione allo stesso di ogni ulteriore compito spetti in via esclusiva all'autonomia statutaria regionale, stante la predetta riserva sancita dalla Carta costituzionale.



Orbene, nel caso di specie il legislatore statale, assegnando al CAL delle competenze eccedenti le funzioni consultive di tale organo, ha illegittimamente invaso la sfera di disciplina strettamente riservata all'autonomia statutaria delle regioni.

Con precipuo riferimento alla Regione Lombardia, il Consiglio delle Autonomie locali è stato istituito con DUPCR n. 3 del 10 gennaio 2011, trovando compiuta disciplina nell'art. 54 dello Statuto d'Autonomia lombardo, nonché nella l.r. n. 22/2009. È appena il caso di rilevare come, tra le varie funzioni che la Regione ricorrente ha attribuito a tale organo, non rientrano di certo quelle previste dalle disposizioni oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale.

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, l'art. 17 d.l. n. 95/2012 risulta altresì in contrasto sia con l'art. 123, comma 4, Cost., sia con la competenza legislativa residuale (e quindi esclusiva) in materia di disciplina della propria organizzazione interna che l'art. 117, comma 4, cost. riconosce alle Regioni.

1.5. Un ulteriore profilo di incostituzionalità della disciplina statale deve essere rinvenuto nella previsione secondo la quale il riordino delle province avvenga nell'Osservanza di requisiti minimi, la cui individuazione è rimessa al Consiglio dei Ministri sulla base dei soli criteri della dimensione territoriale e della popolazione residente in ciascuna provincia (comma 2). Analoghe censure possono essere mosse nei confronti della disciplina relativa alla determinazione dei parametri per l'individuazione del comune capoluogo delle nuove province risultanti in esito al riordino (comma 4-*bis*). In quest'ultimo caso, il criterio della dimensione demografica o all'accordo tra i Comuni interessati, non tiene conto dell'evidente necessità di assicurare al capoluogo una certa centralità all'interno del nuovo contesto territoriale.

Sia consentito evidenziare come alla luce dei parametri individuati dalla Delibera del Consiglio dei ministri del 20 luglio 2012, le province di Sondrio, Mantova, Monza Brianza, Cremona, Lodi, Como Lecco Varese, non rispettano i prescritti requisiti demografici e territoriali.

Ma, soprattutto, la definizione di tali criteri è avvenuta in totale assenza di un idoneo titolo competenziale legittimante all'interno del dettato costituzionale. Di certo, tale potestà non può essere rinvenuta all'interno dell'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., alla stregua del quale la competenza statale deve limitarsi a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali. Né alcuna attribuzione può discendere dal comma 3 dello stesso articolo costituzionale.

Peraltro, il potere statale di determinare tali criteri non trova nemmeno riscontro nell'art. 133 Cost., il quale, come già visto, si limita infatti a riservare ai Comuni interessati l'atto di iniziativa dello speciale procedimento per il mutamento delle circoscrizioni provinciali, da realizzarsi con eventuale legge provvedimento dello Stato. Nella richiamata disposizione costituzionale, tuttavia, alcun riferimento è rinvenibile in ordine alla possibile determinazione *ex lege* di requisiti minimi delle circoscrizioni medesime.

Del resto, i criteri posti dalla Delibera del 20 luglio - in disparte ogni fondato rilievo sulla congruità e appropriatezza - vengono stabiliti con deliberazione del Consiglio dei Ministri in aperta violazione della riserva di legge operante ai sensi dell'art. 133 Cost.

L'art. 17, al comma 2, si limita ad una generica enunciazione dei criteri della dimensione territoriale e della popolazione residente in ciascuna provincia, senza definire alcuna loro parametrazione, neanche di massima, mentre la loro effettiva individuazione viene attribuita al Governo. L'Esecutivo risulta così dotato di un potere pienamente discrezionale e del tutto arbitrario, in evidente spregio della *ratio* dell'art. 133 Cost., che al contrario vincola eventuali mutamenti delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province allo strumento della legge, posto a chiaro presidio dei principi democratici e autonomistici e della identità territoriale delle Province.

Peraltro, non sfugge a codesta Regione come, prima della riforma del Titolo V, la revisione delle circoscrizioni provinciali abbia trovato la propria disciplina ad opera dell'art. 16 l. n. 142/1990 (poi rinnovato dall'art. 21 d.lgs. n. 267/2000), il quale conteneva la fissazione di alcuni criteri e indirizzi per l'esercizio dell'iniziativa comunale ex art. 133 Cost., relativi, tra l'altro, alla dimensione territoriale e all'ampiezza demografica di ciascuna provincia.

Tuttavia, occorre rilevare che detti criteri, oltre a non essere rigidi ma solo tendenziali, trovavano allora giustificazione alla stregua del previgente testo del Titolo V, a norma del quale le Province erano anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale (art. 129 Cost.) e svolgevano funzioni determinate in via generale e attribuite dallo Stato o delegate dalle regioni, per quanto di rispettiva competenza (art. 118 v.t. e art. 128 v.t. Cost.).

A seguito della l.cost. n. 3/2001, gli artt. 5 e 114 cost. riconoscono ora le Province quali enti autonomi costitutivi della Repubblica, dotati di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Nell'ambito del nuovo disegno costituzionale, è altresì opportuno rilevare che alle Province spetta il conferimento di funzioni amministrative sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Pertanto è ben possibile che le stesse, in virtù dei predetti canoni, siano attributarie di funzioni diverse in base alle diverse esigenze rilevanti sul territorio.

In altre parole, in base ai nuovi principi che regolano il conferimento delle funzioni amministrative, non sono le caratteristiche territoriali delle autonomie locali a dover essere adeguate alle funzioni amministrative «decentrate» dallo Stato e dalla Regione, ma le funzioni medesime a dover essere riconosciute come «proprie» o a dover essere «conferite» ad autonomie locali costitutive della Repubblica sulla base del principio di sussidiarietà e dunque anche in maniera differenziata tra provincia e provincia secondo criteri di adeguatezza funzionale.

Venuto meno il precedente criterio di uniformità delle competenze dei vari livelli di autonomia locale, non trova quindi alcun possibile fondamento nel nuovo Titolo V della Costituzione la fissazione di criteri rigidi per il riordino territoriale delle Province.

Sotto diverso profilo, la determinazione da parte dello Stato di requisiti minimi, fondati sulla dimensione territoriale e la popolazione residente, risulta altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, con violazione dell'art. 3 Cost.

È immediatamente evidente, infatti, come il riferimento esclusivo a parametri dimensionali ovvero demografici finisca per svilire e non tenere nel benché minimo rilievo la natura storico-identitaria delle autonomie territoriali, sancita dagli artt. 1, 2, 5 e 114 cost. In tal senso, il legislatore statale mostra di trascurare la necessità di prendere in prioritaria considerazione criteri storici e culturali per la delimitazione dei confini provinciali e l'individuazione dei rispettivi capoluoghi.

Inoltre, anche a voler concedere che possa costituire un titolo competenziale idoneo quello invocato (ma non meglio qualificato) dal legislatore statale «al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio», i rigidi criteri fissati per il riordino delle Province appaiono irragionevoli e sproporzionati rispetto agli obiettivi medesimi, determinando un *vulnus* dei principi costituzionali fondamentali della sovranità popolare, dell'inviolabilità dei diritti delle formazioni sociali e dell'autonomia locale, i quali non appaiono adeguatamente ponderati nell'ambito di quel ragionevole bilanciamento dei valori che avrebbe dovuto più correttamente orientare il legislatore statale nel legittimo perseguimento delle proprie finalità di contenimento della spesa.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, appare manifesta l'illegittimità, nonché l'irragionevolezza delle previsioni censurate.

Peraltro, tale illegittimità sussisterebbe anche nella denegata e non creduta ipotesi in cui si ritenesse che il predetto intervento legislativo possa trovare giustificazione nell'ambito della competenza legislativa statale di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In tal senso, deve infatti osservarsi che la disciplina statale risulta già da un primo esame non coerente con le condizioni poste dalla giurisprudenza costituzionale per il legittimo esercizio della competenza medesima. Secondo l'orientamento ormai consolidato e costante di Codesta Ecc.ma Corte, infatti, affinché le disposizioni con cui lo Stato pone dei vincoli all'autonomia regionale possano dirsi legittime occorre che le stesse «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, 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» (in tal senso, di recente, Corte cost., sentt. n. 148 e n. 193 del 2012).

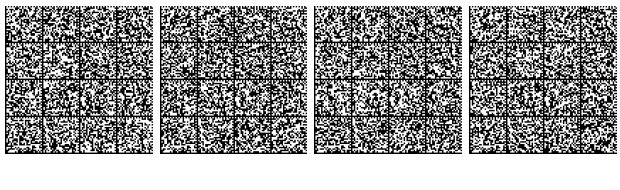
Nel caso di specie, tuttavia, nessuna delle due suddette condizioni risulta rispettata. Da una parte, infatti, la normativa volta a ridurre la spesa mediante il «riordino delle province» intenderebbe produrre l'effetto - strutturale e niente affatto transitorio - della soppressione delle Province che non rispondono ai criteri fissati dallo Stato. Dall'altra, la rigida determinazione di tali criteri (individuati come requisiti minimi di dimensione territoriale e popolazione residente) risulta demandata direttamente dal Governo (con atto non normativo non soggetto al raccordo con le regioni e gli enti locali), senza alcuna possibilità di adattamento alle esigenze del territorio degli obiettivi di riduzione della spesa.

Peraltro, in riferimento alle perseguite finalità di contenimento della spesa pubblica, è bene precisare come dalla relazione tecnica al disegno di legge di conversione del d.l. n. 95/2012 non sia dato evincere alcun criterio di esatta quantificazione degli effetti finanziari conseguibili.

Le menzionate previsioni, pertanto, risultano del tutto inidonee a definire norme di coordinamento della finanza pubblica, derivandone la violazione degli artt. 117, comma 3, e 119, comma 2, Cost.

1.6. In ultimo, la disciplina relativa al procedimento di riordino delle province risulta altresì incompatibile con gli artt. 3, 118, 120 e 133 Cost., nella parte in cui viene configurata un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni nel caso di mancato invio delle proposte di riordino da parte di queste ultime.

In particolare, il comma 4 dell'art. 17 dispone che se entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 95/2012 una o più proposte di riordino non sono trasmesse dalla Regione al Governo, il provvedimento legislativo di riordino delle Province è assunto previo parere della Conferenza unificata.



Peraltro, il meccanismo surrogatorio delineato dalla disposizione sopra descritta non risulta coerente con i requisiti e presupposti stabiliti dalla costante giurisprudenza costituzionale in ordine al corretto esercizio di un intervento sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali. Requisiti che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione trovano ora anche positivo fondamento nell'art. 120, comma 2, cost. e nell'art. 8 l. n. 131/2003, che al primo dà attuazione.

In primo luogo, è pacifico l'orientamento di Codesta Ecc.ma Corte secondo cui la sostituzione trova il proprio ontologico presupposto nel mancato o inesatto adempimento di atti o attività dovuti o necessari, ossia privi di discrezionalità nell'*an* (in tal senso, si vedano a titolo meramente esemplificativo, Corte cost., sentt. n. 240 e n. 43 del 2004, nonché sent. n. 177 del 1988). Appare chiaro come tali non possano certo ritenersi le proposte regionali di riordino delle province, le quali vanno intese come atti di iniziativa del procedimento di revisione ex art. 133, comma 1, Cost., e quindi, con ogni evidenza, assolutamente discrezionali e certamente non vincolati.

Sotto diverso profilo, non risulta nemmeno rispettato il principio di leale collaborazione. Dall'esame della disciplina censurata emerge come l'eventuale ritardo nella trasmissione della proposta di riordino comporti l'automatica sostituzione della volontà regionale da parte del Governo, senza che sia garantita alla Regione interessata alcuna interlocuzione, né «alcuna limitazione procedurale, che consenta all'ente inadempiente di compiere l'atto» (Corte cost., sent. n. 165 del 2011). In tal senso, non è dato rinvenire all'interno della disciplina censurata nessuna delle fasi procedimentali prescritte dall'art. 8 l. n. 131/2003. Né il mero parere espresso dalla Conferenza unificata in ordine al provvedimento legislativo di riordino può ritenersi satisfattivo delle garanzie partecipative delle singole Regioni.

Peraltro, la mancata predisposizione di adeguate forme di collaborazione assume un profilo ancor più lesivo nella misura in cui, attraverso l'esercizio del suddetto intervento sostitutivo, lo Stato diventa l'unico attore di una fattispecie costituzionale che, alla stregua delle chiare indicazioni desumibili dall'art. 133, comma 2, Cost., non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale, che pretermetta del tutto la necessaria iniziativa dei comuni interessati e della consultazione regionale.

Né si può ritenere che l'atto di iniziativa del procedimento di revisione delle circoscrizioni provinciali (sul quale deve essere sentita anche la Regione) possa essere oggetto di una chiamata in sussidiarietà dello Stato, giacché in tal modo la «flessibilizzazione» di una specifica competenza assegnata direttamente dalla Costituzione - e non, in via mediata, dalle leggi di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 cost. - ridonderebbe nella violazione del principio di rigidità costituzionale ricavabile dall'art. 138 Cost.

In ultimo, ad aggravare ulteriormente la lesione del principio di lealtà istituzionale, la scrivente difesa non può esimersi dal rilevare come a norma del comma 4 del censurato art. 17 il termine *a quo* per l'esercizio del potere sostitutivo statale inizia a decorrere ancor prima della scadenza del termine *ad quem* per l'adozione dei provvedimenti oggetto della surrogazione.

In tal senso, il potere sostitutivo è azionato dallo Stato nel caso di mancato invio delle proposte regionali di riordino entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 95/2012, ossia il 15 ottobre 2012. Tuttavia, il precedente comma 3 assegna alle Regioni, come termine massimo per la trasmissione di tali proposte, 92 giorni dalla data di pubblicazione della deliberazione del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto l'individuazione dei requisiti minimi di riordino (ossia il 24 ottobre 2012).

Il meccanismo sostitutivo delineato dalla disciplina statale, nella parte in cui riconosce al Governo un potere sostitutivo azionabile ancor prima del decorso integrale dei termine per il compimento dell'attività oggetto di sostituzione, risulta manifestamente illegittimo, oltre che per violazione dell'art. 120, comma 2, Cost., anche per contrasto con l'essenziale principio di razionalità interna della legge, sancito dall'art. 3 Cost.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 6 e 12, del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012, per violazione degli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.

2.1. L'art. 17 del d.l. n. 95/2012 risulta altresì illegittimo nella parte in cui, ai commi 6 e 12, fa salve alcune disposizioni dell'art. 23 d.l. n. 201/2011, le quali sono state oggetto di precedente impugnazione da parte della Regione Lombardia dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte, anche a tutela delle Province presenti sul proprio territorio (reg. ric. n. 24 del 2012, Udienza pubblica fissata al 6 novembre 2012).

In particolare, il predetto comma 6, nel dare attuazione all'art. 23, comma 18, d.l. n. 201/2011, dispone il trasferimento ai comuni delle funzioni precedentemente conferite alle province con legge statale nelle materie di competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, Cost., fatte salve le funzioni di indirizzo e coordinamento di cui al comma 14 del menzionato art. 23.

Il successivo comma 12 dell'art. 17, invece, fa salvo l'art. 23, comma 15, d.l. n. 201/2011 (anch'esso già oggetto di ricorso), confermando la limitazione degli organi della provincia solamente al Consiglio provinciale e al Presidente della Provincia.

Le norme oggi censurate, nel richiamare le suddette previsioni dell'art. 23, risultano viziate dagli stessi profili di illegittimità già dedotti dalla Regione Lombardia dinanzi a Codesta Ecc.ma Corte nei confronti di tale ultimo articolo.

A tal fine, sia consentito richiamare le censure avanzate dalla ricorrente nell'ambito del giudizio di costituzionalità precedentemente instaurato.

In tale sede, è stato in primo luogo posto in rilievo come l'art. 23, commi da 14 a 20, del d.l. n. 201/2011 sia gravemente viziato da irragionevolezza, arbitrarietà, incongruità, non pertinenza, ridondanti in una grave illegittimità per contrasto con il principio di ragionevolezza, nonché in riferimento agli artt. 1 e 5 Cost.

Tale articolo opera invero un radicale intervento che colpisce in profondità funzioni, organi e caratteristiche rappresentative delle Province, alterando completamente la fisionomia del sistema delle Autonomie locali.

L'intervento normativo incide in modo diretto sul livello della rappresentanza politica e sulle funzioni. Viene determinata la drastica riduzione degli amministratori, è disposta l'eliminazione delle elezioni provinciali dirette, si realizza sostanziale svuotamento delle funzioni, fatte salve imprecisate e generiche funzioni di «indirizzo e di coordinamento», che all'evidenza necessitano di ulteriori strumenti di chiarificazione e di definizione.

In particolare, si espongono a gravi e fondate critiche di legittimità le disposizioni che prevedono:

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

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

c) l'obbligo imposto alle Regioni di provvedere altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia (comma 19).

Le impugnate disposizioni rendono necessaria la riallocazione di funzioni, personale, risorse e strutture sia verso i Comuni, sia verso la Regione. L'intervento denota una grave carenza valutativa in termini di compatibilità costituzionale, dimensione effettiva della trasformazione e funzionalità rispetto agli obiettivi da perseguire. È tanto più irragionevole perché operata mediante lo strumento d'urgenza del decreto-legge.

Produce inoltre una serie di paradossi che si oppongono, in modo assai deciso, al conseguimento degli obiettivi attesi dalla sua attuazione. Ed infatti, nonostante la perentoria proclamazione dell'intestazione dell'articolo, il risultato dell'attuazione della norma non si traduce in immediati e rilevanti risparmi di spesa, la quale spesa semplicemente viene spostata verso il nuovo destinatario delle funzioni amministrative precedentemente provinciali.

Senza contare, poi, che il sistema risultante dalle disposizioni di cui all'art. 23 non esclude, ma anzi presuppone e quindi autorizza, una proliferazione di apparati amministrativi di livello regionale e sovracomunale (con particolare riguardo agli organi di raccordo previsti dal comma 21) e provinciale (le strutture che forniranno il supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia di cui al comma 19).

In ultimo, non è peregrino ritenere che la portata della trasformazione determinata dal d.l. n. 201/2011 implichi un processo lungo, conflittuale e con costi difficilmente quantificabili.

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

Gravissime appaiono le ripercussioni delle norme in questione in ordine alla gestione delle cd. «aree vaste». In tal senso, le misure di rimodellazione della rappresentanza politica della Provincia e di riallocazione forzata delle funzioni sono state assunte in assenza di qualsivoglia indicatore di segno negativo che contraddicesse l'appropriatezza delle Province quale ambito territoriale ottimale per la gestione delle funzioni relative ad aree vaste.

Dovendosi escludere che tutte le funzioni provinciali da riallocare, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, possano essere assunte direttamente dalla Regione, è da ritenere che - fino a una futura razionalizzazione dell'assetto organizzativo degli enti locali regionali — si verificherà, con ogni probabilità, un aumento dei costi, determinato dall'istituzione di nuovi apparati amministrativi sovra-comunali, dal venir meno delle economie di scala su base provinciale e, comunque, dalla necessità di far fronte ad una fase di riorganizzazione certamente complessa e conflittuale.

In aggiunta, deve porsi in rilievo come la riforma attuata dall'art. 23 colpisca le province solo quali enti autonomi, ovvero enti di gestione di funzioni amministrative regionali, e non anche quali ambiti di articolazione periferica dello Stato. L'ambito di decentramento statale di livello provinciale, con riguardo a numerosissime funzioni, continua ad essere pienamente operativo e assolutamente non inciso (si pensi al ruolo degli uffici territoriali del Governo-prefetture, dei provveditori scolastici, delle soprintendenze per i beni culturali).

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

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

Sotto diverso profilo, appare evidente come l'impianto complessivo disegnato dall'art. 23, e in particolare dai commi 15, 16 e 20, si ponga in chiaro contrasto con l'autonomia costituzionalmente garantita delle Province, in aperta violazione dell'art. 114 Cost.

Ciò appare chiaro nella misura in cui legislatore statale ha inteso trasformare radicalmente l'ente, sopprimendo le giunte provinciali e mantenendo quali unici organi di governo il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia (comma 15), nonché prefigurando una rappresentanza di secondo grado dei futuri Consigli provinciali (comma 16) e la conseguente decadenza degli organi in carica delle Province (comma 20).

La soppressione dell'organo esecutivo provinciale appare inoltre in stridente contrasto con l'attribuzione ad opera del DL 95/2012 di un fascio di funzioni di grande rilievo e complessità, individuate dai legislatore statale come proprie e indefettibili dell'ente.

In tal modo, la disciplina statale ha di fatto disconosciuto alla Provincia la natura di ente autonomo costitutivo della Repubblica cui spetta una sfera incomprimibile di poteri, funzioni e competenze.

In questo senso, il comma 19, stabilendo che io Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, si pone palesemente in contrasto con l'autonomia statutaria, organizzativa nonché finanziaria delle Province e con la riserva di potere regolamentare di cui all'art. 117, comma 6.

Anche a voler concedere che il predetto intervento legislativo possa trovare la propria giustificazione nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p)*, Cost., in materia di legislazione elettorale ed organi di governo di Comuni e Province, non può certo revocarsi in dubbio come lo Stato non possa tuttavia incidere sul carattere democratico dell'ente territoriale, implicato dal principio autonomistico di cui agli artt. 5 e 114 Cost.

Ulteriore ragione di illegittimità dell'art. 23 deve essere poi rinvenuta nell'obbligo per le Regioni di riallocare le funzioni conferite alle Province dalla vigente legislazione regionale. Tale imposizione appare tanto più arbitraria, ingiustificata e illegittima ove si pensi che l'art. 23 non determina la soppressione assoluta dei predetti enti, i quali, ancorché depotenziati, continuano comunque ad essere presenti nell'ordinamento. Ben possono, quindi, essere scelti discrezionalmente dalle Regioni quali soggetti istituzionali destinatari delle funzioni regionali, così come del resto stabilito dallo stesso art. 118 Cost.

Di contro, a nulla varrebbe per lo Stato invocare il menzionato art. 117, comma 2, lett. *p)*, cost. Codesta Ecc.ma Corte ha, infatti, chiaramente affermato che «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui a detto art. 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni»(Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Orbene, l'obbligo di riallocazione delle funzioni imposto al legislatore regionale determina un'illegittima invasione delle attribuzioni delle Regioni, nella misura in cui viene a limitare la loro autonomia in merito alla determinazione del livello territoriale di governo più idoneo all'esercizio di funzioni di loro competenza. Invasione tanto più grave e manifesta ove solo si consideri che l'art. 23 prevede espressamente l'esercizio di un potere sostitutivo statale — per giunta di carattere legislativo — in caso di mancato adempimento.

Alla luce delle censure sopra Osservate, non pare revocabile in dubbio come i commi 6 e 12 dell'art. 17 d.l. n. 95/2012, nel fare salve, ovvero dare attuazione alle previsioni recate dal menzionato art. 23 d.l. n. 201/2011, finiscono per ripetere e confermare il grave *vulnus* arrecato dalle stesse a danno della sfera di competenze regionali. Ne deriva la loro manifesta illegittimità costituzionale.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 11, del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 135/2012 per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Infine, un'ultima ragione di illegittimità del menzionato art. 17 d.l. n. 95/2012 si rinviene nella parte in cui, dopo aver individuato le funzioni di area vasta quali funzioni fondamentali delle province (comma 10), al successivo comma 11 riconosce alle Regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.

In altre parole, la norma suddetta, qualora dovesse essere interpretata nel senso di limitare il ruolo regionale all'esclusivo svolgimento dei compiti sopra individuati, sottrarrebbe di fatto alle Regioni tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 cost. È, infatti, fuori di dubbio che alla stregua del dettato costituzionale il novero dei poteri regionali in materia di esercizio delle funzioni amministrative non possa ritenersi esaurito — a differenza di quanto sembra invece affermare la norma statale — dalle sole attribuzioni di programmazione e coordinamento.

In tal senso, non sfugge certo alla scrivente difesa che l'art. 118, comma 1, Cost., nella formulazione successiva alla riforma del Titolo V, ha enunciato il principio della competenza generale dei Comuni come enti istituzionali attributari in via preferenziale delle funzioni amministrative. Tuttavia, non può certo trascurarsi che tale norma costituzionale reca invero un criterio direttivo e di orientamento nei confronti del legislatore regionale.

Del resto, tale conclusione trova espressa conferma anche nella giurisprudenza di Codesta Ecc.ma Corte. In particolare, «quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui a detto art. 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni» (Corte cost., sent. n. 43 del 2004).

Appare, pertanto, evidente che, dal momento che l'attribuzione in concreto delle funzioni amministrative necessita pur sempre di una legge statale o regionale di conferimento, non v'è dubbio alcuno che la Regione ben potrà disporre di un ampio novero di funzioni che potrà delegare, tra gli altri, anche alle Province sulla base dei principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

Tale configurazione non esclude, pertanto, che nella propria opera di concreta destinazione delle funzioni amministrative rientranti nelle materie di propria competenza ex art. 117, commi 3 e 4, Cost., la Regione possa riservare a sé l'esercizio di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli di programmazione e coordinamento.

Limitando invece il ruolo regionale allo svolgimento esclusivo di tali ultimi compiti, la disposizione censurata illegittimamente ridimensiona in maniera sensibile il potere della Regione di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative. Ciò in palese violazione delle previsioni costituzionali sancite dagli artt. 117, commi 3 e 4, e 118 Cost.

P. Q. M.

*Chiede che Codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, commi 1, 2, 3, 4 e 4-*bis*, comma 11, nonché commi 6 e 12, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invadenza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 71, comma 1, 77, comma 2, 97, 114, 117, 118, 119, 120, comma 2, 123, comma 4, 133 e 138 della Costituzione.*

Roma, 12 ottobre 2012

PROF. AVV. CARAVITA DI TORITTO

12C0441

N. **155**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 ottobre 2012
(della Regione Trentino-Alto Adige Adige/Autonome Region Trentino Südtirol)

Sanità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria - Previsione che con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, 1.000 milioni di euro per l'anno 2014 e 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 Trentino-Alto Adige - 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.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, con particolare riferimento alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

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 Trentino-Alto Adige - 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.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, con particolare, alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, comma 108.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzione della spesa degli enti territoriali - Previsione che il contributo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano è determinato dagli artt. 15 e 16, comma 3 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - 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. 24-*bis*.
– Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, Titolo VI, con particolare riferimento agli artt. 69, 70, 75 e 79, e artt. 103, 104 e 107 e relative norme di attuazione, in particolare, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, con particolare riferimento agli artt. 2, 3 e 4, e legge 23 dicembre 2009, n. 191, art. 2, commi 106 e 108.

Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige/Autonome Region Trentino-Sudtirol (cod. fiscale 80003690221), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 190 del 18 settembre 2012 (doc. 1) e con delibera di ratifica del Consiglio regionale n. 26 del 9 ottobre 2012 (doc. 2), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 5655 del 28 settembre 2012 (doc. 3), rogata dall'avv. Edith Engl, Ufficiale rogante della Regione, dal prof. avv. Giandomenico Falcon di Padova (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) e dall'avv. Luigi Manzi di Roma (cod. fisc. MNZLGU34E15H501Y), con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, 5.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 16, commi 3 e 4;

dell'articolo 24-*bis*, nella parte in cui prevede l'applicazione della predetta disposizione, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012, suppl. ord. n. 173.

Per violazione:

del Titolo VI dello Statuto speciale, e in particolare degli articoli 69 e 79; degli articoli 103, 104 e 107 del medesimo Statuto speciale;

dell'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009;

nelle parti, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

FATTO

Il d.l. 95/2012, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *spending review* 2), contiene norme volte a ridurre la spesa pubblica.

Viene qui in considerazione il Titolo IV, Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali, che comprende diverse disposizioni, fra le quali qui rileva l'art. 16, Riduzione della spesa degli enti territoriali. Infine, viene in considerazione l'art. 24-*bis*, che detta una clausola di salvaguardia delle autonomie speciali, precisando, però, che resta fermo "il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3".

Ad avviso della Regione Trentino-Alto Adige, tali norme risultano lesive delle prerogative costituzionali e costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3.

L'art. 16, comma 1, dispone che, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti territoriali concorrono, anche mediante riduzione delle spese per consumi intermedi, alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica".

Il comma 3 statuisce che, "con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di curo per l'anno 2014 e 1.575 milioni di curo a decorrere dall'anno 2015". La disposizione aggiunge che, "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 settembre 2012".

È ancora previsto che in caso di mancato accordo, "l'accantonamento è effettuato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE", e che fino all'emanazione delle nonne di attuazione, "gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure".

Siamo, dunque, di fronte ad una ulteriore rilevante sottrazione di risorse alle Regioni speciali, che si aggiunge a quelle previsti dall'art. 14 di. 78/2010, dall'art. 20, co. 5, d.l. 98/2011, dall'art. 1, co. 8, d.l. 138/2011 (come sintetizzati e ripartiti dal comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011) e dall'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011. Come le precedenti, essa è disposta su base meramente potestativa, come se le norme statutarie che definiscono la finanza della Regione Trentino-Alto Adige non avessero alcun valore, o fossero liberamente disponibili da parte del legislatore statale.

Infatti, la sottrazione di risorse qui contestata non ha alcuna base statutaria. Al contrario, le disposizioni dello Statuto, a partire dal fondamentale art. 69, sono rivolte ad assicurare alla Regione le finanze necessarie all'esercizio delle funzioni: in base a tale disposizione, "sono devoluti alla regione i proventi delle imposte ipotecarie percette nel suo territorio, relative ai beni situati nello stesso" (co. 1). Sono "altresì devolute alla regione le seguenti quote del gettito delle sottoindicate entrate tributarie dello Stato, percette nel territorio regionale: *a)* i nove decimi delle imposte sulle

successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni; *b)* i due decimi dell'imposta sul valore aggiunto, esclusa quella relativa all'importazione... *c)* i nove decimi del provento del lotto, al netto delle vincite" (co. 2). E' chiaro che la devoluzione statutaria di importanti percentuali dei tributi riscossi nella regione non avrebbe alcun senso, se poi fosse consentito alla legge ordinaria dello Stato di riportare all'erario tali risorse, per di più con determinazione unilaterale e meramente potestativa.

L'art. 16, comma 3, viola altresì l'art. 2, comma 108, legge n. 191/2009 (approvato ai sensi dell'art. 104 St.: v. l'art. 2, comma 106, leggi n. 191/2009), che, nel dare attuazione all'art. 69 St., ha stabilito che "le quote dei proventi erariali spettanti alla regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e alle province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 69, 70 e 75" dello Statuto, "a decorrere dal 10 gennaio 2011, sono riversate dalla struttura di gestione individuata dall' articolo 22 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione, e dai soggetti a cui affluiscono, per gli altri tributi, direttamente alla regione e alle province autonome sul conto infruttifero, intestato ai medesimi enti, istituito presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire cori apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato previa intesa con la regione e le province autonome".

Inoltre, l'art. 79 dello Statuto di autonomia disciplina ormai in modo preciso, esaustivo ed esclusivo le regole secondo le quali la Regione e le Province assolvono gli "obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale" (comma 1): e - come lo stesso art. 79 esplicitamente precisa - tali regole "possono essere modificate esclusivamente con la procedura prevista dall'articolo 104", mentre "fino alla loro eventuale modificazione costituiscono il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui al comma 1" (comma 2). Ed il comma 4 ribadisce che "le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà... non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto dal presente articolo".

Con le disposizioni statutarie sopra ricordate l'impugnato art. 16, comma 3, si pone in insanabile conflitto. Le risorse spettanti alla Regione non possono essere semplicemente "acquisite" dallo Stato, mentre la Regione stessa concorre al risanamento della finanza pubblica nei modi direttamente previsti dall'art. 79 o comunque in quelli regolati dall'art. 79 (v. il comma 3). Si tratta di un regime speciale, che non può essere alterato unilateralmente dal legislatore ordinario.

Del resto, tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali è dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale: v. le sentt. 82/2007, 353/2004, 39/1984, 98/2000, 133/2010.

Non può ingannare, in questo come negli altri casi, il rinvio alle norme di attuazione dello Statuto. In primo luogo, l'accantonamento previsto in attesa delle norme di attuazione è già autonomamente lesivo, traducendosi in diretta violazione dell'art. 69 St. e in una sottrazione delle risorse disponibili per la Regione, al di fuori delle regole di coordinamento finanziario stabilite dall'art. 79.

La riduzione delle risorse è operata direttamente e unilateralmente dal legislatore statale, in contrasto con lo Statuto e con il principio consensuale che domina i rapporti tra Stato e Regioni speciali in materia finanziaria (v. le sentt. sopra citate).

In secondo luogo, quanto alle stesse norme di attuazione, l'art. 79 è modificabile solo con la procedura di cui all'art. 104 St. e non in sede di attuazione. In terzo luogo, l'art. 16, co. 3, determina (illegittimamente) un vincolo di contenuto per le norme di attuazione, per cui il rinvio alla fonte "concertata" appare fittizio.

In definitiva, come detto, l'art. 16, co. 3, viola l'art. 79 St., comma 1, 2, e 4, primo periodo, perché i modi in cui la Regione concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Regione, sempre in base all'art. 79.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

Inoltre, è violato l'art. 107 St., perché una fonte primaria pretende di vincolare il contenuto delle norme di attuazione.

