

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 1

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 gennaio 2013

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.

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

### N. 313. Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradetentive e non anche ai reati puniti con pena pecuniaria e detentiva - Asserita violazione del principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena - Assoluta carenza di motivazione circa i profili di contrasto tra norma censurata e parametro costituzionale evocato - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 27.

**Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradetentive e non anche ai reati puniti con pena pecuniaria e detentiva - Asserita incongruità della diversità di trattamento - Erroneo presupposto interpretativo - Questione già decisa - Manifesta infondatezza.**

- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 1

### N. 314. Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria ed aventi le caratteristiche dimensionali ivi riportate - Non assoggettabilità al rilascio dei titoli abilitativi edilizi - Asserita "parziale depenalizzazione" in contrasto con il "monopolio statale" della materia penale - Asserito contrasto con principio fondamentale nella materia del governo del territorio - Carente descrizione della fattispecie - Omessa considerazione di modifiche normative della disposizione censurata, anteriori alla proposizione della questione - Motivazione sulla rilevanza carente e inadeguata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 31, primo comma, terzo periodo, lettera c), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, e dall'art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma.....

Pag. 4

### N. 315. Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circostanze attenuanti - Esclusione che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

**Reati e pene - Circostanze attenuanti - Esclusione che tutte le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Riferimento a circostanze attenuanti non applicabili nel giudizio a quo - Difetto di rilevanza nel giudizio a quo di una eventuale decisione di accoglimento - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.....

Pag. 9



## N. 316. Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Responsabilità per lite temeraria - Adozione di una decisione fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati - Previsione, fermo restante quanto stabilito dall'art. 26 del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che il giudice condanni la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio - Asserita violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione del principio di legalità - Asserita incidenza sul diritto di difesa e sul principio della tutela giurisdizionale - Asserita lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi del giusto processo - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

– D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 246-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 111 e 113. ....

Pag. 15

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 168. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Previsione che la Giunta regionale entro trenta giorni antecedenti l'inizio dell'annata venatoria adotta i provvedimenti di deroga, previo parere del Comitato faunistico regionale, sentite le Province e gli enti gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione del parere dell'ISPRA - Contrasto con la disciplina statale in attuazione della direttiva comunitaria 79/409/CEE sull'esercizio delle deroghe - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. *a*).

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Previsione che la Giunta regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, sentito il Comitato faunistico regionale - Previsione che, nel caso in cui il parere non venga rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta, si prescinde dallo stesso - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un meccanismo di silenzio assenso in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. *c*).

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-*bis*, comma 3; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 16, comma 3.



**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Provvedimenti in deroga adottati dalla Giunta regionale - Previsione che le deroghe non possono essere attivate per le specie per le quali sia stata accertata una grave diminuzione della consistenza numerica, durante il periodo di nidificazione degli uccelli o durante la fase di migrazione per ritorno degli stessi al luogo di nidificazione, fatta salva l'attività di controllo di specie alloctone - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che esclude la possibilità di deroga per le specie in declino indipendentemente dalle finalità della deroga - Contrasto con la disciplina statale sull'attività di controllo delle specie alloctone - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria - Immissione di selvaggina pronta caccia - Previsione che le riserve di caccia, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, stabiliscono i tempi e le modalità delle immissioni della selvaggina pronta caccia - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti previsti dalla normativa statale in tema di introduzione di selvaggina allevata - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 18, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 16.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria - Previsione che i c.d. recuperatori di fauna selvatica abbattuta possono svolgere l'attività di recupero muniti di armi, in orari e giorni di silenzio venatorio - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti previsti dalla normativa statale per tale attività - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 18, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 12, commi 2 e 3, e 21, comma 1, lett. g). . . . .



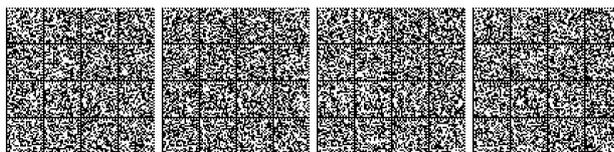
n. 169. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012 (della Regione Calabria).