Ancora, l'art. 16, comma 3, viola l'art. 69 St., perché diminuisce l'importo spettante alla Regione a titolo di compartecipazioni, in base alla suddetta norma statutaria.

È, poi, ulteriormente e specificamente illegittimo e lesivo l'art. 16, comma 3, là dove prevede il criterio del riparto dell'accantonamento ("in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE"). Infatti, tale criterio non risulta in alcun modo pariteticamente concordato tra Stato e Regioni speciali, in contrasto con il principio consensuale di cui sopra, oggi stabilito espressamente nello Statuto speciale per la determinazione del patto di stabilità (e comunque sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato).

Da ultimo, e ferme restando le censure fino ad ora esposte, la disposizione di cui al comma 3 è autonomamente altresì illegittima nella parte in cui dispone un concorso che "a decorrere dall'anno 2015" si protrae a tempo indeterminato.

In effetti, anche nei casi in cui - peraltro sul fondamento di basi giuridiche che non possono essere applicate alla ricorrente Regione - codesta Corte costituzionale ha ammesso la legittimità di speciali contribuzioni verso lo Stato, è pur sempre rimasto fermo che tali contribuzioni si correlano a situazioni temporalmente definite, e non possono divenire il regime permanente dei rapporti finanziari (v. in particolare sent. 193/2012). Di qui la palese illegittimità anche in relazione a questo specifico profilo.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4.

L'art. 16, comma 4, aggiunge il comma 12-*bis* nell'art. 32 legge n. 183/2011, che regola il Patto di stabilità interno delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

La comprensione della nuova norma, qui impugnata, richiede che si ricordi il contesto normativo nella quale essa interviene.

Il comma 10 dell'art. 32 1. 183/2011 ripartisce tra le autonomie speciali il concorso che le riguarda alla manovra finanziaria, cioè il rispettivo "contributo agii obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011" con riferimento al d.l. 78/2010, al di. 98/2011 e al di. 138/2011.

Il comma 12 prevede che, "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10". A tale fine, "entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012".

Conviene ricordare che queste norme sono state impugnate dalla Regione Trentino-Alto Adige, con ricorso n. 13/2012.

In questo contesto interviene la nuova norma, qui impugnata, a stabilire che, "in caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui: *a)* al comma 10 del presente articolo"; *b)* all'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16... *d)* agli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali".

Dunque, il comma 12-*bis*, introdotto dall'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, regola il caso del mancato accordo sul patto di stabilità; corrispondentemente, l'art. 16, comma 5, abroga l'ultimo periodo dell'art. 32, co. 12, 1. 183/2011, che stabiliva che "in caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario".

La nuova norma accorcia il termine per la conclusione dell'accordo (lo anticipa dal 31 dicembre al 31 luglio: è da notare che il d.l. 95/2012 è del 6 luglio!) e attribuisce ad esso - a quel che sembra - carattere perentorio, in quanto, una volta scaduto il termine, gli obiettivi delle Regioni speciali sono determinati unilateralmente dal legislatore statale: in altre parole, decorso il termine, "gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo" le conseguenze delle norme che prevedono contributi della Regione al risanamento della finanza pubblica.

L'art. 16, comma 4, dunque, è - in primo luogo - affetto in via derivata dai vizi che colpiscono le norme da esso richiamate. E' in particolare illegittimo l'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011, già impugnato dalla ricorrente Regione con ricorso ancora pendente; avverso il suo richiamo determinato dall'art. 16, comma 4, possono farsi valere le argomentazioni relative all'art. 16, comma 3 del tutto simile nel contenuto all'art. 28, comma 3, d.l. 201/2011.

Le stesse argomentazioni possono essere richiamate, in relazione alla violazione dell'art. 79 St. e del principio dell'accordo in materia finanziaria, anche per la parte dell'art. 16, co. 4, che rinvia ai contributi di cui all'art. 32, co. 10,1. 183/2011.

In effetti, l'art. 16, comma 4, viola l'art. 79 St., perché i modi in cui la Regione concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dallo stesso art. 79 o vanno concordati tra Stato e Regione, sempre in base all'art. 79. Questo prescrive, in particolare, che "la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da

conseguire in ciascun periodo", e che, "a decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione" (art. 79, comma 3).

Dunque, lo Statuto speciale prevede che, nella conclusione del patto di stabilità, si tenga conto degli effetti delle norme di cui all'art. 79 e delle norme di attuazione, non delle norme di legge ordinaria statale che cercano di avocare allo Stato risorse spettanti alla Regione in base a Statuto.

Corrispondentemente, è violato l'art. 104, che richiede il consenso della Regione per la modifica delle norme del Titolo VI dello Statuto.

L'art. 16, comma 4, viola poi il principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali. Infatti, il legislatore statale non può prevedere che la determinazione unilaterale degli obiettivi scatti semplicemente "in caso di mancato accordo", dato che ciò "vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti 'un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata .1 dalla paritaria codeterminazione dell'atto' (sent. 121/2010). La norma in questione finisce per rimettere l'applicazione delle norme legislative richiamate (che prevedono i contributi al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica), in luogo dell'accordo, alla nuda volontà del Ministro dell'Economia; è invece necessario, come messo in luce dalla giurisprudenza costituzionale, che il legislatore preveda meccanismi paritetici volti a superare il dissenso (sent. 383/2005; v. anche la sent. 179/2012).

*3) Illegittimità costituzionale dell'art. 24-*bis*, nella parte in cui essa eccettua dalla salvaguardia l'art. 16, comma 3.*

L'art. 24-*bis* detta la Clausola di salvaguardia: "Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale». Dunque, l'art. 24-*bis* eccettua espressamente, dall'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia, l'art. 16, co. 3, impugnato con il presente ricorso. Dunque, il primo periodo dell'art. 24-*bis* è affetto dagli stessi vizi sopra denunciati, con riferimento all'art. 16, comma 3.

Il concorso della Regione Trentino-Alto Adige al risanamento della finanza pubblica deve esplicarsi nel rispetto delle speciali norme che regolano i rapporti finanziari tra Stato e Regione e, in generale, del metodo dell'accordo, né tale assetto può essere stravolto per (presunte) ragioni emergenziali, così come recentemente ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, anche se in presenza di situazioni eccezionali, lo Stato non può sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione e, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale (Corte costituzionale, sentenze nn. 148 e 151 del 2012).

Anche l'art. 24-*bis*, dunque, risulta lesivo delle prerogative costituzionali della Regione Trentino-Alto Adige.

P.Q.M.

*Chiede voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, commi 3 e 4; dell'articolo 24-*bis *del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, come convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Trento-Padova-Roma, 12 ottobre 2012

Prof. avv. FALCON - *Avv.* MANZI

Allegati:

1) Deliberazione della Giunta regionale n. 190 del 18 settembre 2012.

2) Delibera di ratifica del Consiglio regionale 9 ottobre 2012, n. 26.

3) Procura speciale n. rep, 5655 del 28 settembre 2012.

12C0442

N. **265**

Ordinanza del 27 giugno 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Masci Paolo contro Melancini Annamaria

Procedimento civile - Disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali - Obbligo di esperire preliminarmente il procedimento di mediazione, a pena di inammissibilità della domanda giudiziale - Previsione per le azioni relative a controversie in materia di diritti reali - Mancanza di una "formulazione normativa che sia di comprensione univoca e chiara del proprio significato" - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

– Decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, art. 5.
– Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], artt. 6 e 13; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

In via subordinata: Procedimento civile - Possibilità per ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, in funzione nomofilattica, "analogamente a quanto previsto dal'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia Europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie" - Mancata previsione - Violazione del "principio di non incertezza del diritto (*default de sécurité juridique*)", enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU)", come interpretata dalla Corte di Strasburgo, e recepito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) - Contrasto con il principio di eguaglianza, con la garanzia di tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi, nonché con la regola del giusto processo nella sua accezione più lata.

– Cod. proc. civ., art. 372, commi secondo e terzo.
– Costituzione, artt. 11, 24, 111 e 117; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848], art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47, 52 e 53.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al n. 2570/2011 RG e proposto dal sig. Paolo Masci nato a Turania (Roma) l'8 giugno 1967 (codice fiscale n. MSCPLA67H08G507Y), rappresentata e difesa dall'avv. Felice Fazio ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Tiziana Cicchinelli in Guidonia Montecelio (Roma), via Numa Pompilio n. 21, giusta delega in atti, attore;

Nei confronti della sig.ra Annamaria Melancini (codice fiscale n. MLCNMR55P42E263E), rappresentata e difesa dall'avv. Paola Cicciotti ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Guidonia (Roma), via Montelucci n. 43 (fax 07743430479), giusta delega in atti, convenuta ed attrice in via riconvenzionale ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva di ufficio questione di legittimità costituzionale.

IN FATTO

Parte attrice ha citato con atto notificato il 7 giugno 2011 innanzi al tribunale di Tivoli la convenuta per ottenere sentenza costitutiva di trasferimento in suo favore, ai sensi dell'art. 2932 del codice civile, dell'immobile (sito in Guidonia Montecelio censito ai NCEU foglio n. 18, particella n. 16, cat. C2-C1.3 ed annessi terreni di cui al foglio n. 18 e particelle nn. 1467, 1468 e 1473) che le era stato promesso con scrittura privata avente carattere preliminare del 27 febbraio 2007 (registrata presso l'Agenzia delle entrate - ufficio di Tivoli il 26 luglio 2007), previo accertamento del colposo inadempimento all'impegno preso con tale accordo da parte della convenuta e conseguente condanna al risarcimento del danno ex art. 1453, comma 1 del codice civile.

In via preliminare ha chiesto accertarsi la legittimità del proprio recesso dal contratto per inadempimento grave ed imputabile al convenuto ex art. 1385 del codice civile, con conseguente condanna al pagamento del doppio della caparra versata ed al risarcimento del danno ulteriore.

Con atto depositato il 10 novembre 2011 la parte convenuta si è costituita in giudizio, chiedendo in via riconvenzionale di dichiarare l'avvenuta risoluzione del diritto di cui al preliminare del 27 febbraio 2007 per inadempimento imputabile all'attore, con il conseguente diritto a trattenere la caparra.

Stante l'assenza di un giudice titolare del ruolo, la causa, originariamente fissata per il 3 novembre 2011, è stata rinviata dal GOT incaricato del mero rinvio alla udienza del 21 giugno 2012 per i medesimi incombenti.

Nel corso di tale udienza le parti hanno chiesto concessione dei termini ex art. 183, comma 6 del codice di procedura civile.

Si pone preliminarmente il problema — rilevabile di ufficio dal giudice — circa la natura della controversia, ed in particolare se la stessa rientri in quelle previste dall'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2010, e segnatamente nella materia dei diritti reali, al fine di verificare se sussista l'obbligo di esperire la mediazione obbligatoria, quale condizione di procedibilità.

Collegata a tale problema è la questione della ricomprendibilità o meno nella mediazione obbligatoria delle domande connesse ma non rientranti nelle previsioni di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2010, nel caso di specie le domande risarcitorie.

Il problema in diritto concerne quindi la condizione di procedibilità del giudizio, che è certamente rilevante e prodromica per la successiva prosecuzione del giudizio, dovendo nel caso il giudice assegnare i termini di legge per esperire la mediazione.

IN DIRITTO

La norma in questione e la sua interpretazione.

L'art. 5 del decreto legislativo n. 28/2010 sancisce che:

«1. Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa ad una controversia in materia di condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante dalla circolazione di veicoli e natanti, da responsabilità medica e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari, è tenuto preliminarmente a esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero il procedimento di conciliazione previsto dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'art. 128-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale.

L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, o rilevata d'ufficio dal giudice, non oltre la prima udienza. Il giudice ove rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'art. 6. Allo stesso modo provvede quando la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-*bis* del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.».

Al successivo comma 4 sono previste espressamente le esclusioni:

«4. I commi 1 e 2 non si applicano:

a) nei procedimenti per ingiunzione, inclusa l'opposizione, fino alla pronuncia sulle istanze di concessione e sospensione della provvisoria esecuzione;

b) nei procedimenti per convalida di licenza o sfratto, fino al mutamento del rito di cui all'art. 667 dei codice di procedura civile;

c) nei procedimenti possessori, fino alla pronuncia dei provvedimenti di cui all'art. 703, terzo comma, del codice di procedura civile;

d) nei procedimenti di opposizione o incidentali di cognizione relativi all'esecuzione forzata;

e) nei procedimenti in camera di consiglio;

f) nell'azione civile esercitata nel processo penale.».

Il significato non univoco della norma, quanto alla definizione dell'ambito di applicazione, in termini generali.

Si pone — con riferimento alla fattispecie in oggetto — il dubbio ermeneutico relativo alla portata ed al significato della locuzione «diritti reali», ed in particolare di «azione relativa ad una controversia in materia di (...) diritti reali».

Affrontando il tema in termini generali, la lettura delle eccezioni di cui al successivo comma 4, poc'anzi riportato, porterebbe ad escludere dall'ambito di applicazione le sole fattispecie espressamente indicate (come, ad esempio, la convalida di sfratto).

Tuttavia, vi sono alcune azioni che, pur essendo relative a controversie in materia di diritti reali, rappresentano la modalità di esercizio della facoltà di disposizione del titolare del diritto, che è contenuto del diritto reale non nella staticità del suo momento logico-descrittivo, ma nel momento dinamico del suo esercizio. Tali azioni, particolare, sono quella di nullità, di annullabilità, di risoluzione per inadempimento, per impossibilità ed eccessiva onerosità sopravvenuta di contratti ad efficacia reale o in quelle di significazione di scrittura privata aventi ad oggetti beni immobili, nonché quelle relative al trasferimento coattivo del diritto reale di proprietà ex art. 2932 del codice civile.

In tali ipotesi, l'azione riguarda, come detto, non già il momento statico della venuta ad esistenza nel mondo giuridico di un (nuovo) diritto reale, o conflitti sulla delimitazione dell'estensione del *dominium*, o — ancora — la tutela del titolare da turbative alla *facultas excludendi alios*, che — in parte — esauriscono le forme di godimento, quanto la validità dell'atto e l'evoluzione del rapporto da questo costituito, che invece, solo mediatamente riguardano un diritto reale.

Alla luce di quanto sopra, sembrerebbe quindi di poter affermare che sussiste una casistica di azioni certamente sussumibili nell'alveo applicativo della norma ed una «zona grigia» ove è invece non è chiara la volontà del legislatore.

Nel primo caso, stando al tenore letterale dell'art. 5, dovrebbero rientrare, con apparente certezza, le azioni relative all'acquisto ed alla perdita del diritto di proprietà, di servitù, di superficie, di usufrutto, ecc. Anche tale affermazione non è tuttavia condivisa unanimemente.

Invero, ad avviso di parte della giurisprudenza (Tribunale di Varese) anche alcune di tali azioni non possono essere oggetto di mediazione. In particolare, ha osservato rettamente tale Tribunale che in caso di azione per la declaratoria di usucapione, il verbale di conciliazione non potrebbe comunque offrire all'attore un risultato equivalente a quello della sentenza (la conciliazione, infatti, non può determinare in favore dell'attore l'acquisto a titolo originario potendogli solo far conseguire eventualmente il bene immobile a titolo derivativo), sicché la composizione amichevole della lite volgerebbe pertanto inevitabilmente al fallimento perché l'attore non può rinunciare alla «garanzia» dell'accertamento giudiziale. Ne consegue che non può trovare applicazione la disciplina della mediazione obbligatoria, a meno di volerla considerare come un aggravio extra-processuale (o endo-processuale, nel caso di specie) di costi e tempi dell'azione giuridica.

Da quanto sopra esaminato emerge perciò che la eterogeneità delle azioni riconducibili a controversie in materie di diritti reali è amplissima e, in conclusione l'elenco delle materie sottoposte a mediazione obbligatoria è sostanzialmente indefinito: ogni proposta di delimitazione delle singole ipotesi, necessariamente ancorata al dato normativo, sconta la difficoltà di chiarire il significato di un lemma — diritti reali — di matrice dottrinaria, e per ciò privo di efficacia prescrittiva nel senso normativa del termine.

In sostanza la norma non è in grado di offrire quella certezza della regola che deve essere propria della norma (e che ne connota la funzione) rimettendo il compito di legiferare «di fatto» al giudice, con ciò delegando all'autorità giudiziaria una vera e propria attività normativa, anziché ermeneutica.

Deve dunque verificarsi la compatibilità costituzionale di un simile legiferare sotto il profilo della incertezza che deriva nel diritto.

Il problema delle azioni connesse.

A ciò si aggiunge la difficoltà dettata dalla mancanza totale di disciplina in merito alle domande connesse a quelle oggetto di mediazione obbligatoria ma non rientranti nell'ambito di applicazione di cui all'art. 5.

Al giudice sostanzialmente è rimessa la possibilità di sospendere il giudizio per consentire la mediazione su tutte le domande, sospendere il giudizio prescrivendo la mediazione obbligatoria per le sole materie previste dall'art. 5 o separare la trattazione procedendo con le domande non rientranti nella mediazione obbligatoria e sospendendo il giudizio per le altre.

Nessuna di tali soluzioni appare praticabile: non l'estensione dell'ambito di applicazione dell'art. 5 facendovi rientrare materie non previste dalla legge (sfociando altrimenti il potere dei giudice in un'attività non consentita di creazione del precetto); non la separazione delle azioni o la mediazione «parziale» (escludendo cioè le domande non ricomprese nell'art. 5, decreto legislativo n. 28/2010 e sospendendo tutto il giudizio) perché, evidentemente, destinate ad un fallimento nella fase di mediazione, non ricomprendendo aspetti che le parti hanno voluto fare oggetto di un'unica controversia, e, come nei caso di specie, correlate e conseguenti (risarcimento).

La quaestio nella fattispecie in oggetto.

Nel caso di specie, come meglio precisato in fatto, la controversia concerne un'azione relativa ad una controversia concernente il trasferimento del diritto dominicale su un'unità immobiliare (come sopra meglio specificata), rispetto alla quale la parte attrice ha proposto un'azione volta alla verifica dell'inadempimento del contratto preliminare di vendita ed alla conseguente emissione di sentenza costituiva del diritto di proprietà ex art. 2932 del codice civile (con contestuale risarcimento del danno: domanda, quest'ultima, che è conseguenziale e connessa alla prima) o, in subordine, la risoluzione, con contestuale azione di condanna, volta ad ottenere la restituzione del doppio della caparra ed il risarcimento del maggior danno (domanda, quest'ultima, che è conseguenziale e connessa alla prima).

Analogamente, parte convenuta ha domandato in via riconvenzionale ed a carico della parte attrice di accertare l'inadempimento e di disporre il diritto alla ritenzione della caparra.

Il dubbio è se possano essere considerate azioni relative alla materia dei «diritti reali».

Se da un lato si tratta di azioni giudiziarie certamente esulanti dalle esclusioni specificamente elencate al comma 4 dell'art. 5, decreto legislativo n. 28/2010, dall'altro ritiene questo giudice di non poter desumere dal dato normativo in questione (e segnatamente dalla formulazione del comma 1) se tale controversia possa essere considerata come «azione relativa ad una controversia in materia di (...) diritti reali» ricompresa nell'obbligo della mediazione o se, invece, la stessa ne sia esclusa in quanto diretta ad ottenere una pronuncia sull'aspetto dinamico del diritto dominicale, per le ragioni sopra meglio specificate.

Rileva poi il problema delle azioni risarcitorie connesse.

Sulla rilevanza della questione nella fattispecie al attenzione del Tribunale.

Va precisato che la questione che si sottopone alla attenzione del Giudice delle leggi è di assoluta rilevanza per la fattispecie alla attenzione di questo Tribunale.

Nel caso di specie la questione di diritto appena descritta appare di imprescindibile soluzione per la decisione, trattandosi di norma che prevede una questione prioritaria rispetto ad ogni altra analisi e considerazione in rito ed in merito: la improcedibilità del giudizio (rilevabile *ex officio*) in caso di mancato esperimento della mediazione obbligatoria.

Si deve quindi preliminarmente verificare se fa norma sia costituzionalmente legittima, nella sua genericità, e quindi applicabile, e se la formulazione adottata lasci al giudice un potere realmente interpretativo, come tale attribuitogli dall'ordinamento, o qualcosa di diverso che esula dalla mera attività ermeneutica.

Va anche rammentato che la procedura in questione è onerosa per le parti e determina un considerevole allungamento della risposta della giustizia (la esclusione dal computo ai fini della ragionevole durata dei processo — prevista dal medesimo decreto legislativo n. 28/2010, invero, si ritiene non linea con l'orientamento della Corte di Strasburgo, almeno per le ipotesi di mediazione iniziata dopo la proposizione dell'azione), sicché potrebbe tradursi in un aggravio del diritto di difesa, ove disposta dal giudice nelle ipotesi in cui non è non prevista.

Non dissimilmente, ove omessa ma ritenuta successivamente doverosa dal giudice di appello o dalla Cassazione, potrebbe dar luogo e remissione in termini e rinvio al giudice di primo grado, al fine di superare la eccezione di improcedibilità, essendovi stata richiesta delle parti. Egualmente di avrebbe un aggravio dei costi ed un allungamento dei processi.

Infine, non va sottaciuto che la giurisprudenza della Corte di giustizia (nella causa C-379/10) ha censurato l'attuale regime di irresponsabilità dello Stato (ancorché non dei singoli giudici) per le ipotesi di colpa lieve dei magistrati — ipotesi che certamente potrebbe essere contestata nel caso di specie, ove l'autorità giudiziaria si dovesse attribuire un potere che esula da quello strettamente ermeneutico, ed in sostanza arbitrario, pervenendo ad una decisione non corretta — affermando che con il limitare la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/1988, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali.

Impossibilità di un'interpretazione univoca della norma.

Nel silenzio della legge, ad avviso di questo giudice, vi è una sostanziale impossibilità di una interpretazione univoca della disposizione. Il potere decisorio del giudice sconfinerebbe nella fattispecie in quello creativo del precetto, anziché limitarsi ad una interpretazione dello stesso. Ciò peraltro potrebbe inoltre dar luogo (come sta effettivamente accadendo) ad interpretazioni divergenti o contrapposte da parte dei vari giudici di merito.

In altre parole, alla luce della assoluta genericità della norma in questione, ritiene quindi il giudice che non sia possibile esprimersi nel senso di una chiara intellegibilità ed univoca portata precettiva della norma.

Perciò una qualsiasi interpretazione si tradurrebbe in una vera e propria scelta arbitraria del giudice, che finirebbe con il sostituirsi al legislatore, piuttosto che farsene mero interprete. Non vi sono invero ad avviso di questo giudice riferimenti «ermeneutici» — né di carattere letterale, né sistematico, né logico — che possano giustificare una unica interpretazione.

Premessa sulla rilevanza costituzionale del dubbio ermeneutico: la mancanza di certezza del diritto integrante una violazione dell'art. 6 CEDU.

Sono noti gli impatti economici (e *non)* che le sentenze della CEDU hanno avuto sull'irrisolto problema della ragionevole durata del processo, e che hanno portato alta normativizzazione della c.d. legge Pinto.

Ritiene questo giudice che costituisca un'altra e diversa questione, altrettanto preoccupante e del tutto sottostimata nell'ordinamento italiano, che potrebbe portare anch'essa ad una elevatissima casistica di condanne per la Repubblica italiana, in qualità di parte aderente alla Convenzione europea per lo salvaguardia dei diritti dell'uomo. Ci si riferisce alla violazione dell'art. 6 della Convenzione EDU sotto il profilo del «Défaut sécurité juridique», cioè della certezza del diritto.

Invero una moltitudine di questioni ermeneutiche sono affrontare — a causa della scarsa determinazione, della non univocità di significato ed intellegibilità delle norme — in termini assolutamente diversi dalla giurisprudenza, non esclusa la Suprema corte di cassazione, financo a Sezione unite.

La funzione di nomofilachia attribuita alla Cassazione a sezioni unite, del resto, è uno strumento solo in parte dirimente, per un duplice ordine di ragioni. Innanzitutto, alla luce della irrisolta questione della durata dei processi, l'eventuale decisione delle sezioni unite interviene in genere ad anni di distanza dal momento in cui si crea il dubbio ermeneutico, costringendo le parti a rivolgersi alla autorità giudiziaria in un clima di incertezza giuridica, ciò che di per sé — ad avviso di questo Tribunale — implica una violazione dell'art. 6 della CEDU. Ciò anche in considerazione del fatto che nell'ordinamento italiano non è consentito al giudice di rimettere direttamente la questione interpretativa alle sezioni unite della Suprema corte di cassazione, in funzione nomofilattica. In secondo luogo la decisione della Suprema corte a sezioni unite non è comunque vincolante per le pronunce successive (né sono mancati revirement delle medesime sezioni unite, come già sottolineato), sicché nemmeno dopo il più autorevole pronunciamento gli utenti della giustizia possono ritenersi certi della regola giuridica da seguire, essendo comunque soggetta a possibili, diverse, interpretazioni.

Ne consegue che gli utenti della giustizia non hanno, nell'ordinamento giuridico italiano, una certezza delle regole giuridiche da applicare, stante la possibilità di soluzioni completamente diverse a seconda dell'interpretazione fornita dall'organo giudicante, che potrebbe portare (come non di rado accade) a soluzioni diverse o addirittura diametralmente opposte dinanzi a fattispecie uguali.

Orbene, tale incertezza integra ad avviso di questo giudice una violazione della Convenzione EDU che merita di essere rimessa alla attenzione del Giudice delle leggi, per la verifica della compatibilità delle norme di riferimento con l'art. 6 della Convenzione EDU.

La giurisprudenza della Corte EDU è molto chiara sul punto (Broniowski v. Poland [GC], no. 31443/96, § 151, ECHR 2004-V; Păduraru v. Romania, no. 63252/00,§ 92, ECHR 2005-XII (extracts): and Beian v. Romania), a far data dall'importante sentenza Broniowski.

Il principio implica che chi è sottoposto ad una normativa debba sapere cosa è permesso e cosa no, cosa è obbligatorio e cosa non lo è, in base a norme chiare e di costante applicazione. Solo in tal modo è rispettata l'aspettativa in un diritto certo ed univoco, senza quale si perde il concetto stesso di diritto inteso quale regola generale da seguire. In sostanza la norma perde la sua stessa ragion d'essere. Detto in altre parole, l'affermazione del principio di non incertezza del diritto risponde alla esigenza di far fronte alla crescente complessità del diritto, di fronte alla quale la certezza giuridica appare come un baluardo al quale appigliarsi per mantenere una unità e, in definitiva, il senso ultimo della regola giuridica, idoneo ad evitare l'arbitrio.

In questa prospettiva, del resto, si sono già espressi altri Stati aderenti alla Convenzione, trovando anche un riferimento specifico nella propria Carta fondamentale. Ad esempio il Conseil constitutionnel francese si è espresso nel senso dell'obbligo per la legge di esprimere — pena l'incostituzionalità — regole intellegibili, precise e non equivoche (decisione n. 2004-500 DC del 29 juillet 2004, cons. 13): (testualmente: «Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34. A cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur les autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi.»).

In Italia il riferimento costituzionale va rinvenuto ad avviso di questo Tribunale negli articoli 3, 24 e 111 e nel riferimento normativo di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU, come recepito nell'ordinamento italiano — secondo l'insegnamento della Consulta — ai sensi degli articoli 111 e 117 della Costituzione, oltre che negli articoli 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE).

Ne consegue che le norme prive di sicuro ed univoco significato e valore precettivo sono contrarie alla Costituzione, sempre ad avviso di questo giudice, per il combinato disposto con le norme sovranazionali di principio.

In particolare, simili norme — frutto di un legiferare in termini eccessivamente generico — non sono in grado di ottemperare né all'obbligo costituzionale dettato dal principio di eguaglianza innanzi alla legge (sancito dall'art. 3 della Costituzione), né alla finalità di assicurare la tutela dei diritti ed interessi legittimi (tutelati dall'art. 24 della Costituzione), né alla regola del giusto processo di cui all'art. 111 Cost., inteso nella accezione più lata, né, infine, al principio di sicurezza giuridica di cui all'art. 6 Convenzione EDU come interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito ai sensi dell'art. 52 della CDFUE.

Sulla ammissibilità della questione.

Il Giudice delle leggi si è espresso, in passato, sulla non proponibilità di questioni ermeneutiche alla Consulta (*ex plurimis*: sentenze 419/05 e 466/2000), non potendosi la Corte costituzionale sostituirsi al giudice nella interpretazione corretta di una norma.

Va a maggior ragione rilevato che la questione che si pone oggi alla attenzione della Consulta non è — come nelle ipotesi in cui si è in passato pronunciata — meramente propositiva di una interpretazione piuttosto di un'altra, ma, al contrario, è atta ad evitare la violazione (che implicherebbe una possibile condanna della Repubblica italiana per «defaut de sécurité juridique») della violazione del principio di certezza giuridica in base all'art. 6 della Convenzione EDU, nel caso in cui il giudice *a quo* dovesse decidere in base a dettato normativo non chiaro e la cui determinazione in concreto del significato fosse di fatto attribuito in modo arbitrario al singolo giudice, stante la scarsa chiarezza ed intellegibilità della norma (palesata peraltro dai contrasti giurisprudenziali già in atto) o addirittura sconfinasse in un potere — di fatto — creativo della regola.

Sicché si tratta di vero e proprio dubbio di compatibilità costituzionale della norma di cui all'art. 5, decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo dalla sentenza Broniowski in poi, e con gli articoli 47 e 52 della CDFUE.

Tale questione deve essere quindi portata alla attenzione della Corte costituzionale, in base al meccanismo generale indicato dalla Corte stessa, per le ipotesi di contrasto con le norme CEDU o con norme UE recanti principi generali.

Sulla esperibilità del rimedio bella questione di legittimità costituzionale per contrasto della norma invocata con la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, secondo la consulta.

Invero, la Corte costituzionale ha in più occasioni (*ex multis*: Corte costituzionale 347/2007 e 348/2007) precisato che la convenzione EDU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Ad avviso della Consulta, la Convenzione EDU è configurabile come un trattato internazionale multilaterale — pur con caratteristiche peculiari — da cui derivano «obblighi» per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri, rilevando che il giudice *a quo* aveva correttamente escluso di poter risolvere il dedotto contrasto della norma censurata con una norma CEDU, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, procedendo egli stesso a disapplicare la norma interna asseritamente non compatibile con la seconda.

In altre decisioni (Corte costituzionale 311/2009 e 317/2009) il Giudice delle leggi ha anche precisato che la Corte costituzionale non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, con ciò uscendo dai confini delle proprie competenze, in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, ma può valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni compiute dalla Corte in tutti i giudizi di sua competenza.

In definitiva, facendo leva sul dettato dell'art. 117 della Carta fondamentale, la Consulta ha rilevato che il parametro costituzionale è espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali». Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua

disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo — non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante — egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro. A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione — la quale si colloca pur sempre a un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro considerato. Sulla integrazione da parte delle norme della CEDU, quali «norme interposte», dell'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali».

Alla stregua di tale ragionamento, il giudice nazionale è tenuto a rimettere alla Consulta la questione sottostante la decisione da adottare, posto che implica la soluzione di un problema di contrasto tra la norma interna e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

La rilevanza della giurisprudenza della Corte EDU nell'ordinamento interno, secondo la Consulta.

Vanno anche svolte le opportune precisazioni in merito alla valorizzazione del potere interpretativo dei giudici nella giurisprudenza costituzionale è tale che, nella sentenza n. 239 del 2009, la Corte si spinge fino al punto di ritenere che l'esperimento del tentativo d'interpretazione conforme alla Convenzione europea sia una condizione necessaria per la valida instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, ripetendo lo schema che ormai da anni è utilizzato a proposito del dovere di interpretazione conforme a Costituzione. Per superare il vaglio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, quindi, il giudice deve dimostrare che il tenore testuale della norma interna o il diritto vivente eventualmente formato sulla legge interna si oppongono all'assegnazione a tale legge di un significato compatibile con la norma convenzionale.

Peraltro, come la stessa Corte costituzionale esplicitamente ha sottolineato, in relazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il giudice comune non ha soltanto il dovere di interpretare il diritto interno in modo conforme a quello internazionale, ma deve fare ciò tenuto conto della norma convenzionale come interpretata dalla Corte di Strasburgo.

In realtà, già prima dell'intervento della Consulta, vincolo dell'interpretazione adeguatrice si era affermato presso i giudici comuni, come confermano, tra le altre, le sentenze della Corte di cassazione a sezioni unite da n. 1339 a n. 1341 del 2004, ove si impone ai giudici nazionali di non discostarsi dall'interpretazione che della Convenzione dà il giudice europeo. È, tuttavia, oggi, che la Corte costituzionale eleva questo compito a vero e proprio vincolo per giudice comune.

Con riferimento alle sole norme convenzionali, la Corte costituzionale precisa che esse vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea (così la sentenza n. 348 del 2007, ma similmente anche la sentenza n. 349 del 2007), nel senso che la loro «peculiarità», nell'ambito della categoria delle norme internazionali pattizie che fungono da norme interposte, «consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi» (sentenza n. 39 del 2008).

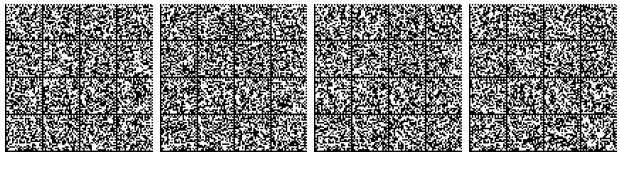
Quando viene in rilievo la Convenzione europea, su tutti gli organi giurisdizionali nazionali, Corte costituzionale compresa, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, grava un vincolo interpretativo assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per la determinazione dell'esatto contenuto del vincolo internazionale.

La rigidità di tale condizionamento ermeneutico rappresenta il risultato di un *iter* le cui tappe fondamentali si rinvengono nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, 39/2008, 311 e 317/2009 e 187 e 196/2010.

Nelle sentenze nn. 348 e 349 emergeva una «funzione interpretativa eminente» da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo che si sostanzia anche nel fatto che «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che viene data loro dalla Corte europea». La consacrazione del ruolo della giurisprudenza avviene, quindi, per via giurisprudenziale: è una Corte a legittimare un'altra Corte (con affermazioni, si noti, suscettibili di assumere valenza generale, e quindi, all'occorrenza, anche autoreferenziale)].

Al riconoscimento della funzione interpretativa eminente della Corte EDU segue un passaggio in cui si afferma che «[s]i deve (...) escludere che le pronunce della Corte di Strasburgo siano incondizionatamente vincolanti ai fini del controllo di costituzionalità delle leggi nazionali», dovendosi «[t]ale controllo [...] sempre ispirar[e] al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali, quale imposto dall'art. 117, comma 1, Cost., e la tutela degli interessi costituzionalmente protetti contenuta in altri articoli della Costituzione».

Si poteva, quindi, ancora legittimamente dubitare della sussistenza di un monopolio esclusivo, in capo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, circa il significato da attribuire alla CEDU, senza possibilità alcuna, da parte dei giudici comuni e specialmente da parte della Corte costituzionale, di integrare quel significato.



Qualche tempo dopo i dubbi sul punto si sono dissolti quasi del tutto. Il Giudice delle leggi, infatti, nella decisione n. 39 del 2008, facendo dire, attraverso la nota tecnica di citazione manipolativa del precedente, quanto in realtà non si diceva nelle decisioni del 2007, ha sottolineato che tali decisioni avevano precisato che la peculiarità delle norme della CEDU nell'ambito della categoria delle norme interposte risiede «nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale scrutinio di costituzionalità, sono vincolati ad uniformarsi».

Un vincolo interpretativo, dunque, assoluto e incondizionato alla giurisprudenza della Corte europea in capo ai giudici comuni ed alla Corte costituzionale per quanto riguarda l'inquadramento dell'esatta portata della norma convenzionale. Vincolo che non emergeva, invece, dalle decisioni del 2007 e che viene invece ora confermato dalle decisioni nn. 311 e 317/2009, ove espressamente si dice che alla Corte costituzionale, salvo ovviamente la possibilità che una norma CEDU sia in contrasto con la Costituzione, «è precluso di sindacare l'interpretazione della Convenzione europea fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve» (sentenza n. 311/09).

La funzione interpretativa della Corte europea è diventata dunque talmente eminente da escludere qualsiasi intervento da parte di altri giudici, comuni e costituzionali, volto ad una possibile integrazione del significato delle disposizioni della Convenzione oggetto di interpretazione da parte della Corte di Strasburgo.

Alla valorizzazione del vincolo interpretativo nei confronti della giurisprudenza della Corte europea si accompagna, tuttavia, il riconoscimento della possibilità che, in determinati casi, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo attribuisca agli Stati membri la facoltà di discostarsi dagli orientamenti di Strasburgo. Ciò può avvenire, come specifica la sentenza n. 311, in relazione, ad esempio, alla possibilità che per «motivi imperativi di interesse generale, il legislatore si possa sottrarre al divieto, ai sensi dell'art. 6 CEDU di interferire nell'amministrazione della giustizia».

La posizione della Corte costituzionale in merito al vincolo ermeneutico gravante sul giudice interno rispetto alla giurisprudenza della Corte EDU risulta recentemente confermata nelle sentenze nn. 187 e 196 del 2010. Nella prima delle due pronunce la Corte, dopo aver richiamato e ripercorso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo pertinente alla disposizione che veniva in rilevo nel caso di specie, afferma che: «Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del primo protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio inanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa Stec ed altri contro Regno Unito)».

Nella sentenza n. 196/2010 la Corte afferma che «dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli articoli 6 e 7 della CEDU, si ricava, pertanto, il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto».

Le affermazioni contenute nelle sentenze del 2010 sono indicative di come progressivamente il ruolo della Corte di Strasburgo sia cambiato, non tanto nelle modalità di azione, che si concretizzano nell'accertamento e nella condanna delle violazioni della Convenzione, quanto nel significato sempre maggiore assunto dalla sua attività interpretativa. Come è noto, non esiste per la CEDU un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 267 TFUE (ex art. 234 *TCE)*, che permetta al giudice di rivolgersi alla Corte qualora abbia un dubbio interpretativo, ma la prassi ha determinato nel tempo un legame altrettanto forte, legame che oggi è espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale.

Il quadro complessivo che risulta dalle due sentenze del 2010 si avvicina, quindi, a quello che era stato delineato da chi aveva previsto che «nella misura in cui si afferma negli ordinamenti nazionali il principio di supremazia delle norme internazionali su quelle interne, almeno nella forma del *pacta sunt servanda*, le pronunce della Corte europea finiranno con l'assumere carattere vincolante, sia nel senso di determinare l'invalidità delle norme interne ritenute incompatibili con la CEDU, sia nel senso di orientare in funzione delta giurisprudenza della Corte l'interpretazione delle norme nazionali».

L'affermazione secondo cui, in generale, «le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo» e, in particolare, «le norme della CEDU vivono nell'interpretazione che delle stesse viene data dalla Corte europea» (sicché «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribu-

ito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione») sembra quindi aver portato a compimento e, per così dire, alle sue estreme conseguenze un percorso di acquisizione di consapevolezza del ruolo della CEDU nell'ordinamento interno.

Ciò non può che valere anche per principio della certezza del diritto (il defaut de sécurité juridique).

La rilevanza della Convenzione EDU nell'ordinamento interno, nel caso di specie.

Ciò premesso, va sottolineato anche che, nel caso di specie, vi è una diretta interconnessione anche con la CDFUE.

Il ragionamento relativo al «defaut de sécurité juridique» che si è pocanzi prospettato è quindi egualmente valido ed operante nell'ordinamento interno anche per le ulteriori motivazioni che seguono.

Invero, la Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) ha valore di trattato per gli Stati membri, in base al trattato di Lisbona.

Tale carta CDFUE disciplina il rapporto con la Convenzione EDU e la relativa giurisprudenza precisando all'art. 52, comma 3 che: «3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.».

Orbene, l'art. 47 della CEDFUE dispone che «Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.».

La corrispondenza con la Convenzione EDU è evidente e palese dal raffronto con l'art. 6, che recita: «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa — sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. (...)» e con l'art. 13: «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.».

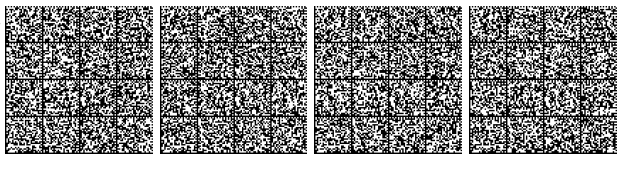
Ne deriva che i principi elaborati dalla Corte EDU in relazione alla Convenzione EDU, ivi compreso quello relativo al «defaut de sécurité juridique» trovano applicazione nell'ordinamento italiano, anche al di fuori delle materie di competenza della Convenzione stessa. In tali ipotesi, ad avviso di parte della giurisprudenza, si potrebbe procedere a disapplicazione della norma interna direttamente da parte del giudice nazionale. Anche ove si volesse aderire a tale orientamento, la questione, però, non verrebbe comunque in rilievo nel caso di specie.

Sulla necessità della rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Nella fattispecie, difatti, si pone il problema di come procedere quando il contrasto della norma legislativa interna sussiste non già nei confronti di una norma comunitaria direttamente applicabile, a sua volta idonea a fornire la *regula juris* per il caso concreto (poiché allora il contrasto si risolve con la applicazione di quest'ultima, e la «disapplicazione» (o non applicazione) della norma interna, da parte del giudice comune), ma nei confronti di principio di diritto comunitario o della Convenzione EDU.

Ci si deve domandare cioè se, in questo caso, il giudice possa o debba risolvere da sé il contrasto, negando applicazione alla legge interna, non perché utilizza in sua vece una norma comunitaria di diretta applicazione, ma solo perché la legge interna gli appare viziata dal conflitto con i principi dei diritto comunitario in combinato disposto con il diritto della Convenzione EDU.

Il problema è particolarmente delicato perché il contrasto riguarda di principi «comunitari» di contenuto sostanzialmente corrispondente ai principi costituzionali, posto che si tratta di diritti fondamentali (ipotesi che sussiste automaticamente quando si chiama in causa la applicazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo).



Infatti, in questa ipotesi, se si ammette che il giudice possa disapplicare la legge nazionale perché la ritiene in contrasto con i principi comunitari/CEDU in tema di diritti, senza sollevare questione di costituzionalità, si verifica un paradosso: il giudice, al quale il nostro ordinamento preclude sia l'applicazione sia la disapplicazione della legge sospetta di incostituzionalità, obbligandolo a investire della questione, in via incidentale, la Corte costituzionale, potrebbe invece, in alternativa, e sostanzialmente per gli stessi motivi, disapplicare direttamente la legge per contrasto con i principi comunitari.

Nella giurisprudenza comune è dato già di rinvenire alcune pronunce di giudici di merito che ragionano così nei riguardi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Convenzione, in quanto richiamata dai trattati, è diritto comunitario (e ciò varrà ancor più una volta costituzionalizzata la Carta dei diritti, e una volta realizzata l'adesione formale dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti, come previsto dall'art. 7, paragrafo 2, del progetto di trattato costituzionale); il diritto comunitario prevale sul diritto interno, e il giudice è abilitato e tenuto ad applicarlo, disapplicando la legge interna contrastante. Ergo, il giudice può direttamente disapplicare la legge italiana che contrasta con la Convenzione europea.

Dato il carattere generale e di principio proprio di molte norme della Convenzione, però, questo modo di ragionare conduce ad avviso di questo giudice ad instaurare un nuovo sistema, parallelo, di sindacato di costituzionalità sulle leggi, realizzabile in modo diffuso dai giudici comuni.

Ma ciò porrebbe sostanzialmente nel nulla il principio del nostro ordinamento, secondo cui sono accentrati nella Corte costituzionale il potere e il compito di privare di efficacia le leggi ordinarie in contrasto con la Costituzione: principio a cui non sarebbe implausibile attribuire la portata di principio supremo dell'ordinamento costituzionale, sicché non pare applicabile.

Mentre, infatti, il conflitto fra norme interne e norme comunitarie di diretta applicazione può essere risolto in termini di separazione dei due ordinamenti, applicando la norma comunitaria e conseguentemente negando applicazione alla norma interna incompatibile, il conflitto della norma interna con principi sanciti nella Costituzione e insieme nel diritto comunitario UE in relazione alla Convenzione EDU (come quelli in tema di diritti fondamentali) non può essere risolto se non attraverso un espresso sindacato di legittimità sull'atto legislativo ordinario: e questo, nel sistema vigente, spetta, per quanto riguarda gli atti di legislazione ordinaria, statale o regionale, alla Corte costituzionale, essendo precluso al giudice comune sia applicare, sia direttamente disapplicare le norme legislative riguardo alle quali sorga il dubbio sulla loro compatibilità con norme di rango sovraordinato.

Resta quindi in ogni caso interamente in capo ai giudici comuni — così come essi debbono sempre interpretare le leggi in conformità alla Costituzione — il potere-dovere di interpretare le leggi, quando operano in campi coperti dal diritto comunitario, in conformità con quest'ultimo, come accertato in ultima analisi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che, in conformità alle norme della Convenzione europea sui diritti, quali risultano dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Pur non potendo escludersi, nemmeno in un contesto siffatto, incertezze o contrasti di giurisprudenza in un campo delicato com'è quello della garanzia dei diritti fondamentali, si eviterebbero comunque conseguenze «eversive» dei criteri cui il nostro costituente si è ispirato in tema di rapporto fra giurisdizioni comuni e giurisdizione costituzionale, oltre che foriere, in pratica, di imprevedibili sviluppi (o avventure) giurisprudenziali.

A sostegno di tale tesi si è recentemente pronunciata la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, con decisione del 24 aprile 2012 nella controversia C-571/10.

Sulla conformità alla Costituzione ed alle norme comunitarie dell'istituto della mediazione.

Ovviamente tale soluzione presuppone la soluzione, a monte, della questione di legittimità costituzionale e di compatibilità con le norme UE dell'istituto della mediazione introdotto dal decreto legislativo n. 28/2010.

Viceversa, dovrebbe procedersi a disapplicazione dell'istituto della mediazione nel suo insieme, senza entrare nello specifico del difetto di certezza di diritto costituzionalmente rilevante riguardo all'ambito applicativo della norma.

In proposito, ed attendendo gli insegnamenti della Consulta sulle questioni già sollevate da altri uffici giudiziari, questo giudice ritiene di limitare i quesiti alla attenzione della Consulta a quelli sopra evidenziati sinteticamente considerato, in ordine alle questioni pendenti innanzi alla Consulta, che la previsione di uno strumento quale il tentativo obbligatorio di conciliazione è finalizzata ad assicurare l'interesse generale al soddisfacimento più immediato delle situazioni sostanziali realizzato attraverso la composizione preventiva della lite rispetto a quello conseguito attraverso il processo, risultando, per tale via, perfettamente coerente anche con i principi e gli obiettivi propri del diritto comunitario.

Il fatto che il decreto legislativo n. 28/2010 non preveda la necessaria assistenza di un difensore, infatti, non significa che alla parte sia vietato avvalersi di un avvocato nel corso della procedura e, comunque, come ha osservato attenta dottrina, la mediazione opera su un piano esclusivamente negoziale, potendo, sotto tale profilo, essere avvicinata alla disciplina dell'arbitrato, in cui non è prevista per le parti l'assistenza obbligatoria dell'avvocato. La costituzionalità della normativa citata, per tutte le ragioni sopra illustrate, permette di affermarne anche la compatibilità con il diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza del 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatasi (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni. La Corte di Lussemburgo, infatti, ha affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, quale diritto fondamentale dell'individuo, può anche soggiacere a restrizioni, purché le stesse risultino proporzionate e funzionali al soddisfacimento di interessi generali, quali, appunto, il decongestionamento dei tribunali o la definizione più spedita e meno onerosa delle controversie in materia di comunicazioni elettroniche.

Inoltre, procedimento di mediazione obbligatoria non preclude la tutela cautelare e la trascrizione della domanda giudiziale; produce, sulla decadenza e sulla prescrizione, effetti simili a quelli propri detta domanda giudiziale. Il sacrificio in termini di tempo e i costi imposti dalla mediazione obbligatoria, del resto, sono potenzialmente giustificati e resi ragionevoli dal «vantaggio» che può ottenersi in caso di esito positivo della procedura. Infine, non sembra profilarsi neppure il denunciato eccesso di delega. L'art. 60 della legge n. 69/2009 nulla, infatti, ha previsto in ordine alla facoltatività od obbligatorietà del preventivo ricorso alla mediazione e la scelta della obbligatorietà fatta dal legislatore non è una scelta irragionevole, in quanto non si pone fuori dalla tradizione processuale italiana, che conosce, come noto, varie ipotesi di tentativi obbligatori di conciliazione. La costituzionalità della normativa citata permette di affermarne anche la compatibilità con diritto comunitario, per come evincibile anche dalla sentenza 18 marzo 2010 della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatasi (nelle cause riunite C-317/08, C-318/08, C-319/08 e C-320/08) proprio sulla previsione, da parte dello Stato italiano, di un tentativo obbligatorio di conciliazione in materia di telecomunicazioni.

Per queste ragioni si ritiene che l'istituto in sé sia conforme (ed anzi auspicato) alle normative sovranazionali, sicché non si pone alcun problema di compatibilità dell'istituto con l'impianto costituzionale e normativo europeo, ma solo una questione di determinazione dell'ambito di applicazione sotto il profilo del difetto di «sécurité juridique».

In questa ipotesi non può il giudice procedere alla disapplicazione totale di un apparato normativo conforme alle leggi e ai principi cui è gerarchicamente sottoposta, ma deve limitarsi ad interessare Giudice delle leggi alla verifica di costituzionalità relativamente al profilo di interesse, nel caso di specie l'ambito di applicazione «esteso» ed ulteriore rispetto alle ipotesi di «azione relativa ad una controversia in materia di (…) diritti reali» ricomprese con certezza nell'ambito applicativo dell'art. 5, decreto legislativo n. 28/2010.

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 - Attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (*Gazzetta Ufficiale *n. 53 del 5 marzo 2010).*

Per queste ragioni si ritiene di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 5, decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (*Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 5 marzo 2010) in relazione all'art. 24 della Costituzione ed all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede una regola certa ed idonea ad evitare un vero e proprio «defaut de sécurité juridique» (mancanza di certezza del diritto) nei confronti delle parti del processo.

In subordine, fermo restando che la presente questione che si pone alla attenzione della Consulta non ha carattere interpretativo riguardo alla specifico significato della norma, ma tende a risolvere la situazione di incertezza in cui si trova l'utente della giustizia di fronte a normative lacunose, poco chiare o contraddittorie, il quale — in base ai meccanismi dell'ordinamento nazionale — è tenuto ad aspettare che gli inevitabili contrasti giurisprudenziali che di regola insorgono vengano chiariti dalla Suprema corte di cassazione in funzione nomofilattica, sovente dopo anni e rischiando comunque di incorrere nella eventuale interpretazione meno favorevole sino all'ultimo grado di giudizio, si pone la questione della possibile incostituzionalità dell'attuale sistema processuale civile, nella parte in cui preclude

al giudice di ogni ordine e grado di poter offrire una soluzione (in quanto in evidente contrasto con l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo) interessando direttamente il giudice della nomofilachia, analogamente a quanto avviene con riferimento alle questioni pregiudiziali relative al diritto comunitario (innanzi alla Corte di giustizia *UE)*.

Si ritiene quindi di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, la questione della legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3 del codice di procedura civile in relazione agli articoli 24, 111 della Costituzione e all'art. 6 della CEDU, come interpretata dalla stessa Corte di Strasburgo, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di ogni ordine e grado di richiedere preventivamente una pronuncia delle sezioni unite in funzione nomofilattica, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie. Solo in tal modo, invero, potrebbe evitarsi che nel caso di specie le parti si trovino a chiedere l'applicazione di una norma dal contenuto certo senza essere a conoscenza prima della decisione stessa della reale portata precettiva della norma, in presenza di dubbi ermeneutici irrisolti, affrontando un giudizio in stato di defaut de sécurité juridique contrario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo dome interpretata dalla Corte di Strasburgo e come recepito nell'ordinamento UE ai sensi degli articoli 47 e 52 della CDFUE.

In sostanza si porta alla attenzione del Giudice delle leggi la questione, non nuova nel dibattito sulle tecniche di redazione dei testi normativi, della conformità alla Costituzione (in combinato disposto con la Convenzione *EDU)* di testi legislativi dal contenuto non univoco e di non certa interpretazione, così come già affrontato dagli organi di verifica della legittimità costituzionale di altri Paesi membri, non ultima la citata decisione del Conseil Costitutionnel della Repubblica francese.

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,

In via principale:

*solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, attuazione dell'art. 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (*Gazzetta Ufficiale *n. 53 del 5 marzo 2010) con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché degli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e degli articoli 47, 52 e 53 della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui viola il principio di non incertezza del diritto («defaut de sécurité juridique») non prevedendo una formulazione della normativa che di comprensione univoca e chiara del proprio significato;*

In via subordinata:

solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 372, commi 2 e 3 del codice di procedura civile con riferimento agli articoli 11, 24, 111, 117 della Costituzione nonché dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e degli articoli 47, 52 e 53 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella parte in cui non consente ad ogni giudice di qualsiasi ordine e grado di richiedere una interpretazione pregiudiziale alle sezioni unite della Corte di cassazione, analogamente a quanto previsto dall'art. 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in relazione alle pronunce pregiudiziali della Corte di giustizia europea in merito ai dubbi interpretativi di norme comunitarie.

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 che venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Tivoli, 27 giugno 2012

Il giudice: LIBERATI

12C0460

N. **266**

Ordinanza del 30 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Rucci Andrea contro Tiburtina Seconda Srl

Procedimento civile - Costituzione in giudizio del convenuto - Onere di effettuarla almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione - Sussistenza anche nell'ipotesi di differimento automatico dell'udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis*, comma quarto, cod. proc. civ. - Omessa previsione che, in tal caso, il termine di venti giorni decorra a ritroso dalla data di effettiva celebrazione della prima udienza (così come previsto nell'ipotesi di rinvio disposto dal giudice istruttore ai sensi dell'art. 168-*bis*, comma quinto, cod. proc. civ.) - Violazione del principio di ragionevolezza - Incoerenza, contraddittorietà e illogicità rispetto alla finalità perseguita dal legislatore - Violazione del principio del giusto processo e di parità delle parti, per la possibilità di abusivo "ampliamento" delle facoltà difensive dell'attore.

– Cod. proc. civ., art. 166.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

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. 239/2012 del Tribunale di Tivoli, trattata in prima udienza in data 24 maggio 2012, e vertente tra Rucci Andrea (c.f. RCC NDR 71A19 L103H), rappresentato e difeso dall'avv. Gian Giacomo Asquini per procura in calce all'atto di citazione ed elettivamente domiciliato presso il suo studio, in Tivoli, via Tiburto n. 31 (fax 0774.318806 - pec giangiacomoasquini@pacavvocatitivoli.it) attore;

Nei confronti di Tiburtina Seconda SRL, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Patrizia Succi, per procura in calce alla comparsa di costituzione, domiciliata presso il suo studio in Villanova di Guidonia, via Maremmana Inferiore n. 289 (fax 0774.527357 - pec patriziasucci@ordineavvocatiroma.org), convenuta.

Avente ad oggetto: risarcimento danni cagionati a cose.

ORDINANZA

Con atto di citazione ritualmente notificato l'attore ha chiesto a questo tribunale: *a)* di accertare l'esistenza di vizi di costruzione relativi agli immobili da Egli acquistati da parte convenuta, siti in San Polo dei Cavalieri alla via S. Balba n. 3/c ed alla via S. Balba s.n.c. e catastalmente indicati nell'atto di citazione; *b)* di accertare i danni che ne sono conseguiti; *c)* di condannare parte convenuta al relativo risarcimento monetario.

Con atto di citazione notificato il 16 gennaio 2012 a mezzo posta, l'attore ha quindi citato il convenuto per l'udienza del giorno domenica 20 maggio 2012. Non celebrandosi udienza in tale data ed essendo stato il fascicolo assegnato allo scrivente magistrato, che tiene udienza tabellarmente prevista nei giorni di mercoledì e giovedì, la udienza effettiva di trattazione è stata quindi differita di ufficio, ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 4, alla data del 24 maggio 2012.

La parte convenuta si è costituita il giorno 3 maggio 2012, con articolata memoria nella quale ha tra l'altro eccepito la intervenuta decadenza dall'azione di cui all'art. 1495 c.c. e la intervenuta prescrizione, per essere nel frattempo decorsi i termini di 8 giorni previsti dalla scoperta dei vizi e, comunque, per essersi prescritto il termine annuale.

Alla prima udienza di comparizione l'attore ha eccepito la tardività di tale costituzione di parte convenuta, deducendo la conseguente decadenza dalle eccezioni proposte con tale atto.

In particolare, rispetto alla data fissata nell'atto di citazione (20 maggio 2012) la costituzione è avvenuta in un lasso di tempo inferiore ai venti giorni previsti dall'art. 166 cpc.

Tale termine risulta tuttavia rispettato se si considera la data di effettiva celebrazione della udienza, cioè il 24 maggio 2012, come determinata a seguito di differimento d'ufficio ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 4 cpc. Infatti, in mancanza di una espressa indicazione normativa sul computo dei termini, i 20 giorni prima dell'udienza di prima comparizione non devono essere intesi come giorni liberi, ma debbono essere conteggiati secondo la regola generale

di cui all'art. 155 c.p.c. in base alla quale «*dies a quo non computatur in termino*» (trattandosi, per la costituzione del convenuto, di termini da computarsi a ritroso, deve essere considerato «*dies a quo*» il giorno della prima udienza, mentre l'ultimo giorno utile per la costituzione rappresenta il «*dies ad quem*»).

Si pone quindi il problema della ammissibilità o meno della costituzione del convenuto, in base all'art. 166 cpc, e quindi della legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui prevede che il computo sia da riferire alla udienza fissata nell'atto di citazione e non, invece, a quella di trattazione (*rectius:* comparizione) effettiva.

PREMESSA

La Consulta si è già pronunziata, in passato, sul quesito in oggetto, sollecitata dal Tribunale di Milano e di Vercelli.

Con ordinanza n. 461 del 2007 (poi confermata con ordinanza n. 164 del 1998) ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione, in ragione del fatto

«che i giudici remittenti fondano le proprie censure di incostituzionalità della norma in esame sull'analogia della ratto delle diverse previsioni di rinvio della prima udienza di comparizione, contenute nell'art. 168-*bis*; quatto e quinto comma, del codice di procedura civile, invocando, per tale motivo, una identità di trattamento quanto alla disciplina della costituzione del convenuto;

che la previsione del potere di differimento della data della prima udienza di comparizione, attribuito al giudice istruttore dal quinto comma del citato art 168-*bis*; deve porsi in relazione al preminente rilievo affidato a detta udienza nella struttura originaria della riforma e particolarmente alla fondamentale esigenza di porre il giudice in condizione di conoscere l'effettivo *thema decidendum* fin dal momento iniziale della trattazione della causa;

che in tale ragione, del tutto peculiare, va ravvisato il fondamento della deroga al sistema della citazione ad udienza fissa, cui è correlata la diversa disciplina del termine di costituzione del convenuto, costituente anch'essa una deroga al principio generale stabilito nella prima parte dell'art. 166 cod. proc. civ.;

che le medesime esigenze non sussistono invece in relazione al rinvio della prima udienza di comparizione, previsto nell'art. 168-*bis*; quarto comma, cod. proc. civ., il quale, in assenza di specifica indicazione normativa, può derivare da qualunque motivo, anche fortuito ed indipendente da ragioni organizzative dell'ufficio o del giudice;

che non è quindi ravvisabile la prospettata violazione del principio di eguaglianza, in quanto le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione considerate nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-*bis* non sono riconducibili ad una *ratio* comune e non può dirsi irragionevole la previsione di una deroga alla disciplina del termine di costituzione in giudizio del convenuto;

che deve escludersi anche l'asserita lesione del diritto di difesa, poiché, come questa Corte ha avuto più volte modo di affermare, "la garanzia del diritto di difesa non può implicare che sia illegittimo imporre all'esercizio di facoltà o poteri limitazioni temporali, al fine di accelerazione del corso della giustizia" (ordinanza n. 900 del 1988)».

Con successiva ordinanza n. 134 del 2009 la Consulta ha ribadito la costituzionalità della norma, affermando

«che, invero, la possibilità per la quale il rinvio previsto dal quarto comma dell'art. 168-*bis* cod. proc civ. possa dipendere anche da motivi organizzativi, e la considerazione che il decreto destinato a fissare la data e l'ora dell'udienza di prima comparizione abbia adeguata pubblicità, essendo dunque agevolmente conoscibile dal difensore del convenuto, non fanno venir meno la diversità di *ratio* (sopra posta in evidenza) esistente tra detta norma e quella contenuta nel quinto comma dello stesso art. 168-*bis*;

che tale diversità si riflette anche sulla differente struttura delle due ipotesi, perché, mentre quella prevista dal quarto comma può dipendere da vari motivi (si veda anche l'art. 82 disp. att. cod. proc, civ.), il quinto comma dell'art. 168-*bis* cod. proc. civ. attribuisce uno specifico potere processuale al giudice istruttore, il quale "può differire, con decreto da emettere entro cinque giorni dalla presentazione del fascicolo, la data della prima udienza fino ad un massimo di quarantacinque giorni. In tal caso il cancelliere comunica alle parti costituite la nuova data della prima udienza";

che tale disposizione persegue appunto il fine (estraneo all'ipotesi contemplata nel quatto comma dello stesso articolo) di consentire che le complesse attività da compiere nella prima udienza si svolgano in un giorno in relazione al quale il giudice abbia avuto la possibilità di conoscere il *thema decidendum*, assicurando nel contempo la certezza della nuova data mediante la comunicazione di essa ad opera del cancelliere (mentre nel caso previsto dal quarto comma il rinvio d'ufficio non prevede comunicazione, essendo basato sul differimento automatico all'udienza immediatamente successiva tenuta dal giudice designato);

che la diversità strutturale e funzionale esistente tra le due ipotesi qui esaminate giustifica la diversa disciplina per la costituzione del convenuto stabilita dall'art. 166 cod. proc. civ., avuto riguardo all'ampia discrezionalità spettante al legislatore nella conformazione degli istituti processuali con il solo limite della manifesta irragionevolezza delle scelte compiute (*ex plurimis*, sentenza n. 221 del 2008; ordinanza n. 101 del 2006), irragionevolezza che, nella specie, deve essere senz'altro esclusa, perché il legislatore, nell'ancorare il termine per la costituzione del convenuto all'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione, ovvero a quella fissata a norma dell'art. 168-*bis*, quinto comma, cod. proc. civ., ha inteso perseguire esigenze di certezza essenziali, in presenza di termini stabiliti a pena di decadenza (art. 167 cod. proc. civ.), per assicurare il carattere effettivo del diritto di difesa».

Ritiene questo tribunale di dover riproporre la questione alla attenzione del Giudice delle Leggi, sotto diversi profili, ed in particolare in relazione alla nuova formulazione dell'art. 111 Cost., come introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999, e quindi successivamente alla prima predetta decisione del Giudice delle Leggi, ed alla nuova accezione elaborata dalla Consulta del principio di ragionevolezza, oggi non più legato necessariamente alla eguaglianza di situazioni diversamente disciplinate.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 111 della Costituzione, infatti, il giudice remittente si era limitato a rilevare una generica compressione delle esigenze difensive, e la Corte aveva affermato che «si deve escludere qualsiasi contrasto con l'art. 111 Cost., evocato peraltro in termini del tutto generici, non essendo configurabile alcuna "compressione" nell'esercizio delle attività difensive».

L'impossibilità di una diversa interpretazione della norma

Ritiene questo giudice ormai preclusa una interpretazione dell'art. 166 cpc che preveda la costituzione del convenuto «almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione».

Un primo elemento da considerare è l'esistenza, ormai, di giurisprudenza consolidata sul punto, che ritiene che il termine di udienza da considerare ai fini del calcolo dei 20 giorni precedenti richiesti per la costituzione in giudizio del convenuto debba essere quella differita solo nel caso di cui all'art. 168-*bis* comma 5 e non, invece, del comma 4. In questo senso, *ex plurimiis*. «È inammissibile, perché tardivo, l'appello incidentale proposto con comparsa di risposta depositata successivamente all'udienza fissata nell'atto di citazione in appello, anche se questa sia stata rinviata d'ufficio ai sensi dell'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. proc. civ. La relativa inammissibilità deve essere rilevata d'ufficio e, in mancanza, può essere eccepita per la prima volta dalla controparte anche in sede di legittimità (Cass. Civ. Sez. 3, Sentenza n. 1188 del 19 gennaio 2007 (Rv. 595632 CED Cass.)).

L'orientamento è assolutamente consolidato e non si rinvengono precedenti di segno opposto (precedenti conformi, limitatamente alla Cassazione: sentenze n. 13427 del 2001 (Rv. 549929 *CED)*, n. 15705 del 2006 (Rv. 593063 *CED)*, n. 2203 del 1996 (Rv. 496377 *CED)*, n. 4601 del 2000 (Rv. 535574 *CED)*, n. 12794 del 2000 (Rv. 540538 *CED)*.

Un secondo elemento è dato dall'ausilio del principio ermeneutico di carattere generale riassunto nel brocardo «*ubi voluit, dixit*», che porta indubbiamente a ritenere che il legislatore abbia scelto una diversa soluzione normativa (e cioè il calcolo del termine di 20 giorni dalla data della udienza effettiva, e non di quella fissata nell'atto di citazione) — espressamente disciplinandola — solo per l'ipotesi di differimento della udienza ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 5 cpc, e non, invece, nella ipotesi di cui al comma 4 del medesimo articolo, che viene in rilievo nel caso di specie. Anche con riferimento a tale regola del differimento nella sola ipotesi del comma 5 la giurisprudenza è consolidata (per tutte Cass. civ., Sez. II, 24 gennaio 2011, n. 1567).

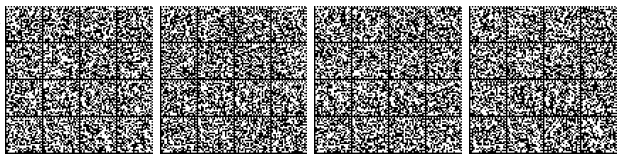
Infine, un terzo elemento è rappresentato dalla necessità della certezza del diritto, che impone al Giudice, una volta che una interpretazione sia divenuta diritto vivente (peraltro rispondente al tenore letterale della disposizione, di immediata percezione) di non disattendere tale orientamento, per non incorrere nella violazione del *defaut de sécurité jundique* sanzionato dall'art. 6 CEDU.

Alla luce di tali elementi, ritiene il giudice che la questione che si ripropone oggi al Giudice delle Leggi non possa essere suscettibile di interpretazione diversa, in senso costituzionalmente orientato.

Tale *regola iuris*, per quanto si dirà a breve, non si ritiene però essere conforme ai precetti costituzionali.

Definizione della questione

La questione concerne la limitazione del diritto di difesa e la disparità di trattamento, per compressione del termine difensivo concesso per la costituzione in giudizio del convenuto (20 giorni prima dell'udienza fissata nell'atto di citazione), nel caso di differimento della udienza nel caso in cui «nel giorno fissato per la comparizione il giudice istruttore designato non tiene udienza», circostanza che determina che «la comparizione delle parti è d'ufficio rimandata alla udienza immediatamente successiva tenuta dal giudice designato», come previsto dall'art. 168-*bis* comma 4 cpc.



In simili ipotesi, invero, l'obbligo per il giudice di considerare, ai fini della tardività della costituzione (con tutte le conseguenze e preclusioni di legge), la data di udienza fissata nell'atto di citazione, anziché quella di effettivo svolgimento dello stesso, appare in contrasto con il principio di ragionevolezza ed in violazione del principio di non disparità di trattamento con la ipotesi, del tutto analoga, in cui l'udienza sia differita dal Giudice ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 5 cpc (con decreto da emettere entro 5 giorni dalla presentazione del fascicolo in cancelleria e fino ad un massimo di 45 giorni).

Sulla rilevanza nel caso di specie della questione di illegittimità costituzionale formulata

La ammissione della costituzione del convenuto è circostanza idonea *ex se* a condizionare la dinamica, e quindi l'esito, del processo. Nel caso di specie viene poi in rilievo la eventuale decadenza, ai sensi dell'art. 167 c. 2 cpc, delle eccezioni di decadenza ex art. 1495 c.c. e prescrizione sollevate da parte convenuta con comparsa di risposta.

Stante la evidenza della sussistenza del requisito della rilevanza per la controversia si ritiene di non dover aggiungere altro sul punto.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, è dunque di indubbia rilevanza nella fattispecie.

*Le decisioni della consulta circa l'illegittimità costituzionale dell'art. 166 cpc nella ipotesi di differimento della udienza ex art. 168-*bis *comma 4 cpc, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e del principio di ragionevolezza*

Ferma restando la discrezionalità del legislatore nel prevedere la regola juris, va evidenziato che essa trova il limite nella ragionevolezza, nella coerenza e nella parità di trattamento, nelle accezioni elaborate dalla Consulta.

La Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione con riferimento ad una sola, prima, accezione del principio di ragionevolezza.

Va ricordato, a questo riguardo, che la giurisprudenza della Corte, *in primis*, aveva ricondotto il principio di ragionevolezza all'interno della previsione dell'art. 3 della Costituzione che afferma — come noto — il principio di uguaglianza. Ne conseguiva che sotto tale angolo prospettico la norma sarebbe stata irragionevole e costituzionalmente illegittima in quanto apportatrice di irragionevoli discriminazioni.

Nel caso di specie — era stato rilevato dai tribunali di Milano e Vercelli — l'art. 166 cpc disciplina una regola diversa in caso di un medesimo evento. In particolare, tali giudici remittenti hanno dubitato che l'aver previsto il legislatore un regime diverso a fronte di un medesimo evento (il differimento della udienza) a seconda che quest'ultima sia determinato in base a meccanismi operanti di ufficio (art. 168-*bis*, comma 4 *cpc)* o, invece, per volontà del giudice espressa con decreto (ed in assenza di presupposti giustificativi predeterminati, ex art. 168-*bis*, comma 5 *cpc)*, potesse essere conforme all'art. 3 e 24 della carta Costituzionale ed il principio di ragionevolezza per come appena inteso.

Tale motivo, come detto, è stato ritenuto manifestamente inammissibile dalla Consulta, sul presupposto che non vi fosse «violazione del principio di eguaglianza, in quanto le fattispecie di rinvio della prima udienza di comparizione considerate nel quarto e nel quinto comma dell'art. 168-*bis* non sono riconducibili ad una *ratio* comune».

Analoga risposta è stata data dalla Consulta con ordinanza n. 164 del 1998.

*Nuovi profili di illegittimità costituzionale dell'art. 166 cpc nella ipotesi di differimento della udienza ex art. 168-*bis *comma 4 cpc, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della costituzione e del principio di ragionevolezza*

Tuttavia, ritiene questo Tribunale che la questione debba essere oggi nuovamente sottoposta alla attenzione del Giudice delle Leggi sotto altra e diversa accezione del principio di ragionevolezza, come elaborata dalla giurisprudenza costituzionale più recente — che ne ha affrancato la verifica della sussistenza sia dal principio di uguaglianza, sia dalla ricerca del *tertium comparationis* — e soprattutto sotto il profilo del rispetto del principio di parità delle parti, come elaborato in riferimento al principio di giusto processo di cui all'art. 111 Cost.

Invero, sotto il primo angolo prospettico, ed a prescindere quindi dalla precedentemente dedotta sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee (negata dalla Consulta), la norma presenta una intrinseca incoerenza, contraddittorietà ed illogicità rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore.

La costituzione del convenuto entro il termine di venti giorni precedenti l'udienza è finalizzata a consentire all'attore (ed al giudice) un tempo sufficiente per la valutazione della situazione processuale, al fine di porre in essere ogni conseguente e successiva attività processuale con piena consapevolezza. L'intervallo minimo di venti giorni, quindi, deve essere valutato rispetto a tale necessità, che non rimane affatto compromessa nel caso di differimento del termine di costituzione per il convenuto a seguito di differimento della udienza fissata nella citazione.

Anzi, l'aver ancorato legislativamente il termine di venti giorni in ogni caso alla data di udienza fissata con l'atto di citazione finisce con l'avvantaqgiare l'attore che, di fatto, ha la possibilità di stabilire la data di udienza liberamente e, specie in tribunali di piccole dimensioni o nelle sezioni distaccate (ove le udienze sono tenute solo in alcuni giorni

della settimana), potrebbe volontariamente far cadere il giorno di fissazione di udienza nel giorno più lontano possibile dai giorni calendarizzati tabellarmente, giovandosi così di un ulteriore — di regola breve, ma molto più lungo in caso di scadenza in prossimità del periodo feriale — maggior termine per studiare e valutare le difese del convenuto, prima di determinare la propria strategia difensiva.

Si consideri anche che le forme di pubblicità del calendario giudiziario, previste dagli articoli 69-*bis* e 80 disp. att. cod. proc. civ., consentono arie parti di prevedere tempestivamente la data effettiva dell'udienza, sol che si conosca quale sia il giudice designato, e ciò si potrebbe agevolmente accertare mediante accesso alla cancelleria, comunque necessario per l'esame dei documenti prodotti da controparte, sicché le esigenze di certezza delle date per la parte convenuta sarebbero comunque rispettate, anche ove non ancorate alla data fissata nella citazione.

Si determina quindi una violazione del principio del giusto processo e di parità tra le parti previsto dall'art. 111 della Costituzione, posto che per quanto detto si consente all'attore di avvantaggiarsi, stabilendo la data di udienza, di un eventuale allungamento del termine per predisporre le difese prima della celebrazione effettiva dell'udienza. Tale possibilità è invece preclusa nel caso di cui all'art. 168-*bis* comma 5 cpc, essendo stata considerata in tal caso dal legislatore la data di effettiva celebrazione della udienza, ai fini del computo dei 20 giorni.

Sotto il profilo dell'art. 111 Cost., non si tratta quindi di «compressione» dell'attività difensiva del convenuto — come rilevato in precedenza da altri giudici remittenti — ma, all'opposto, di un problema di possibilità di abusivo «ampliamento» delle possibilità difensive dell'attore (in ragione della possibilità — di fatto ad Egli rimessa con la possibilità di fissare la udienza in giorni non calendarizzati — di allungare i termini della propria risposta alle eccezioni di parte, alle domande riconvenzionali, ecc.).

Ciò pone ad avviso di questo Giudice problemi di compatibilità costituzionale con riferimenti ai principi sanciti negli articoli 3 e 24 Cost. in combinato disposto con il principio di parità delle parti l'art. 111 Cost.

Per questi nuovi profili appare quindi a questo giudice remittente che la questione di costituzionalità sottostante la regola di cui si discute non sia manifestamente infondata, nella prospettiva dell'art. 111 Cost. e pure nell'ottica della violazione del principio di ragionevolezza come diversamente e più recentemente inteso dalla Consulta.

Alla luce di tale rilievi, ritiene questo Giudice di dover sollevare di ufficio, in quanto rilevante e non manifestamente infondata, questione di legittimità costituzionale, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e del principio di ragionevolezza, dell'art. 166 cpc nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi a mezzo dei procuratore o personalmente nei casi consentiti dalla legge, almeno «venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione» anche nell'ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis* comma 4 cpc, anziché almeno venti giorni prima della celebrazione effettiva della udienza.

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, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza, dell'art. 166 cpc nella parte in cui prevede che il convenuto deve costituirsi a mezzo del procuratore, o personalmente nei casi consentiti dalla legge, «almeno venti giorni prima dell'udienza di comparizione fissata nell'atto di citazione» anche nell'ipotesi di differimento della udienza stessa ai sensi dell'art. 168-*bis *comma 4 cpc.*

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, addì 25 maggio 2012

Il giudice: LIBERATI

12C0461

N. **267**

Ordinanza del 13 marzo 2012 emessa dalla Corte d'appello di Firenze nel procedimento civile promosso da Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca contro Persico Filomena e Leone Luigina

Istruzione pubblica - Personale non di ruolo (sia docente che non docente) - Diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali spettanti al personale non di ruolo a tempo indeterminato - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato diverso trattamento di situazioni omogenee - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata - Violazione di norme di diritto internazionale e di obblighi derivanti dalla normativa comunitaria.

– Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma terzo.
– Costituzione, artt. 3, 11, 36 e 117, primo comma.

Istruzione pubblica - Personale docente di religione dopo quattro anni di insegnamento - Previsione di una progressione economica di carriera con classi di stipendio corrispondenti all'ottanta per cento di quelle attribuite ai docenti laureati di ruolo - Ingiustificato deteriore trattamento dei docenti di religione rispetto agli altri docenti - Violazione del principio della retribuzione proporzionata ed adeguata.

– Legge 11 luglio 1980, n. 312, art. 53, comma sesto.
– Costituzione, artt. 3 e 36.

LA CORTE DI APPELLO

Nella causa iscritta al n. 1235/2010 discussa all'udienza del 13 marzo 2012 promossa da Persico Fillomena, Leone Luigina;

Contro Ministero università e ricerca.

Pronuncia la seguente ordinanza.

Premesso in fatto

Il MIUR impugnava sentenza 426/10 con la quale il Tribunale di Pisa, accogliendo la domanda di Persico Filomena e Leone Luigina, che per molti anni avevano lavorato presso vari istituti scolastici con contratti a tempo determinato come supplenti, aveva riconosciuto il loro diritto a percepire gli scatti biennali di stipendio previsti dall'art. 53/3 della legge 312/80, e condannato il convenuto al pagamento in loro favore delle somme indicate nei relativi conteggi, con accessori e vittoria di spese.

Col primo motivo riproponeva l'eccezione di prescrizione, a suo dire erroneamente disattesa dal Tribunale, per le ragioni che precisava nell'atto.

Col secondo, premesso che il Tribunale era pervenuto a tale conclusione ritenendo applicabile a tutto il personale non di ruolo - anche se a tempo determinato - quanto stabilito dalla citata norma, da interpretare alla luce del principio di uguaglianza di rilievo costituzionale e con quello di non discriminazione stabilito dalle direttive europee (in particolare la 99/70 sul lavoro a tempo determinato), osservava che ormai da tempo un costante indirizzo giurisprudenziale ne aveva riconosciuto l'applicabilità al solo personale non di ruolo a tempo indeterminato, stante la specificità della relativa posizione giuridica, naturalmente evolventesi verso la definitiva nomina in ruolo.

Non altrettanto poteva dirsi invece per i supplenti, a causa della temporaneità e saltuarietà degli incarichi a tempo determinato, previsti dal d.lgs 297/94, di cui erano destinatari: per essi neppure poteva parlarsi di una «anzianità» al di fuori di un contesto lavorativo stabile; ed in ogni caso avrebbero potuto veder riconosciuti i servizi preruolo nel caso di assunzione a tempo indeterminato (legge 576/70), recuperando integralmente i benefici fino quel momento loro negati.

Sosteneva poi che una simile interpretazione restrittiva della norma non contrastava con la disciplina comunitaria in punto di divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato e di prevenzione dell'abusivo ricorso ad una successione di contratti a termine, evidenziando comunque l'inammissibilità della domanda, in difetto di preventivo ricorso alla CGCE su tale specifico argomento.

Con l'ultimo motivo escludeva infine la possibilità di cumulare la rivalutazione monetaria con gli interessi sulle somme riconosciute alle ricorrenti, tenuto conto del divieto stabilito dalla legge 74/94.

Concludeva per la riforma della sentenza e la reiezione totale o parziale delle domande, con vittoria di spese dei due gradi.

Le appellate resistevano chiedendo la conferma della sentenza impugnata, a loro dire del tutto corretta nell'interpretazione della legge anche alla luce dei principi comunitari sopra ricordati.

Evidenziavano in particolare la grave disparità di trattamento che la legge sopra citata consentiva, sotto l'aspetto considerato (maturazione degli scatti di anzianità), tra i docenti di religione (che a norma dell'ultimo comma dell'art. 53 potevano fruire degli scatti, anche se assunti a tempo determinato) e gli altri docenti che, assunti come supplenti, tali beneficio non potevano acquisire.

Dopo aver confutato gli ulteriori motivi di gravame, di questo chiedevano la reiezione, vinte le spese di entrambi i gradi.

Previo deposito di memorie, la causa veniva trattenuta in decisione all'odierna udienza.

Considerato in diritto

Il Collegio, dopo ampia discussione, ha stabilito di sottoporre d'ufficio al vaglio di costituzionalità la norma la cui applicazione è rilevante nella fattispecie (art. 53 comma 1 e 3 legge 321/80), ritenendo non manifestamente infondati i dubbi che sono emersi in ordine alla sua conformità ai principi di uguaglianza e di adeguatezza retributiva stabiliti dalla carta fondamentale (artt. 3, 36 Cost.) ed a quelli espressi dall'ordinamento comunitario, cui l'Italia deve adeguare la propria legislazione (artt. 11, 117 Cost.).

Sotto l'aspetto della rilevanza della questione osserva infatti:

1 - Il comma 3 dell'art. 53, nel menzionare il personale non di ruolo nominato da parte del provveditore agli studi quale beneficiario degli scatti biennali, si riferisce ai docenti incaricati, una categoria di docenti non di ruolo a tempo indeterminato istituita dalla legge 286/69 e soppressa con legge 392/81. Nondimeno la legge in questione è tuttora vigente ad applicabile alla fattispecie, essendo sopravvissuta alla contrattualizzazione del settore in virtù dell'esplicita previsione dei contratti collettivi del comparto scuola (vedasi artt. 142 CCNL 2002/2005 e 146 CCNL 2006/2009).

2 - Tale norma, nella parte in cui esplicitamente stabilisce che sono «escluse in ogni caso le supplenze» costituisce un ostacolo diretto ed insuperabile al riconoscimento del diritto alla maturazione degli scatti di anzianità in favore del personale non di ruolo assunto a tempo determinato, quali i supplenti, siano essi docenti (come la Persico) che non docenti (come la Leone: vedasi il comma 1 dell'art. 53 l.cit.)

Questi infatti, per definizione (tratta dalla legge 124/99) sono assunti con rapporti di durata annuale, o fino al termine delle attività didattiche, o per supplenze temporanee, sempre quindi a tempo determinato.

3 - Non vi è dubbio che le ricorrenti appartengano a questa categoria di lavoratori, visti i contratti da esse prodotti, di durata annuale e che coprono, nel loro complesso, un periodo continuativo di circa 9 anni, il cui protrarsi fino ad epoca prossima all'attuale esclude, allo stato, la fondatezza - quanto meno per una parte rilevante del credito - dell'eccezione di prescrizione sollevata dal Ministero.

4 - Ne segue che, ove l'espressione «escluse in ogni caso le supplenze» fosse rimossa dal testo in esame, nulla impedirebbe il riconoscimento del diritto delle ricorrenti alla maturazione degli scatti di anzianità in discussione, ricorrendone pacificamente i presupposti in fatto.

5 - Sempre in via di sommaria delibazione osserva ancora il Collegio che tale ostacolo non è superabile neppure in via interpretativa, come invece ritenuto da alcune pronunce di merito che, muovendo dal presupposto dell'avvenuta soppressione della categoria degli incaricati, hanno affermato la diretta applicabilità della norma in questione anche al personale non di ruolo a tempo determinato; e questo per l'assoluta chiarezza del testo normativo, che esclude la categoria dei supplenti dal citato beneficio.

In tal senso si sono espressi anche il Consiglio di Stato (Sez. VI, 12 aprile 2000 n. 2163) e, più di recente, la Corte di Cassazione (Cass. Sez. Lav. 8 aprile 2011 n. 8060), la cui uniforme interpretazione — nel senso che gli scatti biennali non spettano al personale supplente — va ritenuta «diritto vivente»; né argomenti convincenti in senso contrario si rinvengono nell'impugnata sentenza.

Sotto l'aspetto della non manifesta infondatezza rileva poi il Collegio:

6 - la citata esclusione relativa alle supplenze comporta una evidente disparità di trattamento tra il personale docente ed amministrativo a tempo determinato e quello non di ruolo a tempo indeterminato, nonché tra il primi ed i docenti di religione di cui all'ultimo comma dell'art. 53.

7 - Sotto il primo aspetto è agevole osservare che, a parità di qualità e quantità della prestazione lavorativa, non si giustifica un trattamento economico differenziato a scapito del personale temporaneo (che poi, in effetti, tale non è, visto il reiterarsi dei contatti per numerose annualità).

Tale questione è stata esaminata anche in sede comunitaria, allorché si è notato (sentenza Corte Giust. CE 13 settembre 2007 in C-307/05 «Del Cerro») che una normativa che riservi la fruizione degli scatti di anzianità al solo personale assunto stabilmente contrasta con la direttiva 1999/70/CE e con il principio di non discriminazione stabilito dalla clausola 4 dell'accordo quadro da essa recepito, a meno che non sussistano ragioni oggettive che possano giustificare il diverso trattamento. Deve comunque trattarsi di circostanze precise e concrete che contraddistinguono una determinata attività od un particolare tipo di funzioni per il quale il lavoratore è stato assunto a termine, tali da rendere necessaria l'anzidetta differenziazione in vista dell'obiettivo perseguito con l'assunzione a tempo determinato. Mancando le quali, la violazione del principio stesso è evidente, ed autorizza il singolo a far valere il diritto alla parità di trattamento avanti al giudice nazionale: il questo senso si è pronunciata la CGE con la sentenza 15 aprile 2008 nella causa C-286/06 («Impact»), secondo la quale «La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, allegato alla direttiva 1999/70, è incondizionata e sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo dinanzi ad un giudice nazionale, mentre ciò non si verifica per la clausola 5, punto 1, del suddetto accordo quadro».

Analoghi principi ha affermato la Corte con la successiva sentenza 19 gennaio 2010 in C-555/07 Kucukdeveci, che nella motivazione richiama e conferma tale conclusione con riferimento alla discriminazione per motivi di età.

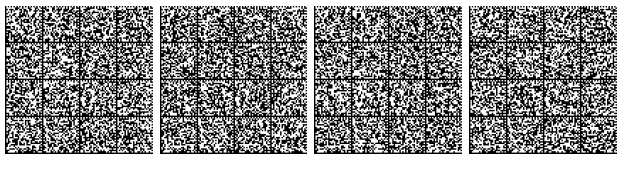
8 - Sotto il secondo aspetto ed in relazione alla posizione di Persico Filomena, la norma in esame contrasta, senza giustificato motivo, con quanto previsto, in senso migliorativo, nell'ultimo comma a favore degli insegnanti di religione.

A questi ultimi infatti il comma 6 del medesimo art. 53 riconosce il diritto alla progressione economica di carriera ancorché anch'essi vengano assunti con contratti annuali; e che tale sia l'interpretazione della norma (concordi le parti) emerge con evidenza dal fatto che la legge non pone alcuna esclusione per le «supplenze» di tali insegnanti, così da non richiedere necessariamente, nel loro caso, l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per la maturazione degli scatti.

Tale disparità era originariamente giustificata dal fatto che, in epoca anteriore al 2003, gli insegnanti di religione non potevano in alcun caso aspirare all'immissione in ruolo, potendo essere assunti solo con contratti annuali condizionati all'approvazione dell'autorità ecclesiastica (legge 5 giugno 1930 n. 824); essi erano pertanto in situazione deteriore rispetto gli altri insegnanti precari, che al contrario non soffrivano di tale strutturale limitazione nello sviluppo della carriera, naturalmente evolventesi verso l'immissione in ruolo.

Si era dunque ritenuto legittimo consentire almeno una progressione economica, a fronte di un sacrificio così rilevante.

Ma la situazione è radicalmente mutata per effetto della legge 186/2003, che ha consentito l'accesso al ruolo di un altissimo numero di insegnanti di tale materia con apposito concorso.



È così venuta meno la ragione del trattamento preferenziale, e di conseguenza la norma appare oggi in contrasto con il principio di uguaglianza e di parità di trattamento stabilito dalla legge ordinaria (art. 7 d.lgs 165/2001; art. 6 d.lgs 368/2001) e dalla Costituzione (art. 3), come pure a quello di proporzionalità tra retribuzione e qualità della prestazione di cui all'art. 36 Cost..

Non si vede infatti per quale motivo, a parità di anzianità lavorativa e di opportunità di progressione in carriera, l'insegnante di materie non religiose debba percepire, dopo il primo quadriennio, una retribuzione inferiore a quella percepita dall'altro, che da quel momento è ammesso a fruire della progressione economica; beneficio, oltretutto, destinato a permanere a favore di quest'ultimo anche dopo l'immissione in ruolo, dal momento che la maggiorazione retributiva viene conservata ad personam dall'insegnante di religione (legge 27/2006, art. 1-*ter*), mentre il precario di altra materia viene immesso in ruolo con lo stipendio base senza alcuna maggiorazione.

Né può assumere rilievo il fatto che, al momento attuale, gli scatti retributivi per tutto il personale della scuola siano stati bloccati con disposizione del Ministero dell'economia (informativa 181/2010 in applicazione del DL 78/10 conv. in legge 122/10).

Si tratta invero di un provvedimento transitorio (valido per 2 anni) dettato dalla nota emergenza economica, ma destinato, con la sua scadenza, a riproporre il problema nei termini appena esposti.

A fronte di tali rilievi, il Collegio non ritiene possibile risolvere la disparità di trattamento procedendo ad una diretta disapplicazione della norma nazionale (art. 53 L. cit.); ed invero, anche estendendo per tale via ai supplenti il diritto alla maturazione degli scatti, rimarrebbe il problema di stabilire quale dovrebbe essere la disciplina in concreto ad essi applicabile, vista l'ulteriore disparità che si profila all'interno della categoria del personale precario tra docenti di religione e docenti di materie diverse, come sopra descritta, che non trova soluzione immediata nella disciplina comunitaria.

L'intreccio delle due problematiche rende dunque indispensabile rimettere il giudizio alla Corte Costituzionale nei termini che seguono:

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 3 della legge 11 luglio 1980 n. 312 laddove, in violazione degli artt. 3, 36, 11 e 117 Cost. (questi ultimi con riferimento alla clausola n. 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato recepito dalla direttiva CE 1999/70) esclude il personale della scuola non di ruolo supplente (sia docente che non docente) dal diritto alla maturazione degli aumenti economici biennali riconosciuti al personale non di ruolo a tempo indeterminato. Ed inoltre nella parte in cui, con riferimento all'ultimo comma dello stesso articolo, prevede un diverso trattamento tra docenti di religione e docenti di materie diverse, anche nel caso in cui entrambi rendano, come supplenti, una prestazione a tempo determinato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale,

Sospende il giudizio in corso

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Firenze, 13 marzo 2012

Il presidente, rel.: BAZZOFFI

12C0462

N. **268**

Ordinanza del 10 settembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite penali nel procedimento penale a carico di E. S.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Reati puniti con l'ergastolo - Norma di interpretazione autentica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., introdotta dal decreto-legge n. 341 del 2000 - Retroattività delle disposizioni interne in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge n. 479 del 1999, siano stati giudicati successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge - Denunciata applicazione del trattamento sanzionatorio più sfavorevole - Violazione del principio di legalità convenzionale di cui all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza.

– Decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, nella legge 19 gennaio 2001, n. 4, artt. 7 e 8.
– Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da E. S., nato a Catania il 12 gennaio 1950 avverso l'ordinanza del 13 settembre 2011 del Tribunale di Spoleto;

Visti gli atti, li provvedimento impugnato e il ricorso;

Sentita la relazione svolta dal consigliere Nicola Milo;

Lette le richieste del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Giuseppe Volpe, che ha concluso chiedendo l'annullamento senza rinvio dell'ordinanza impugnata e la sostituzione della pena dell'ergastolo inflitta a S. E. con sentenza della Corte di assise di appello di Catania in data 10 luglio 2001, irrevocabile il 14 novembre 2003, con quella della reclusione per anni trenta.

Ritenuto in fatto

1. Con sentenza in data 18 luglio 1998 della Corte di assise di Catania, S. E. era stato condannato alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, perché dichiarato colpevole di due omicidi volontari e della connessa violazione della normativa sulle armi.

Tale decisione era intervenuta in un momento nel quale non era consentito l'accesso al giudizio abbreviato per i reati punibili con la pena dell'ergastolo: il testo originario dell'art. 442, comma 2, secondo periodo, cod. proc. pen., che pur prevedeva l'accesso al rito alternativo per tali reati, era stato, infatti, dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, con sentenza n. 176 del 1991 della Corte costituzionale.

Nel corso del successivo giudizio d'appello, era entrata in vigore (2 gennaio 2000) la legge 16 dicembre 1999, n. 479, il cui art. 30, comma 1, lett. *b)*, aveva aggiunto, dopo il primo periodo del comma 2 dell'art. 442 cod. proc, pen., li seguente: «Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta», reintroducendo così la possibilità per li soggetto imputato di reati punibili con la pena perpetua di accedere al rito abbreviato,

L'E., avvalendosi della riapertura del termini, disposta dall'art. 4-*ter* della legge 5 giugno 2000, n. 144, di conversione del d.l. 7 aprile 2000 n. 82, alla udienza del 12 giugno 2000, prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore (8 giugno 2000) della richiamata legge di conversione, aveva chiesto procedersi con il rito alternativo, per effetto del quale, a quella data, la pena dell'ergastolo, con o senza isolamento diurno, andava sostituita con quella di anni trenta di reclusione.

Prima della conclusione dei giudizio d'appello, però, era entrato in vigore il d.1., 24 novembre 2000, n. 341 (convertito dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4), il cui art. 7, nei dichiarato intento di dare una interpretazione autentica al secondo periodo del comma 2 dell'art. 442 cod. proc, pen., disponeva che l'espressione «pena dell'ergastolo» ivi adoperata doveva intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno ed inseriva all'interno della stessa disposizione un terzo periodo, secondo il quale «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, in caso di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

La Corte di assise di appello dl Catania, con sentenza del 10 luglio 2001 (irrevocabile il 14 novembre 2003), in applicazione di quanto previsto dal citato art. 7 d.l. n. 341 del 2000, infliggeva all'E. la pena dell'ergastolo.

2. Il Tribunale di Spoleto, quale giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 13 settembre 2011, rigettava l'istanza del condannato finalizzata, ai sensi degli artt. 666 e 670 cod. proc. pen., alla sostituzione della pena dell'ergastolo con quella temporanea di trenta anni dl reclusione.

Il condannato, a sostegno della propria istanza, dopo avere sottolineato che, al momento della richiesta di giudizio abbreviato (12 giugno 2000), il testo vigente dell'art. 442, comma 2, secondo periodo, cod, proc. pen., introdotto dalla legge n. 479 del 1999, prevedeva la pena temporanea in luogo dell'ergastolo (con o senza isolamento diurna), evocava i principi affermati con la sentenza della Corte EDU 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, vale a dire la natura sostanziale, con riferimento alla previsione del trattamento sanzionatorio, della richiamata norma, l'illegittimità dell'applicazione retroattiva della sanzione più severa prevista dal d.l. n. 341 del 2000, entrato in vigore il 24 novembre 2000, la violazione del principio di legalità di cui all'art. 7 della Convezione europea del diritti dell'uomo e dei diritto a un processo equo di cui al precedente art. 6 della stessa Convenzione, per inferirne che era «necessario assicurare omogeneità e coerenza nell'ambito dell'ordinamento costituito dai sistema multilivello del quale il sistema convenzionale europeo fa parte insieme a quello degli Stati nazionali» e che, conseguentemente, non doveva ritenersi precluso il potere del giudice dell'esecuzione di modificare la pena irrogata dal giudice della cognizione, dovendosi la sentenza della Corte di Strasburgo equiparare alla declaratoria d'incostituzionalità sopravvenuta alla formazione dei giudicato e, quindi, rilevante anche in executivis.

Il Tribunale dl Spoleto, nel disattendere tale istanza, si limitava a rilevare che nessuna violazione del principio di legalità di cui all'art. 7 della CEDU era stata accertata, nel caso specifico, dalla Corte EDU, sicché non era sopravvenuto all'esecutività della condanna alcun fatto nuovo.

3. Ha proposto ricorso per cassazione, tramite i propri due difensori di fiducia, l'E., denunciando la violazione della legge penale, con riferimento agli artt. 6, 7 CEDU e 442 cod. proc. pen., nonché la mancanza, la contraddittorietà e la manifesta illogicità della motivazione, per non avere li giudice *a quo* dato risposta agli argomenti sottoposti alla sua attenzione, e sollecitando, sulla base degli stessi argomenti, l'annullamento del provvedimento impugnato.

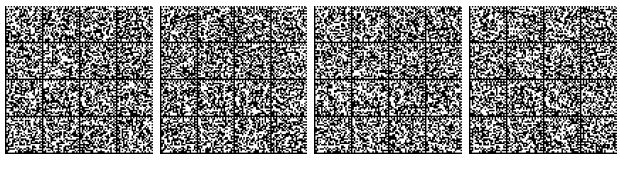
4. Il Consigliere delegato dal Primo Presidente per l'esame preliminare dei ricorsi pervenuti alla Prima Sezione penale, con nota del 1° marzo 2012, ha segnalato l'opportunità di assegnare il ricorso alle Sezioni Unite penali, stante la speciale importanza delle questioni implicate.

5. Il Primo Presidente, con decreto in pari data, ha assegnato - a norma dell'art. 610, comma 2, cod. proc. pen. - il ricorso alle Sezioni Unite, fissando per la trattazione l'odierna udienza camerale.

Considerato in diritto

1. La questione di diritto per la quale il ricorso è stato assegnato alle Sezioni Unite è la seguente: Se il giudice dell'esecuzione, in attuazione dei principi dettati dalla Corte EDU con la sentenza 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, possa sostituire la pena dell'ergastolo, inflitta all'esito del giudizio abbreviato, con la pena di anni trenta di reclusione, in tal modo modificando il giudicato con l'applicazione, nella successione di leggi intervenute in materia, di quella più favorevole»,

2. Tale quaestio juris impone, innanzi tutto, di stabilire la rilevanza che nell'ordinamento interno possono assumere, in deroga anche al giudicato, le violazioni, accertate dalla Corte di Strasburgo (Corte *EDU)*, della Convenzione europea del diritti dell'uomo (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva In Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848,



Ai sensi dell'art. 46 della CEDU, fatto oggetto di interpretazione estensiva da parte della Corte di Strasburgo, le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive pronunciate dalla Corte nelle controversie nelle quali esse sono parti e al Comitato del Ministri è affidato il compito di vigilare sulla esecuzione di tali sentenze, con la conseguenza che lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico di adottare, sotto il controllo del detto Comitato, le misure generati e/o, se del caso, individuali per porre fine alla violazione constatata, eliminarne le conseguenze e scongiurare ulteriori violazioni analoghe.

Quando la Corte EDU, alla quale è affidato il compito istituzionale di interpretare e applicare la Convenzione (art. 32), accerta violazioni della stessa connesse a problemi sistematici e strutturali dell'ordinamento giuridico nazionale pone in essere una cosi detta «procedura di sentenza pilota», che si propone di aiutare gli Stati contraenti a risolvere a livello nazionale i problemi rilevati, in modo da riconoscere alle persone interessate, che versano nella stessa condizione della persona il cui caso è stato già specificamente preso in considerazione, i diritti e le libertà convenzionali, come dispone l'art. 1, offrendo loro la riparazione più rapida, in tal modo alleggerendo il carico della Corte sovranazionale, che, altrimenti, dovrebbe esaminare moltissimi ricorsi sostanzialmente simili (Corte EDU, G.C., 22 giugno 2004, Bronlowski c. Polonia, §§ 188-194; 28 settembre 2005, stesse parti, §§ 34-35).

La giurisprudenza della Corte EDU, originariamente finalizzata alla soluzione di specifiche controversie relative a casi concreti, si è caratterizzata nel tempo «per una evoluzione improntata alla valorizzazione di una funzione paracostituzionale di tutela dell'interesse generale al rispetto del diritto oggettivo».

Sempre più frequentemente, infatti, le sentenze della Corte, nel rilevare la contrarietà alla CEDU di situazioni interne di portata generale, danno indicazioni allo Stato responsabile sui rimedi da adottare per rimuovere la rilevata disfunzione sistemica nel proprio ordinamento interno.

La tecnica delle c.d. «sentenze pilota», affidata - dapprima - alla prassi in difetto di una esplicita base normativa, è stata recentemente formalizzata nel regolamento di procedura della Corte, emendato a tale scopo nel febbraio 2011 e in vigore, per come modificato, dal 1° aprile 2011.

L'effettività dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo è stata, inoltre, accresciuta sensibilmente, sul piano internazionale, dall'entrata in vigore, nel giugno 2010, del Protocollo n. 14 alla CEDU, il quale, modificando l'art. 46 della Convenzione, ha introdotto una procedura di infrazione, che «giurisdizionalizza il meccanismo di supervisione sull'attuazione delle sentenze della Corte», meccanismo certamente attivabile anche in caso di mancato rispetto dl «sentenza pilota».

La necessità degli ordinamenti interni di assicurare, anche a prescindere da un intervento dei giudice europeo sul caso concreto, il rispetto degli obblighi convenzionali, così come già individuati dalla Corte EDU, di porre fine a persistenti violazioni degli stessi e di prevenire nuove violazioni pone certamente delicati problemi giuridici sulla tenuta di situazioni già definite con sentenze passate in giudicato, ma in palese contrasto con i diritti fondamentali tutelati convenzionalmente.

La Corte Costituzionale, con i principi cristallizzati - dapprima - nelle storiche sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 e - successivamente - con le sentenze n. 311 e n. 317 del 2009, n, 80 e n. 113 del 2011, ha chiarito gli effetti prodotti dalle pronunce del giudice sovranazionale nei nostro ordinamento, nel senso di una maggiore resistenza delle norme CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, rispetto alle leggi ordinarie interne, che devono essere interpretate, ove possibile, in maniera conforme alle prime.

Di fronte a pacifiche violazioni convenzionali di carattere oggettivo e generale, già in precedenza stigmatizzate in sede europea, il mancato esperimento del rimedio di cui all'art. 34 CEDU (ricorso individuale) e la conseguente mancanza, nel caso concreto, di una sentenza della Corte EDU cui dare esecuzione non possono essere di ostacolo ad un intervento dell'ordinamento giuridico italiano, attraverso la giurisdizione, per eliminare una situazione di illegalità convenzionale, anche sacrificando il valore della certezza del giudicato, da ritenersi recessivo rispetto ad evidenti e pregnanti compromissioni in atto di diritti fondamentali della persona. La preclusione, effetto proprio dei giudicato, non può operare allorquando risulti pretermesso, con effetti negativi perduranti, un diritto fondamentale della persona, quale certamente è quello che incide sulla libertà: s'impone, pertanto, in questo caso di emendare «dallo stigma dell'ingiustizia» una tale situazione.

3. La sentenza della Corte EDU, G.C., 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia, che viene in rilievo nel caso in esame, presenta i connotati sostanziali di una «sentenza pilota», in quanto, pur astenendosi dal fornire specifiche indicazioni sulle misure generali da adottare, evidenzia comunque l'esistenza, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, di un problema strutturale dovuto alla non conformità rispetto alla CEDU dell'art. 7 del d.1, n. 341 del 2000, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza interna.

Al paragrafo 147 la detta pronuncia, infatti, ribadisce quanto testualmente affermato da Corte EDU, Bronlowski, e cioè che «in forza dell'art. 46, le parti si sono impegnate a rispettare le sentenze definitive della Corte in ogni caso in cui sono state parti [...]. Da ciò consegue, inter alla, che una sentenza nella quale la Corte ha individuato una violazione impone allo Stato resistente un obbligo legale non solo di pagare alle persone indicate dalla Corte le somme da questa stabilite a - titolo di equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41, ma anche di individuare, sotto la supervisione del Comitato del Ministri, le misure generali e, se necessario, individuali da adottare nell'ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione accertata dalla Corte e per eliminare per quanto possibile gli effetti».

Eventuali effetti ancora perduranti della violazione, determinata da una illegittima applicazione di una norma interna di diritto penale sostanziale interpretata in senso non convenzionalmente orientato, devono dunque essere rimossi anche nel confronti di coloro che, pur non avendo proposto ricorso a Strasburgo, si trovano in una situazione identica a quella oggetto della decisione adottata dai giudice europeo per il caso Scoppola.

4. Tale pronuncia, in particolare, nel tornare ad occuparsi dell'aspetto contenutistico dell'art. 7 CEDU, affronta il delicato problema circa l'effettiva articolazione del principio ivi sancito, quanto alla successione delle leggi penali nel tempo: se cioè detto principio ha una portata meramente negativa, quale divieto cioè di applicazione retroattiva sia della norma incriminatrice sia di un trattamento sanzionatorio più sfavorevole, ovvero se contiene anche un implicito riflesso positivo, costituito dalla esigenza di applicazione della legge sopravvenuta più favorevole.

La Corte di Strasburgo, innovando la precedente giurisprudenza in senso restrittivo (decisione della Commissione europea dei diritti dell'uomo, 6 marzo 1978, X c. Repubblica Federale Tedesca; decisioni della stessa Corte, 5 dicembre 2000, Le Petit C. Regno Unito; 6 marzo 2003, Zaprianov c. Bulgaria), delinea più precisamente i confini dello «statuto» della legalità convenzionale in tema dl reati e di pene.

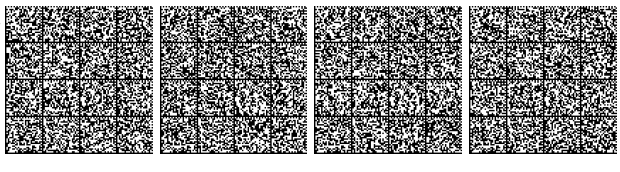
Dopo avere svolto una preliminare ricognizione dell'orientamento giurisprudenziale formatosi sull'art. 7 CEDU, con riferimento al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege* e alle nozioni di pena e dl prevedibilità della legge penale, afferma che la detta norma non garantisce soltanto il principio di non retroattività delle leggi penali più severe, ma impone anche che, nel caso in cui la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e quelle successive adottate prima della condanna definitiva siano differenti, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, con l'effetto che, nell'ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, costituisce violazione dell'art. 7, § 1, CEDU l'applicazione della pena più sfavorevole al reo.

La garanzia sancita da tale norma convenzionale, quale elemento sostanziale della preminenza del diritto, assume un rilievo centrale nel sistema di tutela della CEDU, come può evincersi dal successivo art. 15, che non prevede alcuna deroga ad essa in tempo di guerra o in caso di altre pubbliche calamità.

A tale conclusione la Corte europea perviene tenendo conto dell'«evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale» e privilegiando, nell'interpretazione della Convenzione, un «approccio dinamico ed evolutivo», che renda «le garanzie concrete ed effettive, e non teoriche ed illusorie»; dà atto, peraltro, del «consenso a livello europeo e internazionale per considerare che l'applicazione della legge penale che prevede una pena meno severa, anche posteriormente alla commissione del reato, è divenuta un principio fondamentale del diritto penale».

La Corte europea, inoltre, ritiene che l'art. 942 cod. proc. pere, nella parte in cui indica la misura della pena da infliggere in caso di condanna all'esito di giudizio abbreviato, è norma di diritto penale sostanziale, che soggiace alle regole sulla retroattività di cui ai menzionato art. 7 CEDU. Ne consegue la violazione di quest'ultima norma nel caso in cui non venga inflitta all'imputato la pena più mite tra quelle previste dalle diverse leggi succedutesi dai momento del fatto e quello della sentenza definitiva. Tale ultima precisazione, come correttamente sottolineato dai Procuratore generale nella sua requisitoria, è chiaramente riferita all'individuazione del termine entro il quale la modifica normativa *in mitlus* del trattamento sanzionatorio deve essere intervenuta, perché se ne ritenga l'applicabilità, e non certo al limite temporale entro li quale la violazione della norma convenzionale può essere dedotta dinanzi ai giudice nazionale, non affrontando espressamente la Corte europea il tema della preclusione del giudicato.

Nel caso esaminato, si sono succedute nel tempo tre diverse disposizioni di legge: l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., dopo la declaratoria d'incostituzionalità nella parte in cui prevedeva la sostituzione dell'ergastolo con la reclusione di anni trenta (sentenza n. 176 del 1991), precludeva, tra il 1991 e il 1999, l'accesso al rito abbreviato per gli imputati di delitti punibili con l'ergastolo; l'art. 30, comma 1, lett, *b)*, della legge n. 479 del 1999, entrata in vigore il 2 gennaio 2000, reintroduceva la previsione, nel caso di giudizio abbreviato, della sostituzione della pena dell'ergastolo



con quella della reclusione di anni trenta; l'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, entrato in vigore il 24 novembre 2000 e convertito dalla legge n. 4 del 2001, stabilisce, in via di interpretazione autentica, che «Nell'articolo 442, comma 2, ultimo periodo, del codice di procedura penale, l'espressione «pena dell'ergastolo» deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno» e aggiunge, in chiusura del comma 2, il periodo «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nel casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

In via transitoria, peraltro, l'art. 8 del richiamato d.l. n. 341 del 2000, così come sostituito in sede di conversione, consentiva a chi avesse formulato richiesta di giudizio abbreviato nel vigore della sola legge n. 479 del 1999 dl revocare la richiesta entro un determinato termine, con conseguente prosecuzione dei processo secondo il rito ordinarlo.

Sulla base di tale quadro normativo, la Corte di Strasburgo, negando il carattere di norma interpretativa dell'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, ritiene che Franco Scoppola, essendo stato ammesso al rito abbreviato nel vigore della legge n. 479 del 1999, avrebbe avuto diritto, al sensi dell'art. 7 CEDU così come interpretato, a vedersi infliggere la pena di anni trenta di reclusione, più mite rispetto sia a quella prevista (ergastolo con isolamento diurno) dall'art. 442 cod. proc, pen. nel testo vigente al momento della commissione del fatto, sia a quella prevista (ergastolo senza isolamento diurno) dall'art. 7 del d.l. n. 341 del 2000, in vigore al momento del giudizio.

È indubbio che tale precedente sovranazionale, censurando il meccanismo processuale col quale si allega efficacia retroattiva all'art. 7, comma 1, del d.1. 341 del 2000, qualificato come norma d'interpretazione autentica del testo dell'art. 442 cod, proc. pen. come modificato dalla legge n. 479 del 1999, enuncia, in linea dl principio, una regola dl giudizio di portata generale, che, in quanto tale, è astrattamente applicabile a fattispecie identiche a quella esaminata e, quindi, anche al caso che interessa l'attuale ricorrente, il quale, avvalendosi della riapertura del termini, aveva chiesto e ottenuto, nel corso dei giudizio d'appello (udienza 12 giugno 2000) e nel vigore della *lex mitior* n. 479 del 1999, l'accesso al giudizio abbreviato, ma la Corte di assise di appello gli aveva riservato il più rigoroso trattamento sanzionatorio previsto dal d.1. n. 341 del 2000, entrato in vigore prima della conclusione del giudizio.

A conferma della portata di più ampio respiro della decisione della Corte EDU sul caso Scoppola c. Italia, non è superfluo sottolineare che il Comitato del Ministri, nel dichiarare chiusa, con provvedimento dell'8 giugno 2011, la relativa procedura di sorveglianza sull'esecuzione della sentenza, prendeva atto, dichiarandosi soddisfatto, della nota con la quale l'Autorità italiana, in ordine alle misure di carattere generale da adottare per situazioni analoghe, aveva precisato di ritenere sufficiente la pubblicazione e la diffusione della sentenza ai Tribunali competenti, in considerazione «degli effetti diretti concessi dal Tribunali Italiani alle sentenze della Corte europea e [...] delle possibilità offerte dalla procedura di incidente di esecuzione a coloro che si trovino in situazioni uguali a quella del richiedente nel caso in esame». Il Comitato del Ministri individuava così con chiarezza la strada da seguire in situazioni analoghe a quella del caso Scoppola.

5. Se dunque al nuovo e più ampio profilo di tutela del principio di legalità convenzionale in materia penale enunciato dalla Corte EDU, all'esito dell'approfondita operazione ermeneutica dell'art. 7 CEDU, deve attribuirsi una valenza generale e, conseguentemente, tin effetto vincolante per la soluzione di casi identici, è agevole trarre la conclusione che l'avere inflitto al ricorrente E., la cui posizione è sostanzialmente sovrapponibile a quella dello Scoppola, la pena dell'ergastolo, anziché quella di trent'anni di reclusione, sembra avere violato il suo diritto all'applicazione retroattiva (art. 7 CEDU) della legge penale più favorevole, violazione che inevitabilmente si riverbera, con effetti perduranti in fase esecutiva, sul diritto fondamentale della libertà.

Una tale situazione, anche a costo di porre in crisi il «dogma» del giudicato, non può essere tollerata, perché legittimerebbe l'esecuzione di una pena ritenuta, oggettivamente e quindi ben al di là della *species facti*, illegittima dall'interprete autentico della CEDU e determinerebbe una patente violazione del principio di parità di trattamento tra condannati che versano in identica posizione.

Diverso è li caso di una pena rivelatasi illegittima, esclusivamente perché inflitte all'esito di un giudizio ritenuto dalla Corte EDU non equo, ai sensi dell'art. 6 CEDU: in questa ipotesi, l'apprezzamento, vertendo su eventuali errores in procedendo e implicando valutazioni strettamente correlate alla fattispecie specifica, non può che essere compiuto caso per caso, con l'effetto che il giudicato interno può essere posto in discussione soltanto di fronte a un vincolante *dictum* della Corte di Strasburgo sulla medesima fattispecie,

Il caso in esame non è dissimile da ogni altra situazione in cui vi sia stata condanna in forza di una legge penale dichiarata ex post, nella sua parte precettiva o sanzionatoria, illegittima o comunque inapplicabile, perché in contrasto con norme di rango superiore alla legge penale medesima.

Numerosi sono gli esempi nei quali la giurisprudenza delle massime Corti nazionali ha avvertito la necessità di adeguare le pronunce del giudici di cognizione alle norme della CEDU nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo e ha ritenuto, pertanto, di potere superare li principio della intangibilità del giudicato, anche al di fuori delle ipotesi previste dai codice di rito, tanto da pervenire, con la sentenza n. 113 del 2011 della Corte Costituzionale, ad una declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 630 cod. proc. pen. nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna al fine di conseguire le riapertura del processo, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte EDU,

L'applicazione retroattiva nel giudizio di cognizione, celebratosi prima dell'intervento interpretativo dell'art. 7 CEDU da parte della Corte di Strasburgo, di una norma penale sostanziale di sfavore produce attualmente, essendo in esecuzione la pena dell'ergastolo inflitta al ricorrente, una permanente lesione del diritti fondamentali di costui e l'ordinamento italiano, lo si ribadisce, non può sottrarsi al dovere di rimuovere una simile situazione in forza del principi affermati da Corte EDU, Scoppola c. Italia, verificando logicamente, come meglio si preciserà in seguito, la compatibilità con tali principi della normativa interna di riferimento.

La crisi dell'irrevocabilità del giudicato è riscontrabile nell'art. 2, comma terzo, cod. pen. (inserito dell'art. 14 della legge 24 febbraio 2006, n. 85), secondo cui la pena detentiva inflitta con condanna definitiva si converte automaticamente nella corrispondente pena pecuniarie, se la legge posteriore al giudicato prevede esclusivamente quest'ultima, regola questa che deroga a quella posta invece dal quarto comma dello stesso art. 2 cod. pen. (primato della *lex mitior*, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile).

A tale novità normativa può essere accostato, in via analogica, il novum dettato dalla Corte EDU in tema di legalità della penai in entrambi i casi, è l'esigenza imprescindibile di porre fine agli effetti negativi dell'esecuzione dl una pena contro legem a prevalere sulla tenuta del giudicato, che deve cedere, anche*in executivis*, alla «più alta valenza fondativi dello statuto della pena».

Tale principio, d'altra parte, à stato già affermato da Sez. 1, n. 977 del 27 ottobre 2011, dep. 13 gennaio 2012, Hauohu, che ha ravvisato il potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena inflitta a chi sia stato condannato per un delitto aggravato dalla propria condizione di clandestinità ex art. 61 n. 11-*bis* cod. pen., in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità di tale aggravante (sent. n. 249 del 2010), con eliminazione della frazione di pena in eccesso, da considerarsi illegittima e, pertanto, non eseguibile.

In forza dello stesso principio, consolidato è l'orientamento giurisprudenziale circa la possibilità di emendare, in sede esecutiva, l'illegalità della pena accessoria inflitta con condanna irrevocabile (*ex plurimis*, Sez. 1, n. 38245 del 13 ottobre 2010, Di Marco).

6. Le argomentazioni sin qui svolte evidenziano fa centrale rilevanza che la decisione della Corte EDU sul caso Scoppola assume per la valutazione della posizione di S. E.

S'impone, quindi, la verifica della compatibilità della normativa interna di riferimento e, più esattamente, degli artt. 7 e 8 d.l. n. 341 del 2000, convertito in legge n. 4 del 2001, con ti principio di legalità convenzionale dl cui all'art. 7 CEDU, nella interpretazione datane dalla Corte europea.

Le sentenze della Corte dl Strasburgo non sono in alcun modo equiparabili a quelle della Corte di Giustizia del Lussemburgo, adita in via pregiudiziale o nel contesto di una procedura di infrazione. In sostanza, il giudice ordinario non può risolvere il contrasto tra legge interna e norma convenzionale evidenziato dalla Corte di Strasburgo, provvedendo egli stesso a disapplicare la prima, presupponendo ciò il riconoscimento dl un primato delle norme contenute nella Convenzione e/o delle sentenze della Corte EDU, analogo a quello conferito ai diritto dell'Unione Europea e alte sentenze della Corte di Giustizia, che incidono direttamente nell'ordinamento nazionale e possono determinare addirittura la disapplicazione delle norme interne eventualmente contrastanti.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle richiamate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, è costante nel ritenere che «le norme della CEDU nei significato loro attribuito dalla Corte europea del diritti dell'uomo, specificamente Istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione (art. 32, § 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma primo, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna al vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009; n. 39 del 2008).

Il Giudice delle leggi - di fronte a prese di posizioni della giurisdizione amministrativa circa un asserito inserimento nei diritto dell'Unione europea della CEDU compiuto dall'art. 6, § 2, del Trattato sull'Unione europea, così come modificato nel dicembre 2009 a seguito dell'entrata in vigore dei Trattato di Lisbona dei 13 dicembre 2007 (Cons. Stato, n. 1220 del 2 marzo 2010; Tar Lazio, n. 11984 del 18 maggio 2010) - ha ritenuto la perdurante validità della detta ricostruzione pur dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Con la sentenza n. 80 del 2011, infatti, la Corte costituzionale ha posto un freno alla «fuga in avanti» del giudici amministrativi, sottolineando che il riferimento all'art. 6, § 2, T.U.E. è prematuro, nelle more dell'adesione dell'U.E. alla CEDU, e precisando soprattutto che li richiamo alla CEDU operato dal diritto dell'Unione viene in rilievo con esclusivo riguardo al casi in cui li giudice italiano deve valutare fattispecie che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

La Consulta ha anche chiarito (sentenza n. 311 del 2009, richiamata nella sentenza n. 236 del 2011) che «l'art. 117, primo comma, Cost,, ed In particolare l'espressione «obblighi internazionali» in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previstone degli artt. 10 e 11 Cost., Così Interpretato, l'art. 117, primo comma, cost,, ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che ti contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.».

Profilandosi un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, però, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n, 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009). L'esito negativo di tale verifica e il contrasto non componibile in via interpretativa impongono al giudice ordinarlo - che non può disapplicare la norma interna né farne applicazione, per li ritenuto contrasto con la CEDU e quindi con la Costituzione - di sottoporre alla Consulta la questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost, (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009), attraverso un rinvio pregiudiziale, con la conseguenza che l'eventuale operatività della norma convenzionale, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo, deve passare attraverso una declaratoria d'incostituzionalità della normativa interna di riferimento o, se del caso, l'adozione di una sentenza interpretativa o additiva.

Competerà, inoltre, al Giudice delle leggi, ove accerti il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU, non risolvibile in via interpretativa, verificare se la seconda, che sl colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale, si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Carta fondamentale, ipotesi questa che condurrà ad escludere l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 303 e n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

7. Tenuto conto che, alla luce di quanto argomentato, sulla decisione del presente ricorso incide, in maniera determinante, l'applicazione delle norme dl cui agli artt. 7 e 8 d.l. n. 341 del 2000, s'impone la verifica della compatibilità di tate normativa interna con il principio dl legalità convenzionate di cui all'art. 7 CEDU, così come interpretato dalla Corte EDU.

Seguendo le scansioni metodologiche indicate dal Giudice delle leggi, devesi preventivamente verificare la praticabilità di una interpretazione convenzionalmente orientata della normativa interna.

Ritiene la Corte che non vi sono spazi per una interpretazione conforme alla Convenzione delle disposizioni degli artt. 7 e 8 d.l. n. 341 del 2000, dalla cui applicazione è derivata e tuttora deriva la violazione del diritto fondamentale dei condannato all'operatività della legge più favorevole (art. 7 CEDU), individuabile, nel caso specifico, nell'art. 30, comma 1, lett. *b)*, legge n, 479 del 1999, il solo in vigore nell'arco temporale 2 gennaio-24 novembre 2000, quando cioè fu formulata e accolta la richiesta in data 12 giugno 2000 di accesso al rito abbreviato. Tale violazione ha inciso In termini peggiorativi e con effetti perduranti sul trattamento sanzionatorio previsto, in caso di rito semplificato, per i reati punibili con la pena dell'ergastolo.

Il Capo III del d.l. n. 341 del 2000, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 4 del 2001, è intitolato «Interpretazione autentica dell'art. 442 comma 2 del codice di procedura penale e disposizioni in materia di giudizio abbreviato nei processi per i reati puniti con l'ergastolo».

L'art. 7, comma 1, inserito nel detto Capo stabilisce, infatti, che l'espressione «pena dell'ergastolo», contenuta nell'art. 442, comma 2, ultimo periodo, cod. proc. pen., «deve intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno»; lo stesso articolo 7, al comma 2, che è in logica coordinazione col comma 1, stabilisce che la pena dell'ergastolo con isolamento diurno è sostituita con quella dell'ergastolo.

La chiara intenzione del legislatore si evince dal contenuto della Relazione governativa al decreto, nella quale si precisa che la disposizione intende risolvere, in via interpretativa, i dubbi circa l'applicabilità della disciplina su giudizio abbreviato al casi in cui, stante il concorso di reati, alla pena dell'ergastolo debba aggiungersi anche la sanzione dell'isolamento diurno.

Si è di fronte, quindi, ad una legge che il legislatore qualifica come interpretativa, con l'effetto che la norma interpretante non fa venire meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano tra loro, dando luogo ad un precetto normativo unitario.

La legge interpretativa, normativa mente considerata, non può sostanzialmente ritenersi posteriore e quella interpretata, ma «coeva» alla stessa, nei senso che comincia ad esistere ed opera - sempre sotto li profilo normativo - come se fosse stata emanata congiuntamente alla legge precedente. Ne consegue che la legge interpretativa, in quanto materialmente successiva nel tempo a quella interpretata, ha efficacia retroattiva in deroga al principio di irretroattività della legge in generale, fissato dall'art. 11 delle preleggi.

La retroattività della legge interpretativa rimane logicamente circoscritta nel tempo, nel senso che essa non può retroagire oltre «il termine *a quo*» della legge interpretata, ma «rimane ristretta» al tempo di quest'ultima.

È il caso di sottolineare che, in coerenza con la dichiarata natura interpretativa della norma di cui all'art. 7 d.1, n. 341 del 2000, il successivo art. 8, come sostituito in sede di conversione, prevede la facoltà per l'imputato, sia In sede di udienza preliminare che in sede dibattimentale, dl revocare la richiesta di giudizio abbreviato nei casi in cui è applicabile o è stata applicata la pena dell'ergastolo con isolamento diurna, con l'effetto che, In mancanza di revoca, saranno applicabili le nuove disposizioni di cui al precedente art. 7, il che conferma l'efficacia retroattiva attribuita dal legislatore alle medesime.

La natura formalmente interpretativa del richiamato art. 7, li suo testo letterale, la disciplina transitoria di cui al successivo art. 8 non legittimano una Interpretazione di tali disposizioni in linea con il principio dl legalità convenzionale: nulla Induce a ritenere, infatti, che le stesse, in coerenza con tale principio, non sarebbero applicabili per li passato e, più esattamente, in tutte quelle ipotesi in cui, nel vigore della legge n. 479 del 1999, vi sia stata, come nella specie, richiesta di giudizio abbreviato, nella prospettiva di beneficiare, in caso di condanna, del più mite trattamento sanzionatorio previsto per i reati puniti con l'ergastolo.

Effetto proprio della interpretazione autentica è, come è stato osservato, «di avere un'autorità imperativa e generale», il comando in essa contenuto ha valenza incondizionata, trattasi di «norma di diritto oggettivo», che, «coincida o no coll'effettivo contenuto della disposizione a cui si riferisce», obbliga formalmente l'interprete ad adeguarvisi, senza alcuna possibilità d'individuare spazi ermeneutici ulteriori e alternativi a quelli indicati dal legislatore.

8. L'esito negativo della verifica circa la praticabilità di una interpretazione della normativa interna conforme all'art. 7 CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e l'insanabile contrasto tra dette norme a confronto impongono di sottoporre al Giudice delle leggi, non apparendo manifestamente infondata, la questione dl legittimità costituzionale, in riferimento agli arti. 3 e 117, comma primo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU, degli artt. 7 e 8 d.l. n. 341 del 2000, convertito dalla legge n. 4 del 2001, nella parte in cui tali disposizioni interne operano retroattivamente e, più specificamente, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge n. 479 del 1999, sono stati giudicati successivamente, quando cioè, a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 (pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*, ai sensi dell'art. 2 r.d. n. 1252 del 7 giugno 1923), era entrato in vigore il citato decreto legge, con conseguente applicazione del più sfavorevole trattamento sanzionatorio previsto dal medesimo decreto.

9. Viene in rilievo il problema della distinzione tra legge autenticamente interpretativa, che si limita a indicare li vero significato dei verba della legge preesistente, e legge che, pur dichiarata formalmente interpretativa, si rivela invece innovativa, perché intacca antinomicamente la *ratio* della legge interpretata.

Soltanto nel primo caso, può allegarsi alla legge interpretativa efficacia retroattiva nel senso più sopra chiarito, perché si limita ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle sue possibili letture, con le finalità di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», dl «ristabilire un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» e dl garantire, quindi, la certezza del diritto e l'uguaglianza dei cittadini, principi - questi - di preminente interesse costituzionale, che rendono la legge interpretativa conforme alla Carta fondamentale (Corte Cost, sentenze n. 78 del 2012; n. 271 e n. 257 del 2011; n. 209 del 2010; n. 311 e n. 24 del 2009).

Nel secondo caso, la legge che, al di là dei dato enunciativo, innova la precedente non può che valere per l'avvenire, opponendosi all'efficacia retroattiva la tutela di valori fondamentali di civiltà giuridica, quali i1 rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nei divieto di introdurre Ingiustificate disparità di trattamento, la tutela dell'affidamento che è connaturato allo Stato di diritto, la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico, il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate ai potere giudiziario (Corte Cost. sentenze n. 78 del 2012; n. 209 del 2010).

Ciò posto, ritengono le Sezioni Unite che la c.d. «interpretazione autentica dell'art. 442 comma 2 del codice di procedura penale», operata dall'art. 7 d.l. n. 341 del 2000, rientra nella seconda categoria di norme.

Non sembra, infatti, che testo dell'art. 442, comma 2, secondo periodo, cod. proc. pen., così come introdotto dalla legge n. 479 del 1999, evidenziasse, nella sua generica formulazione, alcuna ambiguità interpretativa; la pena dell'ergastolo (con o senza isolamento diurno) doveva essere sostituita, in caso di giudizio abbreviato, con la reclusione di anni trenta. Non può conseguentemente allegarsi al contenuto dell'art. 7 d.l. n. 341 del 2000 la mera valenza di una possibile variante di significato del testo della norma asseritamente interpretata.

La stessa Relazione governativa al d.l. n. 341 del 2000 riconosce implicitamente ciò, nei momento stesso in cui sottolinea che li testo normativo preesistente determinava, in modo del tutto irragionevole, «l'appiattimento verso il basso della sanzione applicabile in caso di concorso di reati o di reato continuato» e la conseguente equiparazione del «trattamento sanzionatorio applicabile ad un solo delitto punito con l'ergastolo rispetto a quello relativo ad una serie, virtualmente illimitata, di delitti punibili con l'ergastolo».

Il legislatore del 2000, in realtà, come si è osservato in dottrina, ha inteso porre rimedio a tale insoddisfacente disciplina e, per incidere immediatamente sui processi in corso aventi ad oggetto gravi fatti omicidiari, ha optato per la legge interpretativa, anche se non v'era alcun effettivo problema ermeneutico da risolvere, «ma semplicemente l'esigenza, favorita da fattori poiltico-emozionali, di diversificare il trattamento sanzionatorio in relazione alla pluralità o unicità di imputazioni importanti l'ergastolo».

Il giudice ordinario, però, non può recepire acriticamente la dichiarata natura interpretativa dell'art. 7 d.l. n. 341 del 2000, il quale, in realtà, innova la disciplina del giudizio abbreviato per i reati punibili con la pena dell'ergastolo e, non presentando un carattere polisenso che possa fare dubitare della sua univoca efficacia retroattiva, non lascia spazio, per le ragioni esposte, ad una interpretazione adeguatrice, utilizzando i canoni ermeneutici codicistici.

Lo strumento di normazione interpretativa è stato, in generale, ritenuto legittimo dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 525 del 2000), ma non è consentito al legislatore di abusare di tale strumento intervenendo retroattivamente, in maniera autoreferenziale, «su rapporti processuali aventi diretti riflessi sul trattamento sanzionatorio».

Il giudice, tuttavia, chiamato ad applicare una legge di interpretazione autentica, non può ritenere la violazione del limiti all'ammissibilità e alla efficacia retroattiva della stessa, qualificarla come innovativa, circoscriverne temporalmente, in contrasto con la sua ratto ispiratrice, l'area operativa, finendo così, in sostanza, per disapplicarla.

L'autorità imperativa e generale della legge impone, come si è detto, all'interprete di adeguarvisi, il che delinea il confine in presenza del quale ogni diversa operazione ermeneutica deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale.

10. Non va sottaciuto, per rimanere aderenti alla fattispecie in esame, che gli aspetti processuali propri del giudizio abbreviato sono strettamente collegati con aspetti sostanziali, dovendosi tali ritenere quelli relativi alla diminuzione o alla sostituzione della pena, profilo questo che si risolve indiscutibilmente in un trattamento penale di favore.

La richiesta di giudizio abbreviato cristallizza il trattamento sanzionatorio vigente al momento dl essa, con l'effetto che una norma sopravvenuta di sfavore non puó retroattivamente deludere e vendicare il legittimo affidamento riposto dall'interessato nello svolgimento del giudizio secondo le più favorevoli regole in vigore all'epoca della scelta processuale.

Obbligata, pertanto, è la via dell'incidente di costituzionalità.

La norma di cui d'art. 7 e, dl riflesso, quella di cui al successivo art. 8 d.l. n. 341 del 2000, con la loro efficacia retroattiva, sembrano essere in contrasto, in primo luogo, con il parametro dl cui all'art. 117, comma primo, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna al vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, e quindi con la norma interposta di cui all'art. 7 CEDU, che delinea, secondo l'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, un nuovo profilo dl tutela del principio di legalità convenzionale in materia penale: non solo la irretroattività dello legge penale più severa, principio già contenuto nell'art. 25, comma secondo, Cost., ma anche, e implicitamente, la retroattività o l'ultrattività della *lex mitior*, in quanto va ad incidere sulla configurabilità dei reato o sulle specie e sull'entità della pena e, quindi, su diritti fondamentali della persona.

La citata normativa interna sembra, inoltre, contrastare anche con l'art. 3 Cost., perché, facendo retroagire la disciplina in esse prevista, non rispetterebbe il canone generale di ragionevolezza delle norme e il principio di eguaglianza. Interviene, infatti, sull'art. 442, comma 2, ultimo periodo, cod. proc. pen., nella versione risultante dalla legge n. 479 del 1999, in assenza - come si è detto - di una situazione di oggettiva incertezza di tale dato normativo di riferimento, al quale nettamente deroga, innovandolo rispetto al testo previgente; tradisce il principio dell'affidamento, connaturato allo Stato di diritto, legittimamente sorto nel soggetto al momento della scelta del rito alternativo, regolato da norma più favorevole; determina ingiustificate disparità di trattamento, affidate casualmente al variabili tempi processuali, tra soggetti che versano in una identica posizione sostanziale.

Conclusivamente, è proprio l'applicazione retroattiva in *malam partem* della c.d. legge interpretativa a determinare la violazione del diritto del soggetto interessato all'operatività, invece, della legge più mite tra quelle succedutesi nell'arco temporale 2 gennaio - 24 novembre 2000, in presenza del presupposto processuale rappresentato dalla richiesta del rito abbreviato effettuata nello stesso periodo, e a legittimare i dubbi di costituzionalità della medesima legge interpretativa.

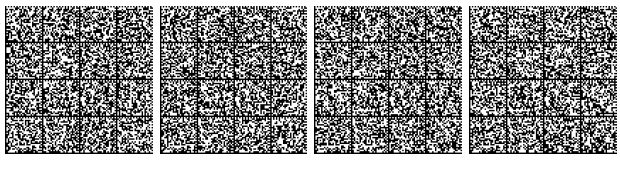
11. La questione di costituzionalità che si solleva con la presente ordinanza è senza dubbio rilevante, considerato che, come innanzi precisato, la decisione della vicenda in esame dovrebbe comportare l'applicazione dell'art. 7 d.l. n. 341 del 2000 e non potrebbe prescindere dai riflessi che su tale norma spiega anche quella transitoria di cui al successivo art. 8, come sostituito in sede di conversione dalla legge n. 4 del 2001. Sussiste, quindi, un rapporto di strumentalità necessaria tra la risoluzione della questione di costituzionalità e la definizione dell'attivato incidente di esecuzione.

Anche in questo, infatti, assumono peculiare rilievo i canoni di ragionevolezza e di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nonché il principio di legalità convenzionale di cui all'art. 7 CEDU, quale imprescindibile presidio a tutela dl diritti fondamentali della persona e dato interposto che integra il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma primo, Cost., non essendo proponibile, come si è precisato, una interpretazione della normativa nazionale in senso conforme a tale principio.

L'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle norme interne innanzi citate, avendo una forza invalidante ex tunc, la cui portata, già implicita nell'art. 136 Cost., è chiarita dall'art. 30 legge 11 marzo 1953 n. 87, inciderebbe sull'esecuzione ancora in corso della pena illegittimamente inflitta al ricorrente in applicazione della più severa norma penale sostanziale, sospettata, nella parte relativa alla sua efficacia retroattiva, di essere in contrasto con la Carta fondamentale.

L'art. 30, comma quarto, legge n. 87 del 1953 dispone che, quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali. Ne consegue che, nel caso di dichiarazione di incostituzionalità di una norma penale sostanziale, la tutela della libertà personale si unisce alla forza espansiva della dichiarazione di incostituzionalità e travolge anche il giudicato, con effetti diretti sull'esecuzione, ancora in atto, della condanna irrevocabile.

Il richiamato art. 30, comma quarto, legge n. 87 del 1953 ha un campo di operatività più esteso rispetto a quello dell'art. 673 cod. proc. pen..



Quest'ultimo fa riferimento alle sole norme che prevedono specifiche fattispecie incriminatrici e stabilisce che, in caso di abrogazione o di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle stesse nella loro interezza, il giudice dell'esecuzione, nel revocare la sentenza di condanna, deve dichiarare che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adottare i conseguenti provvedimenti. Trattasi, pertanto, di norma non utilizzabile nel caso di specie.

Sembra utilizzabile, invece, l'art. 30, comma quarto, legge n. 87 del 1953, che ha una portata di più ampio respiro, nel senso che impedisce anche l'esecuzione della pena o della frazione di pena inflitta in base alla norma dichiarata costituzionalmente illegittima sui punto, senza coinvolgere li precetto, e ciò in coerenza con la funzione che la pena, ex art. 27 Cost., deve assolvere dal momento della sua irrogazione a quello della sua esecuzione (Sez. 1, n. 977 del 27 ottobre 2011, dep. 13 gennaio 2012, Hauohu). Trattasi di disposizione che, derogando al principio dell'intangibilità dei giudicato, va ad incidere su una situazione esecutiva non ancora esaurita.

Ove la prospettata questione di costituzionalità sia ritenuta fondata, il principio di retroattività/ultrattività della *lex mitior* che definisce i reati e le pene, riconosciuto dall'art. 7 CEDU, non incontrerebbe ostacoli di operatività, anche *in executivis*, nell'ordinamento nazionale, che agevolmente si armonizzerebbe con tale principio, proprio facendo leva sulle disposizioni in materia di successione nel tempo delle leggi penali sostanziali e sull'art. 30, comma quarto, legge n. 87 del 1953.

Quest'ultima disposizione, infatti, al pari della previsione di cui all'art. 2, comma 3, cod, pen. (Inserito dall'art. 14 legge n. 85 del 2006), si pone come eccezione alla regola di cui al comma quarto del medesimo art. 2, secondo la quale si applica al reo la disposizione più favorevole, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile, e legittima quindi il superamento del giudicato di fronte alle primarie esigenze, insite nell'intero sistema penale, di tutelare diritto fondamentale della persona alla legalità della pena anche in fase esecutiva e di assicurare parità di trattamento tra i condannati che versano in una identica situazione.

12. Gli atti pertanto, devono essere trasmessi alla Corte Costituzionale, per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata, di ufficio, nei termini innanzi precisati, e il giudizio in corso deve, conseguentemente, essere sospeso.

La Cancelleria provvederà agli adempimenti in dispositivo precisati.

P.Q.M.

Dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, in riferimento agli artt. 3 e 117, comma primo, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 CEDU.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e sospende li giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio del Ministri e sia comunicata al Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cosi deciso il 19 aprile 2012.

Il Presidente: LUPO

L'estensore: MILO

12C0463

N. **269**

Ordinanza del 10 settembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite penali nel procedimento penale a carico di L. M.

Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di non colpevolezza.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da L. M., nato ad Alcamo il 24/10/1977 avverso l'ordinanza del 14/10/2011 del Tribunale di Palermo.

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Vincenzo Romis;

Udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Massimo Fedeli, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

Uditi i difensori, avv. Giuliano Dominici e avv. Fabio Calderone, i quali hanno concluso per l'accoglimento dei motivi di ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Tribunale di Palermo, in funzione di giudice dell'appello cautelare, accoglieva, con provvedimento del 14 ottobre 2011 - dep. il 2 novembre successivo - l'impugnazione proposta dal pubblico ministero avverso l'ordinanza del 26 settembre 2011, con la quale il Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale aveva applicato la misura cautelare degli arresti domiciliari, in luogo di quella della custodia carceraria inizialmente disposta, nei confronti di L. M., condannato in esito a giudizio abbreviato per il reato di favoreggiamento personale aggravato dalla circostanza di cui all'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, così riqualificata l'originaria imputazione di partecipazione ad un'associazione di tipo mafioso.

Il Tribunale, dopo aver rilevato che anche per i reati aggravati secondo la previsione di cui all'art. 7 del citato decreto opera la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere, ai sensi dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., concludeva nel senso che detta misura non poteva essere sostituita, in corso di esecuzione, con altra meno afflittiva.

2. Avverso detta ordinanza ricorre per cassazione, per mezzo del difensore, il L., deducendo violazione di legge e difetto di motivazione con argomentazioni che possono così sintetizzarsi: *a)* la sentenza di condanna ha riqualificato il fatto, evidenziando l'assenza di significativi contatti del L. con la consorteria mafiosa; *b)* la recente giurisprudenza costituzionale ha individuato, nelle presunzioni di adeguatezza, aspetti della disciplina processuale contrastanti con il principio di uguaglianza, ove non rispondano a "dati di esperienza generalizzati"; *c)* la presunzione di adeguatezza, nel caso di specie, sarebbe irragionevole, stante l'assenza di collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso; *d)* l'ordinanza impugnata non avrebbe valutato le deduzioni difensive circa la prospettata insussistenza dei presupposti per l'adozione di misure cautelari.

Con atto successivo, il ricorrente, per mezzo di altro difensore, ha depositato motivi nuovi con i quali, richiamato il contrasto giurisprudenziale in materia e dedotta la necessità di una rimessione del ricorso alle Sezioni Unite, ha sottolineato il carattere eccezionale della disposizione contenuta nell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. e, dunque, l'impossibilità di farne oggetto di interpretazione estensiva e di applicazione analogica per regolare anche le ipotesi diverse da quella della primigenia applicazione della misura e quindi le vicende successive del regime cautelare.

3. La Seconda Sezione penale, cui il ricorso era stato assegnato in relazione ai criteri tabellari, con ordinanza n. 7586 del 14 febbraio 2012, ha rimesso la questione alle Sezioni Unite, rilevando un contrasto circa l'esistenza o meno di un automatismo legale in riferimento anche al perdurare della presunzione legale di pericolosità in ordine ai delitti di matrice mafiosa,

Con decreto del 29 febbraio 2012, il Primo Presidente ha disposto la restituzione del procedimento alla Seconda Sezione Penale per una nuova valutazione circa la sussistenza e attualità del denunciato contrasto, alla luce del principio di diritto affermato dalle Sezioni Unite di questa Corte, n. 27919 del 31/03/2011, Ambrogio, secondo cui «anche nel momento della sostituzione della misura cautelare giocano le presunzioni» di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.; «una diversa soluzione, evidentemente, renderebbe del tutto irrazionale il sistema».

In merito a detto decreto presidenziale la difesa del ricorrente ha depositato note, osservando, tra l'altro, che, a suo avviso, la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere potrebbe trovare giustificazione soltanto nei casi di condotte di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso e non anche nei casi di addebiti qualificati dalla circostanza aggravante di cui al citato art. 7: ha chiesto quindi la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

Con ordinanza del 18 aprile 2012, dep. l'11 maggio successivo, la Seconda Sezione Penale, pur dopo il decreto del Primo Presidente di restituzione del procedimento - di cui sopra si è detto - ha nuovamente rimesso il ricorso del Lipari alle Sezioni Unite, rilevando che, alla luce della recente giurisprudenza costituzionale sull'art. 275, terzo comma, cod. proc. pen., il momento genetico di applicazione della misura cautelare e le vicende successive del titolo dovrebbero essere autonomamente considerati in riferimento alla ragione che giustifica la deroga alla disciplina ordinaria prevista per i procedimenti di mafia. La massima di esperienza, secondo cui il vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso può essere interrotto soltanto dalla misura cautelare della custodia in carcere, sarebbe altamente persuasiva in riferimento al momento applicativo, non così relativamente al periodo successivo, proprio perché il vincolo associativo sarebbe stato nel frattempo contrastato dall'applicazione della misura. La parificazione dei due momenti ai fini della presunzione legale di adeguatezza non risulterebbe allora giustificata secondo il criterio della ragionevolezza. Peraltro, non sembrerebbe ragionevole l'estensione di questo trattamento derogatorio, dagli addebiti cautelari di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, agli addebiti per qualsivoglia delitto che sia soltanto aggravato dall'uso del metodo mafioso o dalla finalità di agevolazione di un'associazione mafiosa, secondo la previsione di cui all'art. 7 della legge n. 203 del 1991, perché in tali ultime ipotesi non sarebbe ravvisabile la necessità di recidere un vincolo nemmeno contestato.

4. Con decreto del 14 maggio 2012, il Primo Presidente ha assegnato il ricorso alle Sezioni Unite, fissando l'odierna udienza per la trattazione in camera di consiglio.

5. In data 3 luglio 2012 sono state depositate ulteriori note difensive da uno dei difensori, con le quali sono state richiamate tutte le precedenti argomentazioni svolte con il ricorso e con i motivi nuovi, ed è stato inoltre evidenziato quanto segue: *a)* con la recente sentenza n. 110 del 2012, la Corte Costituzionale ha sottolineato che le precedenti declaratorie di incostituzionalità concernenti l'art. 275, comma 3, del codice di rito, non possono estendersi alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate e che la lettera della norma impugnata - il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme - non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre: in proposito, il difensore ha pertanto richiamato la questione di legittimità costituzionale della normativa di riferimento quale già prospettata con le precedenti note; *b)* la imputazione originariamente elevata a carico del L. è stata poi derubricata in favoreggiamento personale aggravato dall'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, con conseguente riconosciuta estraneità del L. stesso alla compagine associativa mafiosa: vengono quindi riprese le argomentazioni della Corte Costituzionale circa le presunzioni assolute e si osserva che, quanto al L., la presunzione di adeguatezza della più grave misura cautelare rimarrebbe collegata all'aggravante ritenuta in sentenza; *c)* nel ritenere giustificato il regime derogatorio in rapporto ai delitti di mafia, la Corte Costituzionale ha in particolare valorizzato l'appartenenza del soggetto ad associazioni mafiose, situazione non riscontrabile nel caso del L. in conseguenza della derubricazione del reato; *d)* nel corso della vicenda cautelare andrebbe sempre verificata ed assicurata la conformità della misura ai principi di adeguatezza e proporzionalità, potendo il giudice disporre, nel prosieguo, di elementi di valutazione delle esigenze cautelari diversi da quelli presenti al momento dell'applicazione della misura restrittiva: ed in proposito si sostiene che, diversamente

opinando, ci si porrebbe in contrasto con i principi affermati dalla Corte Costituzionale nelle numerose sentenze in materia nonché con l'indirizzo di fondo della stessa sentenza Ambrogio delle Sezioni Unite. A conclusione delle note quali appena illustrate, il difensore ha ribadito la richiesta principale di accoglimento del ricorso e, in subordine, ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale della normativa di riferimento – artt. 275, comma 3, e 299, comma 2, cod. proc. pen. - sotto i seguenti profili: 1) nella parte in cui è prevista l'obbligatorietà della custodia in carcere per ogni delitto aggravato dal citato art. 7 ovvero, in più stretta relazione al caso di specie, «commesso al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen.»; 2) nella parte in cui non prevede che l'obbligatorietà della misura della custodia in carcere operi soltanto in occasione del provvedimento genetico, e non quando siano invece successivamente acquisiti elementi specifici dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il tema di indagine e di decisione sul quale le Sezioni Unite sono state chiamate a pronunciarsi consiste nello stabilire «se la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen. operi solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva o riguardi anche le vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari» (nella concreta fattispecie relativa a reato aggravato ai sensi dell'art. 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. dalla legge 12 luglio 1991, n. 203).

Pertanto, i riferimenti normativi di carattere procedurale sui quali bisogna focalizzare l'attenzione in questa sede sono gli artt. 275, comma 3, e 299, comma 2, cod. proc. pen., disposizione, quest'ultima, in cui risulta espressamente richiamato lo stesso art. 275, comma 3.

2. L'art. 275 cod. proc. pen. indica i criteri cui il giudice deve attenersi per individuare la misura da ritenersi idonea in relazione alla natura ed al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto; nel comma 3 dello stesso articolo è però stabilita una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura della custodia in carcere per i delitti ivi elencati, «salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari» dunque, per tali delitti, è obbligatoria la più afflittiva delle misure cautelari, purché sussistano esigenze cautelari, a nulla rilevando la natura ed il grado delle stesse.

Il comma 2 dell'art. 299 cod. proc. pen. è così formulato: «Salvo quanto previsto dall'art. 275, comma 3, quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata, il giudice sostituisce la misura con un'altra meno grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità meno gravose».

In relazione alle due norme citate, è sorto nella giurisprudenza di questa Corte un contrasto interpretativo in ordine alla questione se la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere, per i reati indicati nell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., debba trovare applicazione solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva o riguardi anche le vicende successive a tale momento, con conseguente irrilevanza dell'eventuale attenuazione delle esigenze cautelari (a meno che, ovviamente, le stesse non siano venute a mancare del tutto).

3. Il quadro giurisprudenziale che si è delineato sulla questione giuridica controversa può essere sinteticamente illustrato come segue.

3.1. La tesi secondo cui la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere governa soltanto il momento iniziale della misura è stata prospettata, nell'epoca più recente, da Sez. 6, n. 25167 del 18/02/2010, Gargiulo, Rv. 247595: con detta decisione è stato affermato che l'obbligatorietà della custodia in carcere non può avere riguardo alle vicende successive all'adozione della misura stessa, perché in tali ipotesi occorre valutare il decorso del tempo e la concreta sussistenza della pericolosità sociale, con la conseguenza della doverosità della verifica circa la possibilità di sostituzione della misura originaria con altra meno afflittiva.

Tale sentenza ha fatto richiamo, per avvalorare la soluzione adottata, a due precedenti datati, e cioè Sez. 6, n. 54 del 13/01/1995, Corea, Rv. 200564 e Sez. 1, n. 3592 del 24/05/1996, Corsanto, Rv. 205490 che enunciarono il seguente principio: «qualora in grado di appello venga affermata, nei confronti di un soggetto sottoposto alla misura degli arresti domiciliari, la sussistenza, esclusa nel primo giudizio, di uno dei reati per i quali l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. impone la custodia cautelare in carcere, ai fini della decisione sullo *status libertatis* dell'imputato deve aversi riguardo non già al suddetto art. 275, poiché non si verte in tema di prima applicazione di una misura cautelare di coercizione personale, bensì all'art. 299, comma 4, cod. proc. pen., che prevede la modifica peggiorativa della precedente misura in corso quando risultino aggravate le esigenze cautelari; ne consegue che la pura e semplice intervenuta condanna per

uno dei reati predetti, non accompagnata da alcun elemento sintomatico dell'emergere di qualche evenienza negativamente influente sulle esigenze cautelari, non può essere idonea a modificare il quadro giuridico-processuale esistente al momento della concessione degli arresti domiciliari ed a fondare il ripristino della custodia in carcere». In particolare, la seconda, tra le due decisioni appena richiamate, fonda il proprio convincimento sulla regolamentazione specifica e autonoma del c.d. ripristino, contemplato dagli artt. 300, comma 5, e 307, comma 2, del codice di rito. Da tale premessa si trae la conclusione che i parametri valutativi per l'accertamento delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lett. *b)* e *c)*, cod. proc. pen., richiamate dall'art. 300, comma 5, stesso codice, devono essere ricavati dalla regola generale di cui all'art. 299, comma 4, cod. proc. pen., secondo cui «il giudice, su richiesta del p.m., sostituisce la misura applicata con altra più grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità più gravose», ove «le esigenze cautelari risultano aggravate».

Da ultimo, detto indirizzo interpretativo è stato ribadito, senza però il ricorso ad ulteriori argomentazioni a sostegno, da Sez. VI, n. 4424 del 20/10/2010, dep. 04/02/2011, D'Angelo, Rv. 249188.

3.2. In senso contrario si è invece orientata la prevalente giurisprudenza.

Già Sez. 1, n. 3274 del 07/07/1992, Bigoni, Rv. 191558 precisò, quanto alla disposizione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella formulazione allora in vigore, che «la custodia in carcere, una volta accertata l'esistenza di gravi indizi di colpevolezza dell'indagato, non può essere sostituita con gli arresti domiciliari»: con tale decisione fu ritenuto inapplicabile, in relazione ai reati indicati in detta disposizione, il criterio di scelta sull'idoneità e sull'adeguatezza della misura.

Nello stesso senso, a poca distanza di tempo, si espresse Sez. 1, n. 931 del 04/03/1993, Granato, Rv. 193997, secondo cui «allorché si procede per uno dei reati indicati nel comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., è preclusa la sostituzione della custodia cautelare in carcere con altra misura meno grave: la permanenza delle esigenze cautelari, ancorché attenuate, purché continuino a sussistere gravi indizi di colpevolezza, comporta il mantenimento dell'originaria più grave misura coercitiva. Per poter far cessare la custodia cautelare devono venire a mancare completamente le suddette esigenze, ma a tale ipotesi consegue la revoca della misura imposta, a norma del comma 1 dell'art. 299 cod. proc. pen. il quale, non prevedendo - per ovvi motivi - la riserva contenuta nel comma 2 in ordine ai reati contemplati nel comma 3 del citato art. 275, stabilisce che le misure coercitive (e interdittive) sono immediatamente revocate quando risultano «mancanti», anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dall'art. 273 cod. proc. pen. o dalle disposizioni relative alle singole misure, ovvero le esigenze cautelari previste dall'art. 274 stesso codice».

Ancora, il principio di diritto, così enunciato, fu ribadito da Sez. 5, n. 1753 del 12/05/1993, Giugliano, Rv. 195408, con specifico riferimento al reato di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., trattandosi di «uno dei reati per i quali, in presenza di gravi indizi di colpevolezza, l'unica misura applicabile è la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dal quali risulti che non sussistono esigenze cautelari». Nel medesimo senso, a distanza di anni, Sez. 3, n. 2711 del 03/08/1999, dep. 21/04/2000, Valenza, Rv. 216566-7 ribadì che «la presunzione di adeguatezza esclusiva della custodia cautelare in carcere nei confronti di soggetti gravemente indiziati di taluno dei reati previsti dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. opera in tutte le fasi del procedimento penale, e non solo in occasione dell'applicazione della misura cautelare». E così ancora: Sez. 5, n. 24924 del 07/05/2004, Santaniello, Rv. 229877; Sez. 6, n. 9249 del 26/01/2005, Miceli Corchettino, Rv. 230938.

Questo indirizzo interpretativo si è ulteriormente rafforzato con Sez. 6, n. 20447 del 26/01/2005, Marino, Rv. 231451, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che, nell'ipotesi di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., il giudice non possa sostituire la misura cautelare adottata con altra meno grave, quando le esigenze risultino attenuate: è stato affermato, sul punto, che dette norme non costituiscono né irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa, né violazione del principio di uguaglianza, e ciò in ragione dell'elevato e specifico coefficiente di pericolosità per la convivenza e la sicurezza collettiva inerente ai reati ivi considerati. Con tale decisione è stato ulteriormente specificato come, risultando rispettata la riserva di legge, non possa apprezzarsi nemmeno la violazione dell'art. 13, primo comma, della Costituzione; con l'ulteriore precisazione che l'art. 27, secondo comma, della Costituzione, non è applicabile alle misure coercitive di tipo personale adottate per finalità cautelari.

Nello stesso senso si sono ancora espresse: Sez. 2, n. 16615 del 13/03/2008, Vitagliano ed altro, non massimata sul punto; Sez. 5, n. 27146 del 08/06/2010, Femia, Rv. 248034; Sez. 6, n. 32222 del 09/07/2010, Galdi, Rv. 247596; Sez. 5, n. 34003 del 18/05/2010, Di Simone, Rv. 248410; Sez. 2, n. 11749 del 16/02/2011, Armens, Rv. 249686, secondo cui «non avrebbe senso imporre l'adozione della custodia cautelare in carcere se poi fosse possibile sostituirla con misura meno afflittiva».

Da ultimo Sez. 5, n. 35190 del 22/06/2011, Ciminello, Rv. 251201, ha ribadito che l'orientamento prevalente, ritenuto nell'occasione condivisibile, si fonda su un argomento sistematico, costituito dal rilievo che l'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., consente la sostituzione della misura, in caso di attenuazione delle esigenze cautelari o della sopravvenuta assenza di proporzione all'entità del fatto o alla sanzione, «ma con espressa eccezione proprio delle ipotesi contemplate dall'art. 275, comma 3».

4. La questione oggetto del contrasto così delineatosi non è mai stata tematicamente affrontata dalle Sezioni Unite. Mette conto però sottolineare che di recente le Sezioni Unite, con la sentenza n. 27919 del 31/03/2011, Ambrogio, Rv. 250195-6, nel ragionare sulla portata applicativa delle interpolazioni dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., hanno avuto modo di precisare, come sopra ricordato nella parte narrativa, quanto segue: «Anche nel momento della sostituzione della misura cautelare giocano le presunzioni alle quali si è già fatto cenno nel considerare il momento genetico della misura cautelare: una diversa soluzione, evidentemente, renderebbe del tutto irrazionale il sistema. Tuttavia, in tale fase non possono operare presunzioni prima inesistenti». Le Sezioni unite hanno, dunque, avvalorato l'orientamento affermatosi come prevalente nella giurisprudenza di legittimità che, come si è visto, ha origini ormai datate.

5. Così descritto il quadro giurisprudenziale, ritengono queste Sezioni Unite di dover confermare l'opzione interpretativa privilegiata dalla prevalente giurisprudenza e già recentemente avallata dalle Sezioni Unite con la citata sentenza Ambrogio.

A tanto inducono - e fermo restando quanto già argomentato con le sentenze che hanno dato vita all'orientamento maggioritario e con la stessa sentenza delle Sezioni Unite, Ambrogio - le ragioni di ordine letterale, sistematico e logico di seguito indicate.

Una corretta operazione ermeneutica, finalizzata ad individuare la *ratio* sottesa alla norma da interpretare, deve muovere innanzi tutto dal dato letterale.

Orbene, la formulazione delle disposizioni che rilevano ai fini della soluzione della questione *de qua* non sembra possa dare adito a particolari difficoltà interpretative, in considerazione della sua sufficiente chiarezza; ed è noto che, in presenza di un dato testuale sufficientemente chiaro, l'interprete deve attenersi a tale dato, il cui significato va ricostruito senza sovrapposizione di opzioni per le valutazioni politico-criminali discendenti dalla stessa lettera normativa.

Ciò premesso, è agevole argomentare, da una lettura complessiva del testo normativo, che il legislatore ha inteso per certo attribuire alla presunzione assoluta di cui all'art. 275, comma 3, del codice di rito, il carattere di eccezionalità com'è reso palese dall'elencazione specifica dei reati cui ha voluto ricollegare detta presunzione e dall'espressione «salvo che non siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari». Dunque, in deroga alla regola generale enunciata nel comma 1 dello stesso articolo - secondo cui il giudice, nel disporre le misure, «tiene conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari» - ed in deroga altresì al principio della custodia in carcere quale *extrema ratio*, fissato nell'*incipit* del comma 3, il legislatore ha ritenuto, per determinati reati, specificamente indicati, di dover stabilire una presunzione assoluta di idoneità della più afflittiva delle misure. Da tanto, consegue che l'interpretazione della disposizione non può che essere quella più rigorosa consentita dall'enunciato letterale, in stretta aderenza alla *ratio* normativa, chiaramente ravvisabile, nel caso in esame, nella necessità di ricercare un giusto contemperamento delle opposte esigenze del diritto alla libertà dell'indagato (o imputato) e della tutela della collettività (come evidenziato dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza n. 450 del 1995).

Così individuata la *ratio* della norma, deve ritenersi, quale logica conseguenza, che detta presunzione debba operare non solo nel momento genetico della misura, ma per tutte le vicende successive, in presenza di esigenze cautelari. Conclusione, questa, che risulta poi viepiù rafforzata, come detto, da ragioni di ordine logico e sistematico. Sotto il primo aspetto, è sufficiente osservare che non risponderebbe a criteri di logica - avuto riguardo alla *ratio* della disposizione quale individuata già sulla scorta del dato letterale - imporre, per delitti ritenuti dal legislatore di particolare gravità, l'adozione della custodia cautelare in carcere se poi fosse possibile sostituirla con misura meno afflittiva (così come evidenziato da Sez. 2, n. 11749 del 16/02/2011, Armens, Rv. 249686, sopra ricordata). Dal punto di vista sistematico, mette conto sottolineare che: *a)* nel primo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen., con riferimento alla custodia in carcere quale misura da adottare solo ove ogni altra misura risulti inadeguata, è stata usata la formulazione «può essere disposta», mentre con riferimento alla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere, di cui al successivo periodo, il legislatore ha fatto ricorso alla diversa formulazione «è applicata»: orbene, non sembra che tale diversa terminologia sia senza significato, posto che il termine "disposta" consente di individuare certamente proprio il momento genetico, a differenza della parola "applicata" che, infatti, risulta poi usata anche nell'art. 299 cod. proc. pen. dedicato alla "revoca e sostituzione delle misure"; *b)* nell'art. 299 cod. proc. pen., che, come appena ricordato, pur contiene le

disposizioni che disciplinano la revoca e la sostituzione delle misure, vi è, nell'*incipit* del comma 2, il richiamo alla presunzione di adeguatezza di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. quale eccezione alla possibilità di sostituzione della misura in corso nel caso di attenuazione delle esigenze cautelari ovvero quando la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata: risulta dunque chiara l'intenzione del legislatore, avuto riguardo alla collocazione dell'eccezione ed alla formulazione della norma, di aver voluto rendere operativa la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere, prevista dal comma 3 dell'art. .275 cod. proc. pen., per i reati ivi elencati, per l'intera durata della vicenda cautelare e non per il solo momento iniziale in cui detta misura viene disposta.

Né tale opzione ermeneutica risulta efficacemente contrastata dall'argomento che, in alcune delle sentenze, espressione dell'indirizzo minoritario, si è ritenuto di poter individuare nel comma 4 dell'art. 299 cod. proc. pen., laddove è previsto che, fermo restando quanto è stabilito nell'art. 276 cod. proc. pen. (provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizione imposte), «quando le esigenze cautelari risultano aggravate, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, sostituisce la misura applicata con un'altra più grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità più gravose». Ed invero, nell'art. 299 cod. proc. pen. accanto alla revoca della misura (comma 1), è prevista anche la sostituzione della misura: in senso meno afflittivo, nel caso di attenuazione delle esigenze cautelari (comma 2) o in senso più severo, e su richiesta del pubblico ministero, nel caso di aggravamento delle esigenze stesse (comma 4). Le disposizioni di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 299 cod. proc. pen. sono dunque simmetriche, e non si rilevano nella formulazione del comma 4 elementi persuasivi a favore dell'orientamento interpretativo minoritario.

La sostituzione di una misura con altra meno afflittiva, nel caso di attenuazione delle esigenze cautelari, così come prevede l'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., è chiara espressione della regola generale che comporta una continua verifica, da parte del giudice, circa il permanere delle condizioni che hanno determinato la limitazione della libertà personale e la scelta di una determinata misura cautelare. Orbene, a tale regola - che governa l'aspetto per così dire dinamico della vicenda cautelare, disciplinato nel contesto normativo dell'art. 299 cod. proc. pen. - il legislatore ha inteso porre un'eccezione, attenuando la discrezionalità del giudice, con l'introduzione di criteri legali di valutazione, e così ponendo una presunzione assoluta di adeguatezza della misura della custodia in carcere per determinati reati in quanto ritenuti di particolare pericolosità sociale: presunzione che deve ritenersi operante non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.) ma, necessariamente, anche per il prosieguo della vicenda cautelare proprio perché espressamente richiamata nel comma 2 dell'art. 299 cod. proc. pen. («salvo quanto previsto dall'art. 275 comma 3»).

6. Va pertanto enunciato il seguente principio: «La presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen. opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ma anche nelle vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari».

7. Risolto il quesito sottoposto al vaglio delle Sezioni Unite, bisogna ora procedere all'esame della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa del L., posto che, alla luce del principio sopra enunciato, secondo la formulazione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., tale disposizione dovrebbe trovare applicazione anche in relazione ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 (convertito dalla legge n. 203 del 1991).

Orbene, ritiene il Collegio che trattasi di questione non manifestamente infondata, avuto riguardo, in particolare, proprio all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in relazione alla portata della presunzione di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., essendo intervenute plurime pronunce di declaratoria di parziale incostituzionalità di tale norma.

La questione si presenta altresì rilevante, in relazione alla concreta fattispecie, in considerazione del fatto che a carico del L. è stata ritenuta sussistente l'aggravante prevista dal citato art. 7 e tenuto conto dell'espresso richiamo dell'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., a tale presunzione, di cui si è prima detto.

La Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 450 del 1995 statuì la compatibilità della presunzione in argomento con i principi costituzionali, rilevando che la scelta del tipo di misura non implica necessariamente l'attribuzione al giudice di un potere di apprezzamento in concreto, perché ben può essere oggetto di una valutazione in termini generali del legislatore, «nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti». Osservò il Giudice delle leggi che ricade nell'ambito della discrezionalità legislativa l'individuazione del punto di equilibrio tra diverse esigenze, e in particolare tra quella della minore possibile restrizione della libertà personale e quella della tutela degli interessi costituzionali presidiati attraverso la previsione degli strumenti cautelari. Muovendo da tali premesse, si ritenne che la predeterminazione in linea generale dell'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, per l'operatività della presunzione di adeguatezza della custodia cautelare carceraria, rendesse manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condi-

zioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato: non può, infatti, dirsi che sia soluzione costituzionalmente obbligata l'affidamento sempre e comunque al giudice della fissazione del punto di equilibrio e contemperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli opposti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale.

Anni dopo, ma riprendendo giurisprudenza consolidata, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 139 del 2010, ha ricordato che le «presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali», cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. E ciò ha fatto in occasione dello scrutinio di costituzionalità dell'art. 76, comma 4-*bis*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), del quale ha decretato l'illegittimità nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria.

Con una pluralità di interventi, la Corte costituzionale ha poi recentemente ridisegnato i confini delle presunzioni in materia cautelare, il cui ambito applicativo era stato ampliato, ben oltre il settore della criminalità mafiosa, dall'intervento normativo sulla sicurezza pubblica, vale a dire dal decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modifiche, con legge n. 38 del 2009.

Con la sentenza n. 265 del 2010 è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui ha esteso la presunzione di adeguatezza della custodia carceraria, senza possibilità di apprezzare in concreto l'adeguatezza di altra e meno afflittiva misura, nei procedimenti per i reati di cui all'art. 609-*bis*, comma 1, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen. Dopo aver ricordato che nel criterio di adeguatezza trova espressione il principio del "minore sacrificio necessario", architrave del sistema cautelare personale, e che il ricorso alla custodia carceraria deve essere residuale - eccezionale, di *extrema ratio* - la Corte ha chiarito come tratto saliente del sistema sia l'assenza di automatismi e presunzioni.

La deroga, costituita dalle presunzioni di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della misura carceraria per i delitti di mafia in senso stretto, ha superato il vaglio della Corte Costituzionale e della Corte Europea dei diritti dell'uomo, avendo entrambe le Corti valorizzato le peculiarità di tali delitti, la cui connotazione strutturale astratta, come reati associativi e dunque permanenti, rende ragionevoli le presunzioni, e specificamente quella di adeguatezza della custodia carceraria, misura ritenuta maggiormente idonea per soddisfare l'esigenza di neutralizzazione del *periculum libertatis* «connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato e associazione».

La Corte Europea aveva avuto già modo di pronunciarsi esplicitamente in tal senso, osservando che la disciplina derogatoria in esame appariva giustificabile alla luce «della natura specifica del fenomeno della criminalità organizzata e soprattutto di quella di stampo mafioso», e segnatamente in considerazione del fatto che la carcerazione provvisoria delle persone accusate del delitto in questione «tende a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine, al fine di minimizzare il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti» (sentenza 6 novembre 2003, Pantano c. Italia).

La Corte Costituzionale, appunto con la decisione n. 265 del 2010, ha quindi tratto la conclusione dell'impossibilità di estendere una *ratio* siffatta, calibrata sui delitti di mafia in senso stretto, ad ambiti criminosi per i quali vale una regola di esperienza diversa, ossia che essi possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con misure alternative alla custodia in carcere. Si tratta di delitti che, per quanto odiosi, sono spesso meramente individuali e tali da non postulare esigenze affrontabili rigidamente con la massima misura.

Con argomentazioni del tutto simili, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 164 del 2011, ha successivamente dichiarato la incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., nella parte in cui non consente di apprezzare, nei procedimenti per il delitto di omicidio volontario, l'esistenza di elementi specifici dai quali in concreto risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con misure meno gravose della custodia in carcere. Nonostante la gravità del reato - ha osservato la Corte - il delitto di omicidio non implica e non presuppone necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità, perché può essere, e sovente è, un fatto meramente individuale. Anche in tale circostanza è stato ricordato che entrambe le Corti - e cioè la stessa Corte Costituzionale e la Corte Europea dei diritti dell'uomo - avevano in vario modo valorizzato la specificità dei delitti di mafia.

Sulla scia di questa giurisprudenza è poi intervenuta ancora la Corte costituzionale con sentenza n. 231 del 2011 con la quale è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 275, comma 3, del codice di rito, nella parte concernente il riferimento al procedimenti per il delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990. Anche per tale delitto la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria è stata considerata non rispondente a un dato di esperienza gene-

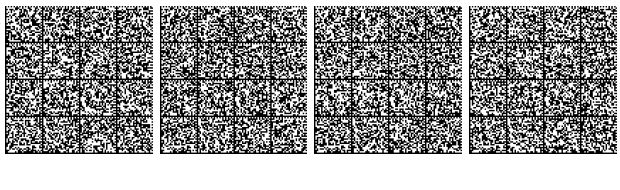
ralizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa, pur se essa presuppone uno stabile vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso. Con tale sentenza è stato precisato che il delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope si concretizza in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, che non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari. Detta figura criminosa, ha osservato ancora la Corte Costituzionale, si presta, pertanto, a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei, sì che non è possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le connotazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari.

Mette conto sottolineare che il Giudice delle leggi con la precedente sentenza n. 331 del 2010 ha fatto venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia carceraria anche in riferimento ai delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1998.

Infine, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2012, è intervenuta ancora una volta con una ulteriore (parziale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 416 cod. pen. realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 dello stesso codice, facendo così venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere per tale reato associativo.

Nel riprendere le argomentazioni delle precedenti pronunce, la Corte ha significativamente precisato che le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale non si possono estendere alle altre fattispecie criminose disciplinate dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., e non prese in esame specificamente dalle dichiarazioni di incostituzionalità, perché «la lettera della norma [...], il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme [...], non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre». Ha quindi aggiunto che anche per la fattispecie presa in esame può dirsi che mancano quelle connotazioni normative (forza intimidatrice del vincolo associativo e condizione di assoggettamento ed omertà) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire una congrua base statistica alla presunzione assoluta di adeguatezza. Con tale decisione, la stessa Corte ha definito "particolarmente significativa" la propria sentenza n. 231 del 2011 (sopra illustrata), con la quale è stata dichiarata illegittima la presunzione in argomento in riferimento ad una fattispecie associativa (art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), ed ha evidenziato che nell'occasione è stato in particolare sottolineato che il delitto di associazione di tipo mafioso è «normativamente connotato - di riflesso ad un dato empirico-sociologico - come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva dì accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua "base statistica" alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria».

Ai fini dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale oggetto della citata sentenza n. 110 del 2012, la Corte Costituzionale ha quindi precisato che le argomentazioni svolte nella sentenza n. 231 del 2011 - come si è visto, diffusamente richiamate - devono ritenersi riferibili anche al delitto di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. Nell'occasione, la Corte Costituzionale ha altresì significativamente evidenziato - il che appare rilevante ai fini della delibazione della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla difesa del Lipari - quanto segue: «deve escludersi che l'inserimento dell'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. tra i reati indicati dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. sia idoneo a offrire legittimazione costituzionale alla norma in esame: questa Corte ha infatti chiarito che la disciplina stabilita dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. risponde a «una logica distinta ed eccentrica rispetto a quella sottesa alla disposizione sottoposta a scrutinio», trattandosi di una norma «ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti i procedimenti per i quali quella deroga è stabilita».



8. Le ragioni che, ad avviso di queste Sezioni Unite, sostengono il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità in esame, sì sostanziano, per una parte, negli argomenti, quali sopra ricordati, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha nel tempo utilizzato per eliminare la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per alcuni tipi di reato (con particolare riferimento a quello associativo di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309/90 ed a quello di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen., caratterizzati da un vincolo di appartenenza alla organizzazione malavitosa, dal Giudice delle leggi ritenuto di per sé solo inidoneo a giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della più afflittiva misura cautelare, in assenza delle altre connotazioni specifiche del legame che caratterizza gli appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso); per altra parte, nel rilievo che anche i delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 - avendo, o potendo avere, una struttura individualistica - potrebbero, per le loro caratteristiche, non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere. La circostanza aggravante in esame può accompagnare, invero, la commissione di qualsiasi fattispecie delittuosa; di talché, ove si volesse ricomprendere anche i reati così aggravati nella locuzione "delitti di mafia", cui si fa ripetutamente richiamo nelle decisioni della Corte Costituzionale, si finirebbe con l'assimilare, sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico, manifestazioni delittuose del tutto differenti, sia con riferimento alla loro portata criminale sia con riferimento alla pericolosità dell'agente: la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per delitti commessi al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., comporterebbe, infatti, una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi, invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso agevolare le attività delle associazioni stesse. Parificazione che sembrerebbe ingiustificata sulla scorta delle considerazioni svolte dalla stessa Corte Costituzionale laddove la presunzione in argomento è stata ritenuta ragionevole e giustificata, come ricordato, solo in presenza di un legame associativo, peraltro connotato da specifiche caratteristiche, quali la forza intimidatrice del vincolo associativo stesso e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, che non sembrano riscontrabili in una condotta delittuosa pur aggravata ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991; comportamento ovviamente grave e indice di pericolosità ma non necessariamente, ed in ogni caso maggiore, di chi sia - ad esempio - partecipe di un'associazione dedita al traffico di stupefacenti, posto che, giova ripeterlo, in relazione all'aggravante contestata sotto il profilo dell'agevolazione delle attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen. - situazione corrispondente alla concreta fattispecie, avuto riguardo al reato per il quale è intervenuta sentenza di condanna del L. - è escluso un vincolo o legame con l'associazione.

9. Oltre alla non manifesta infondatezza, appare ravvisabile - come in precedenza già accennato - anche la rilevanza della questione, posto che l'appello del P.m., avverso l'ordinanza con la quale era stata concessa al L. la detenzione domiciliare, è stato accolto dal Tribunale (con il provvedimento oggetto del presente ricorso) proprio muovendo dal presupposto che la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per il reato di favoreggiamento personale, in quanto aggravato al sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, deve ritenersi operante non esclusivamente in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva, e riguarda quindi anche le vicende successive che attengono alla permanenza o meno delle esigenze cautelari.

Giova ricordare, infine, che in merito alla circostanza aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 sono intervenute anni addietro le Sezioni Unite di questa Corte (Sent. n. 10 del 28/03/2001, Cinalli, Rv. 218377) per risolvere la questione se detta aggravante, contestata per i reati fine, sia applicabile ai partecipi di un'associazione di stampo mafioso. Dopo aver precisato che essa si articola in due diverse forme, l'una a carattere oggettivo, costituita dall'impiego del metodo mafioso nella commissione dei singoli delitti, l'altra di tipo soggettivo, che si sostanzia nella volontà specifica di favorire o facilitare l'attività del gruppo, le Sezioni Unite hanno dato risposta positiva al quesito, escludendo che possa configurarsi un'ipotesi di concorso apparente di norme, e specificamente di reato complesso, sulla base dell'indiscussa autonomia del reato associativo rispetto al reato-fine. Hanno in particolare chiarito che il metodo mafioso di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. e quello di cui alla disposizione che prevede la circostanza aggravante integrano due distinte entità: il primo connota il fenomeno associativo ed è, al pari del vincolo, un elemento che permane indipendentemente dalla commissione dei vari reati; il secondo costituisce eventuale caratteristica di un concreto episodio delittuoso, ben potendo accadere, di converso, che un associato ponga in essere una condotta penalmente rilevante, pur costituente reato-fine, senza avvalersi del potere intimidatorio del gruppo. Lo stesso ragionamento hanno poi sviluppato in riferimento alla forma soggettiva della circostanza aggravante in esame: l'associato risponde di un contributo permanente allo scopo sociale, che prescinde dalla commissione dei singoli delitti. Qualora l'associato concorra in essi e la sua condotta sia qualificata dal dolo specifico di agevolare l'attività dell'associazione, tale fatto psicologico si prospetta come ulteriore, e pertanto può essergli addebitato in funzione di aggravamento della pena. Del resto,

il reato associativo richiede un effettivo apporto alla causa comune, mentre la previsione aggravatrice è relativa alla semplice volontà di favorire, indipendentemente dal risultato, l'attività del gruppo, e cioè qualsiasi manifestazione esteriore del medesimo, che non coincide con il perseguimento dei fini sociali in cui si sostanzia il dolo specifico di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.

10. Alla stregua di tutte le argomentazioni sin qui svolte, deve conclusivamente dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416-*bis* del codice penale (aggravante così contestata nella concreta fattispecie), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure; non manifesta infondatezza ravvisabile in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: art. 3, per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; art. 13, primo comma, quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; art. 27, secondo comma, con riferimento all'attribuzione alla coercizione personale di tratti funzionali tipici della pena.

Per completezza argomentativa, appare opportuno sottolineare che analoghe considerazioni ben possono valere anche con riferimento alla forma aggravatrice del c.d. "metodo mafioso" (profilo non contestato al L.). Ed invero, la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per un reato in tal senso aggravato, comporterebbe una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi, invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso approfittare della condizione di assoggettamento, dalle medesime creato, per portare più efficacemente a compimento il proprio, e specifico, proposito criminoso del tutto estraneo al programma delinquenziale dell'associazione malavitosa.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del procedimento e deve disporsi l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ferma restando la misura cautelare in atto.

La Cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. all'art. 7 del decreto-legge n. 152/1991 (convertito dalla legge n. 203/1991), in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 19 luglio 2012

Il Presidente: LUPO

Il Componente estensore: ROMIS

12C0464

N. **270**

Ordinanza del 10 settembre 2012 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite penali nel procedimento penale a carico di U. V.

Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale e del principio di non colpevolezza.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38.

– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da U. V., nato a S. Maria Capua Vetere il 26 gennaio 1969 avverso l'ordinanza del 16 febbraio 2012 del Tribunale di Napoli;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

udita la relazione svolta dal consigliere Vincenzo Romis;

udito il Pubblico ministero, in persona dell'Avvocato Generale Massimo Fedeli, che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il difensore, avv. Marco Muscariello in sostituzione dell'avv. Antonio Abet, che ha concluso per l'accoglimento dei motivi di ricorso.

RITENUTO DI FATTO

1. Il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 16 febbraio 2012 — depositata il successivo 23 febbraio — in funzione di giudice dell'appello cautelare, ha accolto l'impugnazione del Pubblico ministero nei confronti del provvedimento del 6 maggio 2010 con il quale il giudice del medesimo Tribunale, all'esito di giudizio celebrato con il rito abbreviato, aveva sostituito con la misura degli arresti domiciliari quella della custodia cautelare in carcere, disposta nei confronti di V. U., per vari reati di illecita detenzione e porto in luogo pubblico di arma comune da sparo clandestina, di ricettazione e di estorsione, aggravati dall'uso del metodo mafioso e dalla finalità di agevolazione mafiosa. Il Tribunale del riesame ha rilevato l'impossibilità di sostituzione della misura cautelare carceraria con altra meno gravosa, ritenendo a ciò ostativo il combinato disposto degli artt. 275, comma 3, e 299, comma 2, cod. proc. pen. , e ciò in conseguenza della contestazione all'Ucciero della circostanza aggravante di cui all'art. 7 della legge n. 203 del 1991.

Avverso tale ordinanza ha proposto ricorso per cassazione, per mezzo del difensore avv.to Antonio Abet, V. U., deducendo violazione di legge processuale e difetto di motivazione, con argomentazioni che possono così riassumersi: la disposizione di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., conterrebbe una presunzione soltanto relativa di adeguatezza della custodia cautelare in carcere, tale da poter essere superata dall'apprezzamento discrezionale del giudice, e

ciò alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale in materia influenzata dalle plurime decisioni della Corte costituzionale che hanno di recente dichiarato la parziale illegittimità, per categorie di reato, della disposizione sopra indicata.

2. Con ordinanza del 10 maggio 2012, dep. il 4 giugno successivo, la Sesta Sezione Penale di questa Corte, alla quale il ricorso era stato assegnato in base ai criteri tabellari, ha rimesso il ricorso dell'Ucciero alle Sezioni Unite, per la risoluzione della questione, su cui v'è contrasto in giurisprudenza, se la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere consenta di sostituire detta misura, successivamente alla sua adozione, con altre meno afflittive, oppure permetta soltanto di revocarla qualora le esigenze cautelari siano del tutte venute meno; con l'ordinanza di rimessione sono state indicate le più significative decisioni di questa Corte a sostegno dell'uno e dell'altro indirizzo, e sinteticamente ricordate le considerazioni addotte a sostegno dei due contrapposti orientamenti: *a)* nelle decisioni favorevoli all'orientamento della presunzione assoluta di inadeguatezza di ogni altra misura diversa da quella della custodia in carcere, anche successivamente all'adozione della misura, vengono valorizzate la lettera della norma ed un argomento sistematico ritenuto desumibile dall'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., laddove è consentita la sostituzione della misura con altra meno grave, quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero quando la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata risulta inadeguata, ma con espressa eccezione proprio delle ipotesi contemplate dall'art. 275, comma 3, del codice di rito: con conseguente irrilevanza, quindi, dell'eventuale affievolimento delle esigenze cautelari, perché solo il venir meno delle stesse potrebbe comportare la revoca della misura; *b)* per l'orientamento contrario, l'obbligatorietà dell'applicazione della misura della custodia in carcere opererebbe solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura cautelare dovendo essere valutati il decorso del tempo e la concreta sussistenza della prosecuzione della pericolosità sociale del soggetto e, qualora questa risulti attenuata, la possibilità, da ritenersi dunque legittima, di applicare la misura meno afflittiva.

Con decreto del 6 giugno 2012, il Primo Presidente ha assegnato il ricorso in esame alla Sezioni Unite, fissando l'odierna udienza per la trattazione in camera di consiglio partecipata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il tema di indagine e di decisione sul quale le Sezioni Unite sono state chiamate a pronunciarsi consiste nello stabilire: "se la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275, comma 3, cod. proc. pen. operi solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva o riguardi anche le vicende successive che attengono alla permanenza o meno delle esigenze cautelari" (nella concreta fattispecie nel caso di reato aggravato ai sensi dell'art. 7 della legge 12 dicembre 1991, n. 203). Di talché, i riferimenti normativi di carattere procedurale sui quali bisogna focalizzare l'attenzione in questa sede sono gli artt. 275, comma 3, e 299, comma 2, cod. proc. pen., disposizione, quest'ultima, in cui risulta espressamente richiamato lo stesso art. 275, comma 3.

2. L'art. 275 cod. proc. pen. indica i criteri cui il giudice deve attenersi per individuare la misura da ritenersi idonea in relazione alla natura ed al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto; nel terzo comma dello stesso articolo è però stabilita una presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura della custodia in carcere per i delitti ivi elencati, "salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari": dunque, per tali delitti, è obbligatoria la più afflittiva delle misure cautelari, purchè sussistano esigenze cautelari, nulla rilevando la natura ed il grado delle stesse.

Il comma 2 dell'art. 299 cod. proc, pen. è così formulato: "salvo quanto previsto dall'art. 275, comma 3, quando le esigenze cautelari risultano attenuate ovvero la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata, il giudice sostituisce la misura con un'altra meno grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità meno gravose".

In relazione alle due norme citate, è sorto nella giurisprudenza di questa Corte un contrasto interpretativo in ordine alla questione se la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere, per i reati indicati nell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., debba trovare applicazione solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva o riguardi anche le vicende successive al momento genetico della misura stessa, con conseguente

irrilevanza dell'eventuale attenuazione delle esigenze cautelari (a meno che, ovviamente, le stesse non siano venute a mancare del tutto).

Il quadro giurisprudenziale che si è delineato sulla questione giuridica controversa può essere sinteticamente illustrato come segue.

3. La tesi secondo cui la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere governa soltanto il momento iniziale della misura è stata prospettata, nell'epoca più recente, da sez. 6, n. 25167 del 18 febbraio 2010, dep. 2 luglio 2010, Gargiulo, Rv. 247595: con detta decisione è stato affermato che l'obbligatorietà della custodia in carcere non può aver riguardo alle vicende successive all'adozione della misura stessa, perché in tali ipotesi occorre valutare il decorso del tempo e la concreta sussistenza della pericolosità sociale, con la conseguenza della doverosità della verifica circa la possibilità di sostituzione della misura originaria con altra meno afflittiva.

Tale sentenza ha fatto richiamo, per avvalorare la soluzione adottata, a due precedenti datati, e cioè sez. 6, n. 54 del 13 gennaio 1995, dep. 1° marzo 1995, Corea, Rv. 200564 e sez. 1, n. 3592 del 24 maggio 1996, dep. 6 agosto 1996, Corsanto, Rv. 205490 che enunciarono il seguente principio: "qualora in grado di appello venga affermata, nei confronti di un soggetto sottoposto alla misura degli arresti domiciliari, la sussistenza, esclusa nel primo giudizio, di uno dei reati per i quali l'art. 275, comma 3, c.p.p. impone la custodia cautelare in carcere, ai fini della decisione sullo *status libertatis* dell'imputato deve aversi riguardo non già al suddetto art. 275, poiché non si verte in tema di prima applicazione di una misura cautelare di coercizione personale, bensì all'art. 299, comma 4, c.p.p., che prevede la modifica peggiorativa della precedente misura in corso quando risultino aggravate le esigenze cautelari; ne consegue che la pura e semplice intervenuta condanna per uno dei reati predetti, non accompagnata da alcun elemento sintomatico dell'emergere di qualche evenienza negativamente influente sulle esigenze cautelari, non può essere idonea a modificare il quadro giuridico — processuale esistente al momento della concessione degli arresti domiciliari ed a fondare il ripristino della custodia in carcere". In particolare, la seconda, tra le due decisioni appena richiamate, fondò il proprio convincimento sulla regolamentazione specifica e autonoma del c.d. ripristino, contemplato dagli artt. 300, comma 5, e 307, comma 2, del codice di rito. Da tale premessa derivò la conclusione che i parametri valutativi per l'accertamento delle esigenze cautelari di cui all'art. 274, comma 1, lett. *b)* e *c)*, cod. proc. pen., richiamate dall'art. 300, comma 5, stesso codice, devono essere ricavati dalla regola generale di cui all'art. 299, comma 4, cod. proc. pen., secondo cui "il giudice, su richiesta del p.m., sostituisce la misura applicata con altra più grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità più gravose", ove "le esigenze cautelari risultano aggravate".

Da ultimo, detto indirizzo interpretativo è stato ribadito, senza però il ricorso ad ulteriori argomentazioni a sostegno, da sez. 6, n. 4424 del 20 ottobre 2010, dep. 4 febbraio 2011, D'Angelo, Rv. 249188.

4. In senso contrario si è invece orientata la prevalente giurisprudenza.

Già sez. 1, n. 3274 del 7 luglio 1992, dep. 3 agosto 1992, Bigoni, Rv. 191558 precisò, quanto alla disposizione dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. , nella formulazione allora in vigore, che "la custodia in carcere, una volta accertata l'esistenza di gravi indizi di colpevolezza dell'indagato, non può essere sostituita con gli arresti domiciliari": con tale decisione fu ritenuto inapplicabile, in relazione ai reati indicati in detta disposizione, il criterio di scelta sull'idoneità e sull'adeguatezza della misura.

Nello stesso senso, a poca distanza di tempo, si espresse Sez. 1, n. 931 del 4 marzo 1993, dep. 19 maggio 1993, Granato, Rv. 193997, secondo cui "allorché si procede per uno dei reati indicati nei comma 3 dell'art. 275 c.p.p., è preclusa la sostituzione della custodia cautelare in carcere con altra misura meno grave: la permanenza delle esigenze cautelari, ancorché attenuate, purché continuino a sussistere i gravi indizi di colpevolezza, comporta il mantenimento dell'originaria più grave misura coercitiva. Per poter far cessare la custodia cautelare devono venire a mancare completamente le suddette esigenze, ma a tale ipotesi consegue la revoca della misura imposta, a norma del comma 1 dell'art. 299 c.p.p. Il quale, non prevedendo — per ovvi motivi — la riserva contenuta nel comma 2 in ordine ai reati contemplati nel comma 3 del citato art. 275, stabilisce che le misure coercitive (e interdittive) sono immediatamente revocate quando risultano «mancanti», anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dall'art. 273 c.p.p. o dalle disposizioni relative alle singole misure, ovvero le esigenze cautelari previste dall'art. 274 stesso codice".

Ancora, il principio di diritto, così enunciato, fu ribadito da sez. 5, n. 1753 del 12 maggio 1993, dep. 2 luglio 1993, Giugliano, Rv. 195408, con specifico riferimento al reato di cui all'art. 416 bis cod. pen. , trattandosi di "uno dei reati per i quali, in presenza di gravi indizi di colpevolezza, l'unica misura applicabile è la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari". Nel medesimo senso, a distanza di anni, sez. 3, n. 2711 del 3 agosto 1999, dep. 21 aprile 2000, Valenza, Rv. 216566-7 ribadì che "la presunzione di adeguatezza esclusiva della custodia cautelare in carcere nei confronti di soggetti gravemente indiziati di taluno dei reati previsti dall'art. 275, comma 3, c.p.p, opera in tutte le fasi del procedimento penale, e non solo in occasione dell'applicazione della misura cautelare". E così ancora: sez. 5, n. 24924 del 7 maggio 2004, dep. 1° giugno 2004, Santaniello, Rv. 229877; sez. 6, n. 9249 del 26 gennaio 2005, dep. 9 marzo 2005, Miceti Corchettino, Rv. 230938.

Questo indirizzo interpretativo si è ulteriormente rafforzato con Sez, 6, n. 20447 del 26 gennaio 2005, dep. 31 maggio 2005, Marino, Rv. 231451, che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede che, nell'ipotesi di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., il giudice non possa sostituire la misura cautelare adottata con altra meno grave, quando le esigenze risultino attenuate: è stato affermato, sul punto, che dette norme non costituiscono né irragionevole esercizio della discrezionalità legislativa, né violazione del principio di uguaglianza, e ciò in ragione dell'elevato e specifico coefficiente di pericolosità per la convivenza e la sicurezza collettiva inerente ai reati ivi considerati. Con tale decisione è stato ulteriormente specificato come, risultando rispettata la riserva di legge, non possa apprezzarsi nemmeno la violazione dell'art. 13, primo comma, della Costituzione; con l'ulteriore precisazione che l'art. 27, comma 2, della Costituzione, non è applicabile alle misure coercitive di tipo personale adottate per finalità cautelari. Nello stesso senso si sono ancora espresse: sez. 2, n. 16615 del 13 marzo 2008, dep. 22 aprile 2008, Vitagliano ed altro, non massimata sul punto; sez. 5, n. 27146 dell'8 giugno 2010, dep. 13 luglio 2010, Femia, Rv. 248034; sez. 6, n. 32222 del 9 luglio 2010, dep. 23 agosto 2010, Galdi, Rv. 247596; sez. 5, n. 34003 del 18 maggio 2010, dep. 21 settembre 2010, Di Simone, Rv. 248410; sez. 2, n. 11749 del 16 febbraio 2011, dep. 24 marzo 2011, Armens, Rv. 249686, secondo cui "non avrebbe senso imporre l'adozione della custodia cautelare in carcere se poi fosse possibile sostituirla con misura meno afflittiva".

Da ultimo sez. 5, n. 35190 del 22 giugno 2011, dep. 28 settembre 2011, Ciminello, Rv. 251201, ha ribadito che l'orientamento prevalente, ritenuto nell'occasione condivisibile, si fonda su un argomento sistematico, costituito dal rilievo che l'art. 299, comma 2, cod. proc. pen. , consente la sostituzione della misura, in caso di attenuazione delle esigenze cautelari o della sopravvenuta assenza di proporzione all'entità del fatto o alla sanzione, "ma con espressa eccezione proprio delle ipotesi contemplate dall'art. 275 comma 3",

5. La questione oggetto del contrasto così delineatosi non è mai stata tematicamente affrontata dalle Sezioni Unite. Mette conto però sottolineare che di recente le Sezioni Unite, con la sentenza n. 27919 del 31 marzo 2011, dep. 14 luglio 2011, Ambrogio, Rv. 250195-6, nel ragionare sulla portata applicativa delle interpolazioni dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., hanno avuto modo di precisare, come sopra ricordato nella parte narrativa, quanto segue: "anche nel momento della sostituzione della misura cautelare giocano le presunzioni alle quali si è già fatto cenno nel considerare il momento genetico della misura cautelare: una diversa soluzione, evidentemente, renderebbe del tutto irrazionale il sistema. Tuttavia, in tale fase non possono operare presunzioni prima inesistenti". Le Sezioni unite hanno, dunque, avvalorato l'orientamento affermatosi come prevalente nella giurisprudenza di legittimità che, come si è visto, ha origini ormai datate.

6. Così descritto il quadro giurisprudenziale, ritengono queste Sezioni Unite di dover confermare l'opzione interpretativa privilegiata dalla prevalente giurisprudenza e già recentemente avallata dalle Sezioni Unite con la citata sentenza Ambrogio.

A tanto inducono — e fermo restando quanto già argomentato con le sentenze che hanno dato vita all'orientamento maggioritario e con la stessa sentenza delle Sezioni Unite, Ambrogio — le ragioni di ordine letterale, sistematico e logico di seguito indicate.

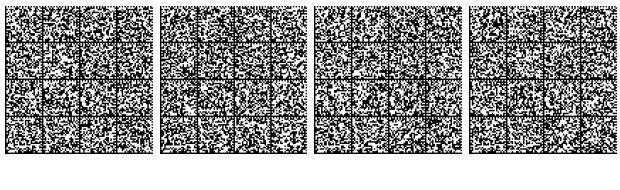
Una corretta operazione ermeneutica, finalizzata ad individuare la *ratio* sottesa alla norma da interpretate, deve muovere innanzi tutto dal dato letterale. Orbene, la formulazione delle disposizioni che rilevano ai fini della soluzione della questione "*de qua*", non sembra possa dare adito a particolari difficoltà interpretative, in considerazione della sua

sufficiente chiarezza; ed è noto che, in presenza di un dato testuale sufficientemente chiaro, l'interprete deve attenersi a tale dato, il cui significato va ricostruito senza sovrapposizione di opzioni per le valutazioni politico-criminali discendenti dalla stessa lettera normativa.

Ciò premesso, è agevole argomentare, da una lettura complessiva del testo normativo, che il legislatore ha inteso per certo attribuire alla presunzione assoluta di cui all'art. 275, comma 3, del codice di rito, il carattere di eccezionalità com'è reso palese dall'elencazione specifica dei reati cui ha voluto ricollegare detta presunzione e dall'espressione "salvo che non siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari". Dunque, in deroga alla regola generale enunciata nel comma 1 dello stesso articolo — secondo cui il giudice, nel disporre le misure, "tiene conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari" — ed in deroga altresì al principio della custodia in carcere quale *extrema ratio*, fissato nell'*incipit* dello stesso comma 3 della norma in esame, il legislatore ha ritenuto, per determinati reati, specificamente indicati, di dover stabilire una presunzione assoluta di idoneità della più afflittiva delle misure. Da tanto, consegue che l'interpretazione della disposizione non può che essere quella più rigorosa consentita dall'enunciato letterale, in stretta aderenza alla *ratio* normativa, chiaramente ravvisabile, nel caso in esame, nella necessità di ricercare un giusto contemperamento delle opposte esigenze del diritto alla libertà dell'indagato (o imputato) e della tutela della collettività (come evidenziato dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 450 del 1995).

Così individuata la *ratio* della norma, deve ritenersi, quale logica conseguenza, che detta presunzione debba operare non solo nel momento genetico della misura, ma per tutte le vicende successive, in presenza di esigenze cautelari. Conclusione, questa, che risulta, poi viepiù rafforzata, come detto, da ragioni di ordine logico e sistematico. Sotto il primo aspetto, è sufficiente osservare che non risponderebbe a criteri di logica — avuto riguardo alla *ratio* della disposizione quale individuata già sulla scorta del dato letterale — imporre, per delitti ritenuti dal legislatore di particolare gravità, l'adozione della custodia cautelare in carcere se poi fosse possibile sostituirla con misura meno afflittiva (così come evidenziato da sez. 2, n. 11749 del 16 febbraio 2011, dep. 24 marzo 2011, Armens, Rv. 249686, sopra ricordata). Dal punto di vista sistematico, mette conto sottolineare che: *a)* nel primo periodo del comma 3 dell'ad. 275 cod. proc. pen., con riferimento alla custodia in carcere quale misura da adottare solo ove ogni altra misura risulti inadeguata, è stata usata la formulazione "può essere disposta", mentre con riferimento alla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere il legislatore ha fatto ricorso alla diversa formulazione "è applicata": orbene, non sembra che tale diversa terminologia sia senza significato, posto che il termine "disposta" consente di individuare certamente proprio il momento genetico, a differenza della parola "applicata" che, infatti, risulta poi usata anche nell'art. 299 cod, proc. pen. dedicato alla "revoca e sostituzione delle misure"; *b)* nell'art. 299 cod. proc. pen., che, come appena ricordato, pur contiene le disposizioni che disciplinano la revoca e la sostituzione delle misure, vi è, nell'*incipit* del comma 2, il richiamo alla presunzione di adeguatezza dl cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. quale eccezione alla possibilità di sostituzione della misura in corso nel caso di attenuazione delle esigenze cautelari ovvero quando la misura applicata non appare più proporzionata all'entità del fatto o alla sanzione che si ritiene possa essere irrogata: risulta dunque chiara l'intenzione del legislatore, avuto riguardo alla collocazione dell'eccezione ed alla formulazione della norma, di aver voluto rendere operativa la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere, prevista dal comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen. , per i reati ivi elencati, per l'intera durata della vicenda cautelare e non per il solo momento iniziale in cui detta misura viene disposta.

Né tale opzione ermeneutica risulta efficacemente contrastata dall'argomento che, in alcune delle sentenze espressione dell'indirizzo minoritario, si è ritenuto di poter individuare nel comma 4 dell'art. 299 cod. proc. pen., laddove è previsto che, fermo restando quanto è stabilito nell'art. 276 cod. proc. pen. (provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizione imposte), "quando le esigenze cautelari risultano aggravate, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, sostituisce la misura applicata con un'altra più grave ovvero ne dispone l'applicazione con modalità più gravose". Ed invero, nell'art. 299 cod. proc. pen., accanto alla revoca della misura (comma 1), è prevista anche la sostituzione della misura: in senso meno afflittivo, nei caso di attenuazione delle esigenze cautelari (comma 2) o in senso più severo, e su richiesta del pubblico ministero, nel caso di aggravamento delle esigenze stesse (comma 4). Le disposizioni di cui ai commi 2 e 4 dell'art. 299 cod. proc. pen. sono dunque simmetriche, e non si rilevano nella formulazione del quarto comma elementi persuasivi a favore dell'orientamento interpretativo minoritario.



La sostituzione di una misura con altra meno afflittiva, nel caso di attenuazione delle esigenze cautelari, così come prevede l'art. 299, comma 2, cod. proc. pen., è chiara espressione della regola generale che comporta una continua verifica, da parte del giudice, circa ll permanere delle condizioni che hanno determinato la limitazione della libertà personale e la scelta di una determinata misura cautelare. Orbene, a tale regola — che governa l'aspetto per così dire dinamico della vicenda cautelare, disciplinato nel contesto normativo dell'art. 299 cod. proc. pen. — il legislatore ha inteso porre un'eccezione, attenuando la discrezionalità del giudice, con l'introduzione di criteri legali di valutazione, e così ponendo una presunzione assoluta di adeguatezza della misura della custodia in carcere per determinati reati in quanto ritenuti di particolare pericolosità sociale: presunzione che deve ritenersi operante non solo in occasione dell'adozione dei provvedimento genetico della misura coercitiva (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.) ma, necessariamente, anche per il prosieguo della vicenda cautelare proprio perché espressamente richiamata nel comma 2 dell'art. 299 cod. proc. pen. ("salvo quanto previsto dall'art. 275 comma 3").

Va pertanto enunciato il seguente principio: "La presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275, comma 3, cod, proc. pen. opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ma anche nelle vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari".

7. Risolto il quesito sottoposto al vaglio di queste Sezioni Unite, si ravvisa la necessità di valutare la eventuale non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., quanto alla presunzione assoluta di adeguatezza della misura della custodia in carcere, in relazione ai delitti aggravati dalla circostanza ex art. 7 del decreto legge n. 152/1991 (conv. dalla legge n. 203 del 1991) contestata all'U. : e ciò, avuto riguardo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in relazione alla portata della presunzione di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. , essendo intervenute plurime pronunce di declaratoria di parziale incostituzionalità di tale norma; questione rilevante, in relazione alla concreta fattispecie, in considerazione del fatto che a carico dell'Ucciero è stata ritenuta sussistente l'aggravante *de qua* — sotto entrambi i profili ricollegati all'aggravante stessa (delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo) — e tenuto conto dell'espresso richiamo dell'art. 299, comma 2, cod. proc, pen. , a tale presunzione, di cui si è prima detto.

Orbene, ritiene il Collegio che trattasi di questione non manifestamente infondata.

La Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 450 del 1995 statuì la compatibilità della presunzione in argomento con i princìpi costituzionali, rilevando che la scelta del tipo di misura non implica necessariamente l'attribuzione al giudice di un potere di apprezzamento in concreto, perché ben può essere oggetto di una valutazione in termini generali del legislatore, "nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti". Osservò il giudice delle leggi che ricade nell'ambito della discrezionalità legislativa l'individuazione del punto di equilibrio tra diverse esigenze, e in particolare tra quella della minore possibile restrizione della libertà personale e quella della tutela degli interessi costituzionali presidiati attraverso la previsione degli strumenti cautelari. Muovendo da tali premesse, si ritenne che la predeterminazione in linea generale dell'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, per l'operatività della presunzione di adeguatezza della custodia cautelare carceraria, rendesse manifesta la non irragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa, atteso il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato: non può, infatti, dirsi che sia soluzione costituzionalmente obbligata l'affidamento sempre e comunque al giudice della fissazione del punto di equilibrio e contemperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli opposti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale.

Anni dopo, ma riprendendo giurisprudenza consolidata, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 139 del 2010, ha ricordato che le "presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. E ciò ha fatto in occasione dello scrutinio di costituzionalità dell'art. 76, comma 4-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), del quale ha decretato l'illegittimità nella parte in cui, stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore al limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette la prova contraria.

Con una pluralità di interventi, la Corte costituzionale ha poi recentemente ridisegnato i confini delle presunzioni in materia cautelare, il cui ambito applicativo era stato ampliato, ben oltre il settore della criminalità mafiosa, dall'intervento normativo sulla sicurezza pubblica, vale a dire il decreto legge n. 11 del 2009, convertito, con modifiche, con legge n. 38 del 2009.

Con la sentenza n. 265 del 2010 è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 275, terzo comma, cod. proc. pen., per la parte in cui ha esteso la presunzione di adeguatezza della custodia carceraria, senza possibilità di apprezzare in concreto l'adeguatezza di altra e meno afflittiva misura, nei procedimenti per i reati di cui all'art. 609-*bis*, comma primo, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen. Dopo aver ricordato che nel criterio di adeguatezza trova espressione il principio dei "minore sacrificio necessario", architrave del sistema cautelare personale, e che il ricorso alla custodia carceraria deve essere residuale — eccezionale, di *extrema ratio* — la Corte ha chiarito come tratto saliente del sistema sia l'assenza di automatismi e presunzioni.

La deroga, costituita dalle presunzioni di sussistenza delle esigenze cautelari e di adeguatezza della misura carceraria per i delitti di mafia in senso stretto, ha superato il vaglio della Corte costituzionale e della Corte Europea dei Diritti Umani, avendo entrambe le Corti valorizzato le peculiarità di tali delitti, la cui connotazione strutturale astratta, come reati associativi e dunque permanenti, rende ragionevoli le presunzioni, e specificamente quella di adeguatezza della custodia carceraria, misura ritenuta maggiormente idonea per soddisfare l'esigenza di neutralizzazione del *periculum libertatis* "connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato e associazione". La Corte Europea aveva avuto già modo di pronunciarsi esplicitamente in tal senso, osservando che la disciplina derogatoria in esame appariva giustificabile alla luce «della natura specifica del fenomeno della criminalità organizzata e soprattutto di quella di stampo mafioso», e segnatamente in considerazione del fatto che la carcerazione provvisoria delle persone accusate dei delitto in questione «tende a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine, al fine di minimizzare il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti» (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia). La Corte Costituzionale, appunto con la decisione n. 265 del 2010, ha quindi tratto la conclusione dell'impossibilità di estendere una *ratio* siffatta, calibrata sui delitti di mafia in senso stretto, ad ambiti criminosi per i quali vale una regola di esperienza diversa, ossia che essi possono proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con misure alternative alla custodia in carcere. Si tratta di delitti che, per quanto odiosi, sono spesso meramente individuali e tali da non postulare esigenze affrontabili rigidamente con la massima misura.

Con argomentazioni del tutto simili, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 164 del 2011, ha successivamente dichiarato la incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. , nella parte in cui non consente di apprezzare, nei procedimenti per il delitto di omicidio volontario, l'esistenza di elementi specifici dai quali in concreto risulti che le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con misure meno gravose della custodia in carcere. Nonostante la gravità del reato — ha osservato la Corte — il delitto di omicidio non implica e non presuppone necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità, perché può essere, e sovente è, un fatto meramente individuale. Anche in tale circostanza è stato ricordato che entrambe le Corti — e cioè la stessa Corte costituzionale e la Corte Europea dei Diritti umani — avevano in vario modo valorizzato la specificità dei delitti di mafia.

Sulla scia di questa giurisprudenza è poi intervenuta ancora la Corte costituzionale con sentenza n. 231 del 2011 con la quale è stata dichiarata la illegittimità dell'art. 275, comma 3, del codice di rito, nella parte concernente il riferimento ai procedimenti per il delitto di cui all'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990. Anche per tale delitto la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria è stata considerata non rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla struttura stessa e alle connotazioni criminologiche della figura criminosa, pur se essa presuppone uno stabile vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso. Con tale sentenza è stato precisato che il delitto di associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti o psicotrope si concretizza in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine, che non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari. Detta figura criminosa,

ha osservato ancora la Corte Costituzionale, si presta, pertanto, a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed eterogenei, sì che non è possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le connotazioni criminologiche del fenomeno, secondo cui la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari.

Mette conto sottolineare che il Giudice delle leggi con la sentenza n. 331 del 2010 ha fatto venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia carceraria anche in riferimento ai delitti di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di cui all'art. 12, comma 3, d. lgs. n. 286 del 1998.

Infine, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 110 del 2012, è intervenuta ancora una volta con una ulteriore (parziale) declaratoria di incostituzionalità dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. , con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 416 cod. pen. realizzata allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 cod. pen., facendo così venir meno la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia in carcere per tale reato associativo.

Nel riprendere le argomentazioni delle precedenti pronunce, la Corte ha significativamente precisato che le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale non si possono estendere alle altre fattispecie criminose disciplinate dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., e non prese In esame specificamente dalle dichiarazioni di incostituzionalità, perché "la lettera della norma [...], il cui significato non può essere valicato neppure per mezzo dell'interpretazione costituzionalmente conforme [...], non consente in via interpretativa di conseguire l'effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale può produrre". Ha quindi aggiunto che anche per la fattispecie presa in esame può dirsi che mancano quelle connotazioni normative (forza intimidatrice del vincolo associativo e condizione di assoggettamento ed omertà) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire una congrua base statistica alla presunzione assoluta di adeguatezza. Con tale decisione, la stessa Corte ha definito "particolarmente significativa" la propria sentenza n. 231 del 2011 (già prima illustrata), con la quale è stata dichiarata illegittima la presunzione in argomento In riferimento ad una fattispecie associativa (art. 74 del d.P.R. n. 309/90), ed ha evidenziato che nell'occasione è stato in particolare sottolineato che il delitto di associazione di tipo mafioso è "normativamente connotato — di riflesso ad un dato empirico-sociologico — come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua 'base statistica'alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelare derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria".

Ai fini dello scrutinio della questione di legittimità costituzionale oggetto della pronuncia n. 110 del 2012, la Corte costituzionale ha quindi precisato che le argomentazioni svolte nella sentenza n. 231 del 2011 — come si è visto, diffusamente richiamate — devono ritenersi riferibili anche al delitto di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. Nell'occasione, la Corte costituzionale ha altresì significativamente evidenziato — il che appare rilevante al fini della delibazione della questione di legittimità costituzionale in argomento — quanto segue: "deve escludersi che l'inserimento dell'associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. tra i reati indicati dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. sia idoneo a offrire legittimazione costituzionale alla norma in esame: questa Corte ha infatti chiarito che la disciplina stabilita dall'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. risponde a "una logica distinta ed eccentrica rispetto a quella sottesa alla disposizione sottoposta a scrutinio", trattandosi di una norma "ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti procedimenti per i quali quella deroga è stabilita (sentenza n. 231 del 2011)".

8. Le ragioni che, ad avviso di queste Sezioni Unite, sostengono il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità in esame, si sostanziano, per una parte, negli argomenti, quali sopra ricordati, che la stessa giurisprudenza costituzionale ha nel tempo utilizzato per eliminare la presunzione assoluta di adeguatezza della

custodia cautelare in carcere per alcuni tipi di reato (con particolare riferimento a quello associativo di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309/90 ed a quello di associazione per delinquere realizzata allo scopo di commettere i reati di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen., caratterizzati da un vincolo di appartenenza alla organizzazione malavitosa, dal Giudice delle leggi ritenuto di per sé solo inidoneo a giustificare la presunzione assoluta di adeguatezza della più afflittiva misura cautelare, in assenza delle altre connotazioni specifiche del legame che caratterizza gli appartenenti ad un'associazione di tipo mafioso); per altra parte, nel rilievo che anche i delitti aggravati al sensi dell'art. 7 del decreto legge n. 152/1991 (conv. dalla legge n. 203/1991) — avendo, o potendo avere, una struttura individualistica — potrebbero, per le loro caratteristiche, non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere. La circostanza aggravante in esame può accompagnare, invero, la commissione di qualsiasi fattispecie delittuosa; di talchè, ove si volesse ricomprendere anche i reati così aggravati nella locuzione "delitti di mafia", a cui si fa ripetutamente richiamo nelle decisioni della Corte costituzionale, si finirebbe con il parificare, sotto il profilo del disvalore sociale e giuridico, manifestazioni delittuose del tutto differenti, sia con riferimento alla loro portata criminale che con riferimento alla pericolosità dell'agente: la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, comporterebbe, infatti, una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi, invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso agevolare le attività delle associazioni stesse oppure approfittare della condizione di assoggettamento, dalle medesime creato, per portare più efficacemente a compimento il proprio proposito criminoso.

Parificazione che sembrerebbe ingiustificata sulla scorta delle considerazioni svolte dalla stessa Corte costituzionale laddove la presunzione in argomento è stata ritenuta ragionevole e giustificata, come ricordato, solo in presenza di un legame associativo, peraltro connotato da specifiche caratteristiche, quali la forza intimidatrice del vincolo associativo stesso e la condizione dì assoggettamento e di omertà che ne deriva, che non sembrano riscontrabili in una condotta delittuosa pur aggravata ai sensi dell'art. 7 del decreto legge n. 152/1991 (conv. dalla legge n. 203/1991); comportamento ovviamente grave e indice di pericolosità ma non necessariamente, ed in ogni caso maggiore, di chi sia partecipe di un'associazione dedita al traffico di stupefacenti, posto che, giova ripeterlo, in relazione all'aggravante ex art. 7 del decreto legge n. 152/1991 (conv. dalla legge n. 203/1991), contestata e ritenuta sussistente (sotto entrambi i profili) nei confronti dell'Ucciero, è escluso un vincolo o legame con l'associazione.

Oltre alla non manifesta infondatezza, appare ravvisabile — come in precedenza già accennato — anche la rilevanza della questione, posto che l'appello del P.M., avverso l'ordinanza con la quale era stata concessa all'Ucciero la detenzione domiciliare, è stato accolto dal Tribunale del riesame (con il provvedimento oggetto del presente ricorso) proprio muovendo dal presupposto che la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per i delitti contestati all'Ucciero, in quanto aggravati ai sensi dell'art. 7 della legge n. 203 del 1991, deve ritenersi operante non esclusivamente in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva, e riguarda quindi anche le vicende successive che attengono alla permanenza o meno delle esigenze cautelari.

Giova ricordare, infine, che in merito alla circostanza aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 sono intervenute anni addietro le Sezioni Unite di questa Corte (Sent. n. 10 del 28 marzo 2001, dep. 27 aprile 2001, Cinalli, Rv. 218377) per risolvere la questione se detta aggravante, contestata per i reati fine, sia applicabile ai partecipi di un'associazione di stampo mafioso. Dopo aver precisato che essa si articola in due diverse forme, l'una a carattere oggettivo, costituita dall'impiego del metodo mafioso nella commissione dei singoli delitti, l'altra di tipo soggettivo, che si sostanzia nella volontà specifica di favorire o facilitare l'attività del gruppo, le Sezioni unite hanno dato risposta positiva al quesito, escludendo che possa configurarsi un'ipotesi di concorso apparente di norme, e specificamente di reato complesso, sulla base dell'indiscussa autonomia del reato associativo rispetto al reato - fine. Hanno in particolare chiarito che il metodo mafioso di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. e quello di cui alla disposizione che prevede la circostanza aggravante integrano due distinte entità: il primo connota il fenomeno associativo ed è, al pari del vincolo, un elemento che permane indipendentemente dalla commissione dei vari reati; il secondo costituisce eventuale caratteristica di un concreto episodio delittuoso, ben potendo accadere, di converso, che un associato ponga in essere una condotta penalmente rilevante, pur costituente reato fine, senza avvalersi del potere intimidatorio dei gruppo. Lo stesso ragionamento hanno poi sviluppato in riferimento alla forma soggettiva della circostanza aggravante in esame: l'associato risponde di un contributo permanente allo scopo sociale, che prescinde dalla commissione dei singoli delitti. Qualora l'associato

concorra in essi e la sua condotta sia qualificata dal dolo specifico di agevolare l'attività dell'associazione, tale fatto psicologico si prospetta come ulteriore, e pertanto può essergli addebitato in funzione di aggravamento della pena. Del resto, il reato associativo richiede un effettivo apporto alla causa comune, mentre la previsione aggravatrice è relativa alla semplice volontà di favorire, indipendentemente dal risultato, l'attività del gruppo, e cioè qualsiasi manifestazione esteriore del medesimo, che non coincide con il perseguimento dei fini sociali in cui si sostanzia il dolo specifico di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.

9. Alla stregua di tutte le argomentazioni sin qui svolte, deve conclusivamente dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* del codice penale ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure; non manifesta infondatezza ravvisabile in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: art. 3, per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; art. 13, primo comma, quale referente fondamentale del regime ordinarlo delle misure cautelari privative della libertà personale; art. 27, secondo comma, con riferimento all'attribuzione alla coercizione personale di tratti funzionali tipici della pena.

A norma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve dichiararsi la sospensione del procedimento e deve disporsi l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, ferma restando la misura cautelare in atto.

La Cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. , in relazione all'art. 7 del decreto-legge n. 152/1991 (convertito dalla legge n. 203/1991), in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 19 luglio 2012

Il Presidente: LUPO

Il componente estensore: ROMIS

12C0465

N. **271**

Ordinanza del 23 settembre 2010 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da Trova Maria Giulia contro Agenzia delle entrate direzione provinciale Roma 2

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. "compenso di riscossione") - Imposizione a carico del contribuente, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella di pagamento - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra contribuenti su base territoriale - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della P.A. nonché del principio civilistico della corrispettività delle prestazioni.

– Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17 (come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286).

– Costituzione, artt. 3, 53 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n° 22333/09 depositato il 17 luglio 2009 avverso cartella di pagamento n° 9720080292020516-9720091295301 IRPEF + ILOR contro Ag.Entrate Direzione Provinciale Roma 2 Trova Maria Giulia Via Giovanni Cagliero 3 20125 Milano MI, difeso da: Avv.Massimo Castrucci Via Giovanni Cagliero 4 20125 Milano MI, proposto dai ricorrente: Trova Maria Giulia Via Giovanni Cagliero 3 20125 Milano MI, difeso da: Avv.Massimo Castrucci Via Giovanni Cagliero 4 20125 Milano MI, altre parti coinvolte: Ag.,Ent. Direzione Provinciale Roma 2 Via Canton, 20 00144 Roma RM, avverso Cartella di pagamento n° 9720080292020516-9720091295301 IRPEF + ILOR Sanzioni contro Ag. Entrate Direzione Provinciale Roma 2 Trova Maria Giulia Via Giovanni Cagliero 3 20125 Milano MI, difeso da: Avv, Massimo Castrucci Via Giovanni Cagliero 4 20125 Milano MI, proposto dal ricorrente: Trova Maria Giulia Via Giovanni Cagliero 3 20125 Milano MI, difeso da: Avv. Massimo Castrucci Via Giovanni Cagliero 4 20125 Milano MI, altre parti coinvolte: Ag.Ent. Direzione provinciale Roma 2 Via Canton, 20 00144 Roma RM.

La Sig.ra Maria Giulia Trova, con ricorso del 17 luglio 2009, ha impugnato le cartelle di pagamento n. 09720080292020516001, relativa all'IRPEF, per l'importo di €.548,55 e n. 09720090129530184006 relativa all'ILOR per C. 34.186,04.

La Commissione Tributaria Centrale, con due sentenze ha dichiarato la legittimità degli accertamenti relativi all'Ilor per gli anni 1978 e 1979 a carico della "Carovana Facchini E. Fermi" e pro quota del socio Rinaldo Trova relativi all'Irpef ed all'Ilor per gli stessi anni. Le imposte sono state ritenute a carico della ricorrente erede del Sig. Rinaldo Trova.

La ricorrente oppone il difetto di sottoscrizione, in quanto, la mancanza di sottoscrizione rende le cartelle nulle ed indica a sostegno della tesi difensiva, la sent. n. 63/09/09 della C.T.R. di Bari, che ha precisato che: "Le cartelle di pagamento emesse in relazione a ruoli consegnati prima del 1° agosto 2007 afflitte dal vizio di sottoscrizione sono annullabili, quelle, invece, successive al 1° luglio 2007 sono nulle per effetto di un inasprimento della sanzione, nullità, che il legislatore ha voluto imprimere alla medesima fattispecie" e sottolinea che non può ritenersi valida la sottoscrizione c.d. "a stampa" poiché in base al D.lgs. 07 marzo 2005 n. 82 qualsiasi documento della P.A. che sia generato con strumenti informatici o telematici, come le cartelle impugnate ed i rispettivi ruoli, deve essere sottoscritto esclusivamente con firma elettronica, digitale o autenticata, tale da consentire, a pena di inesistenza dello stesso atto, l'identificazione del sottoscrittore e l'immodificabilità dell'atto.

La contribuente oppone, inoltre, il difetto di legittimazione passiva, in quanto le cartelle le sono state notificate in proprio e non nella qualità di erede, in realtà risulta obbligata nella sua qualità di coerede del padre e asserisce il difetto di motivazione, in quanto, le indicazioni riportate in cartella non sono sufficienti ad indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base delle pretese, né a consentire il diritto alla difesa ed in particolare, lamenta che le somme del "dettaglio addebiti" non sono verificabili nel calcolo, non sono indicate le aliquote applicate, non è indicato il tasso d'interesse utilizzato, non sono indicati i termini iniziali e finali per il calcolo degli interessi, sono richieste sanzioni non irrogabili agli eredi, non sono considerate le modalità di calcolo delle sanzioni, non è chiaro quale sia l'atto d'accertamento delle sanzioni.

La Sig.ra Trova lamenta, inoltre, la carenza di motivazione dell'atto, in violazione dell'art. 7 della legge 27 luglio 2000 n. 212 e precisa che la Corte costituzionale con l'ordinanza del 21 aprile 2000 n. 117 ha affermato che :"appare evidente che il rimettente ha omesso di considerare che l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi è ora in via generale imposto dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, la stessa Suprema Corte con la sentenza n. 18415 del 16 settembre 2005 ha affermato che. "alla cartella di pagamento devono ritenersi, comunque, applicabili i principi d'ordine generale per ogni provvedimento amministrativo, previsti dall'art. 3 della L. 7 agosto 1990 n. 241, ponendosi, una diversa interpretazione, in insanabile contrasto con l'art. 24 Cost."

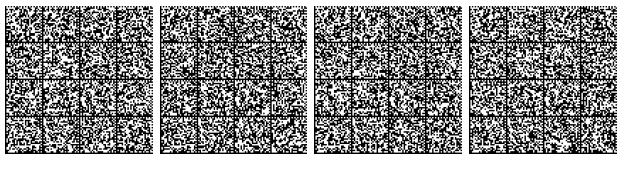
La contribuente oppone, ancora, l'illegittimità del compenso di riscossione, poiché, nelle cartelle di pagamento impugnate, oltre alle imposte, agli interessi e alle sanzioni è stato richiesto il pagamento di "un compenso di riscossione" a titolo di remunerazione del servizio svolto dalla Soc. Equitalia Gerit, quest'importo, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 112/99 è pari ad una percentuale dell'importo iscritto a ruolo da determinarsi, per ogni biennio, con decreto ministeriale ed attualmente è fissato nella misura del 4,65% delle somme iscritte a ruolo, ai sensi dell'art. 1 del D.M. 17 novembre 2006.Quest'importo era inizialmente dovuto dal debitore solamente in caso di mancato pagamento della somma dovuta entro i termini di scadenza della cartella di pagamento, con le modifiche introdotte dal D.L. 262/06 è stato previsto che sia sempre dovuto, anche, se il pagamento della cartella avviene nel termine di sessanta giorni dalla notifica, in questo modo, se il pagamento è nei termini è dovuto il compenso del 4,65%, se invece il pagamento avviene oltre tale termine, il compenso è determinato secondo percentuali fissate in misura differente a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente. Il regime descritto non può trovare applicazione qualora i fatti imponibili risalgano ad un periodo d'imposta precedente rispetto alla data d'entrata in vigore del regime stesso, introdotto dall'art. 2 del D.L. 262/06, entrato in vigore il 3 ottobre 2006. Le cartelle sono, pertanto, illegittime sia perché manca qualsiasi motivazione della pretesa in ordine al calcolo delle sanzioni, sia perché il sistema sanzionatorio tributario è caratterizzato dall'irretroattività delle norme che introducono pene più gravi per i contribuenti.

La ricorrente solleva l'incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 3 Cost. e quindi del principio di uguaglianza, in quanto, in base ai criteri indicati, i compensi di riscossione sono diversi a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente e variano in base a circostanze indipendenti dalla condotta del contribuente, all'art. 53 Cost., in quanto la previsione dei compensi nella misura minima del 4,65% non è collegata ad alcuna capacità contributiva del contribuente, all'art. 97 Cost, ossia del buon andamento della P.A., in quanto, il compenso risulta dovuto in assenza di una qualsiasi attività dell'Agente di riscossione.

L'Agenzia delle Entrate di Roma 6, si è costituita ai sensi dell'art. 23 del D.Lgs. 546/92, presentando controdeduzioni, in data 19 ottobre 2009 ed opponendo che la cartella di pagamento impugnata deriva dall'iscrizione a ruolo delle maggiori imposte appurate con avviso di accertamento relativo agli anni d'imposta 1978 e 1979.

L'Agenzia precisa che la sentenza della commissione Tributaria Centrale n. 515/23/2007 ha ritenuto fondato il principio dell'Ufficio, secondo cui la società ricorrente non poteva essere qualificata come una cooperativa di produzione lavoro, per l'assenza della corrispondente veste giuridica.

L'Agenzia ha proceduto al recupero degli importi decisi nei confronti dei soci, della società Carovana Facchini E. Fermi, ritenendoli responsabili per i debiti tributari della società, considerato che si tratta di società di fatto, a cui si applicano le norme riguardanti le società in nome collettivo e precisa che, ai sensi degli artt. 2267, 2291 e 2313 c.c. avendo tentato, infruttuosamente, di escutere il patrimonio di una società in nome collettivo per il soddisfacimento di crediti derivanti da obbligazioni tributarie, il regime di responsabilità illimitata e solidale dei soci, comporta che questi bene possono ricevere la notificazione del solo avviso di mora senza che debba preliminarmente notificarsi loro l'avviso di accertamento sul quale si fonda la pretesa erariale.



La responsabilità dei soci delle società di fatto, che sono equiparabili alle società in nome collettivo irregolari, è solidale ed illimitata verso i terzi da parte di tutti i soci e non solo di coloro che hanno agito in nome della società, sussiste, pertanto, l'obbligo illimitato e solidale degli stessi in relazione ai debiti tributari della società e quindi, si manifesta legittima la pretesa di riscossione.

L'Agenzia oppone, inoltre, che le presunte irregolarità relative alla notifica devono essere ascritte esclusivamente al Concessionario del Servizio di Riscossione dei Tributi, in quanto, rientranti nell'ambito di competenza istituzionale di quest'ultimo, per quanto riguarda l'altra eccezione relativa alla mancata sottoscrizione ed alla conseguente nullità della cartella, precisa che nel complesso di norme del diritto tributario non è rintracciabile una norma che imponga quest'obbligo, oppone, ancora, che la cartella di pagamento non può essere equiparata ad un atto amministrativo, che la sottoscrizione non è un elemento essenziale dell'atto amministrativo e che lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni hanno indotto il legislatore a prevedere diverse ipotesi in cui gli atti amministrativi sono affrancati dalla firma del titolare dell'ufficio da cui promanano e che la firma autografa è sostituita dall'indicazione a stampa nel documento prodotto dal sistema automatizzato, del soggetto responsabile.

L'Agenzia oppone, infine, che è assolutamente irrilevante l'indicazione del responsabile del procedimento, in quanto, l'art. 7 della Legge 212/2002 non ha previsto alcuna sanzione nel caso di omessa o incompleta indicazione degli elementi in esso contenuti.

Le controdeduzioni si concludono con la richiesta di rigetto del ricorso e di condanna del ricorrente alle spese di giudizio.

MOTIVI DELL'ORDINANZA

La Commissione, considerato, che, la ricorrente ha sollevato l'incidente di costituzionalità e che sussiste la non manifesta infondatezza della questione sollevata, ritiene opportuno emettere quest'ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale per accertare la sussistenza o meno dell'incostituzionalità degli articoli indicati.

Il Collegio osserva che la ricorrente ha ritenuto illegittimo il c.d. "compenso di riscossione" poiché, nelle cartelle di pagamento impugnate, oltre alle imposte, agli interessi e alle sanzioni è stato richiesto il pagamento di quest'importo a titolo di remunerazione del servizio svolto dalla Soc. Equitalia Gerit. Il compenso, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 112/99, è pari ad una percentuale dell'importo iscritto a ruolo da determinarsi, per ogni biennio, con decreto ministeriale e che è attualmente fissato nella misura del 4,65% delle somme iscritte a ruolo, ai sensi dell'art. 1 del D.M. 17 novembre 2006.

Quest'importo era inizialmente dovuto dal debitore, solamente in caso di mancato pagamento della somma dovuta, entro i termini di scadenza della cartella di pagamento, con le modifiche introdotte dal D.L. 262/06 è stato previsto che sia sempre dovuto, anche se il pagamento della cartella avviene nel termine di sessanta giorni dalla notifica, in questo modo, se il pagamento è nei termini è dovuto il compenso del 4,65%, se invece il pagamento avviene oltre tale termine, il compenso è determinato secondo percentuali fissate in misura differente a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente. Il regime descritto non può trovare applicazione qualora i fatti imponibili risalgano ad un periodo d'imposta precedente rispetto alla data d'entrata in vigore del regime stesso, introdotto dall'art. 2 del D.L. 262/06, entrato in vigore il 3 ottobre 2006. Le cartelle sono, pertanto, illegittime sia perché manca qualsiasi motivazione della pretesa in ordine al calcolo delle sanzioni, sia perché il sistema sanzionatorio tributario è caratterizzato dall'irretroattività delle norme che introducono pene più gravi per i contribuenti.

La ricorrente solleva l'incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 3 Cost. e quindi del principio di uguaglianza, in quanto, in base ai criteri indicati, i compensi di riscossione sono diversi a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente e variano in base a circostanze indipendenti dalla condotta del contribuente, ed infatti quest'interpretazione della legge introdurrebbe nel nostro ordinamento una discriminazione basata sull'appartenenza al territorio, completamente in contrasto con il principio di uguaglianza formale e materiale voluta dal legislatore costituzionale e creerebbe un sistema di pretese fiscali estranee al principio di parità dei cittadini davanti

alla legge riconoscendo, al contempo, all'Amministrazione Finanziaria un potere autoritativo eccessivo rispetto ai valori costituzionali, produrrebbe, inoltre, una disarticolazione dell'intero sistema fiscale lasciato all'arbitrio delle Agenzie, con riferimento all'art. 53 Cost., in quanto la previsione dei compensi nella misura minima del 4,65% non collegata ad alcuna capacità contributiva del contribuente, causerebbe una discriminazione tra i contribuenti producendo sia un danno diretto, in quanto, si vedrebbero privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative, sia un danno indiretto, determinato dalla conseguente diminuzione della propria fiducia nel sistema fiscale, percepito non come strumento di sviluppo della collettività bensì quale elemento esclusivamente ostacolante il libero esercizio delle arti e dei mestieri, con riferimento all'art. 97 Cost, ossia del buon andamento della P.A., in quanto, il compenso risulta dovuto in assenza di una qualsiasi attività dell'Agente di riscossione, violando in questo modo sia il principio amministrativistico dell'imparzialità e della trasparenza delle scelte della P.A. sia il principio di natura civilistica ed applicabile all'Equitalia Gerit S.P.A. in quanto, appunto, soggetto privato della corrispettività delle prestazioni.

P.Q.M.

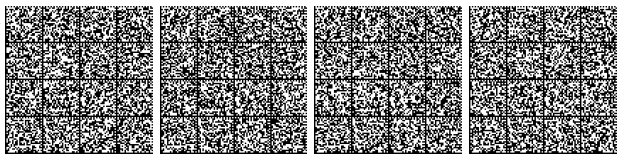
Considerata la non manifesta infondatezza della questione sollevata e la sua rilevanza, eleva l'incidente di costituzionalità, rinviando gli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Camera di Consiglio

Roma, addì 23 settembre 2010

Il Presidente: FORTUNATO

12C0466



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo al titoletto del Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 144 depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 (della Regione Valle d'Aosta).

Nel titoletto relativo al ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 144 R.R. 2012 riportato nel sommario e alla pag. 41 della *Gazzetta Ufficiale* - 1ª serie speciale - n. 47 del 28 novembre 2012, rispettivamente, al decimo ed ottavo rigo, dove è scritto: «Ricorso del Governo», leggasi «Ricorso della Regione Valle d'Aosta».

12C0502

MARCO MANCINETTI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2012-GUR-048) Roma, 2012 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

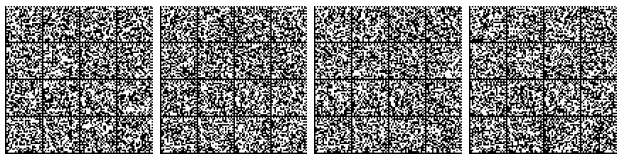
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° GENNAIO 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

			CANONE DI ABBONAMENTO	
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:			
	*(di cui spese di spedizione € 257,04)**	- annuale	€	**438,00**
	*(di cui spese di spedizione € 128,52)**	- semestrale	€	**239,00**
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:			
	*(di cui spese di spedizione € 19,29)**	- annuale	€	**68,00**
	*(di cui spese di spedizione € 9,64)**	- semestrale	€	**43,00**
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:			
	*(di cui spese di spedizione € 41,27)**	- annuale	€	**168,00**
	*(di cui spese di spedizione € 20,63)**	- semestrale	€	**91,00**
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:			
	*(di cui spese di spedizione € 15,31)**	- annuale	€	**65,00**
	*(di cui spese di spedizione € 7,65)**	- semestrale	€	**40,00**
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:			
	*(di cui spese di spedizione € 50,02)**	- annuale	€	**167,00**
	*(di cui spese di spedizione € 25,01)**	- semestrale	€	**90,00**
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:			
	*(di cui spese di spedizione € 383,93)**	- annuale	€	**819,00**
	*(di cui spese di spedizione € 191,46)**	- semestrale	€	**431,00**

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, *concorsi*, 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 PUBBLICI

*(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 5° 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 potrannno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 2 1 2 0 5 *

€ 15,00