**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) - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo di raccordo tra Regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione di cui al comma 2, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo - Previsione che entro i venti giorni dalla data di trasmissione delle ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, tenendo conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data della deliberazione di cui al comma 2, 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 medesima - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

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



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge impugnato, 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'art. 168, conseguente alle eventuali iniziative dei Comuni ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, nonché del comma 2 del medesimo art. 18 - Previsione che, 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 unificata, che si esprime entro dieci giorni, esclusivamente in ordine al riordino delle Province ubicate nei territori delle Regioni medesime - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che il ruolo di Comune capoluogo sarà assunto dal capoluogo di provincia con maggiore popolazione residente - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 4-bis.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133. ....

Pag. 24

N. 170. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012 (della Regione Siciliana).

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzioni di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche - Previsione che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato, le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate e che detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del D.L. n. 52 del 2012, convertito con modificazioni in legge n. 94 del 2012 e che prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., che possono essere riorganizzate ed accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di *in house providing* - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e di regime degli enti locali, nonché della sfera di competenza amministrativa della Regione nelle stesse materie.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-sexies.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. o) e p), 15 e 20.



**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - 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 Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e correlate norme di attuazione (in particolare art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074) e art. 43.....

Pag. 33

n. 171. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012 (della Regione Puglia).

**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 Puglia - 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 libertà dell'iniziativa economica e di tutela della proprietà pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - 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 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 43, 75, 77, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Puglia - 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 e di tutela della proprietà pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - 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, 42, 43, 75, 77, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.....

Pag. 38



- n. 172. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012 (della Regione Puglia).

**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 Puglia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19, comma 1, lett. a), d) e e), 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, comma secondo, 119, commi primo, secondo e sesto, e 123, commi primo e quarto. . . . .

Pag. 47

- n. 288. Ordinanza del Giudice delegato del Tribunale di Firenze del 17 luglio 2012.

**Ipoteca, pegno, privilegio - Privilegi sui mobili del debitore - Privilegio generale per i crediti tributari dello Stato - Estensione, disposta dal decreto-legge n. 98 del 2011, a tutti i crediti per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di IRPEF, IRPEG, IRES, IRAP e ILOR, indipendentemente dall'anno di iscrizione a ruolo - Retroattiva applicazione del nuovo regime anche per i crediti erariali sorti prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto e per quelli già ammessi in chirografo allo stato passivo divenuto definitivo della procedura fallimentare - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), laddove prevede che la retroattività della legge deve trovare giustificazione in motivi imperativi di interesse generale - Lesione della "parità dei rapporti di cittadini e Stato di fronte alla legge" nonché del principio di eguaglianza sostanziale - Richiamo alla sentenza n. 78 del 2012 della Corte costituzionale.**

- Cod. civ., art. 2752, primo comma; legge 15 luglio 2011, n. 111 [recte, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111], art. 23, commi 37 e 40.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 117 [primo comma], in combinato disposto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].. . . .

Pag. 59

- n. 289. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 28 maggio 2012.

**Contratto, atto e negozio giuridico - Appalto di opere o servizi - Responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, estesa anche al debito per sanzioni civili o somme aggiuntive - Irragionevolezza.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 29, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, art. 3.



**Lavoro e occupazione - Impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria - Omesso versamento dei contributi e premi - Prevista sanzione non inferiore a euro 3.000 per ogni lavoratore, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata - Irragionevolezza.**

- Decreto-legge 4 agosto 2006, n. 248 (*recte*: decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36-*bis*, comma 7.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 62

N. 290. Ordinanza del Tribunale di Modica del 6 marzo 2012.

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riserva di posto nei concorsi pubblici - Riserva di posto a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a 180 giorni abbiano partecipato alla realizzazione di progetti di utilità collettiva disciplinata dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 - Condizioni - Presenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995 - Irrazionale disparità di trattamento di soggetti in situazioni omogenee in dipendenza della circostanza occasionale della presenza in servizio ad una certa data - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 1991, n. 27, art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 24.
- Costituzione, artt. 3 e 97. ....

Pag. 67

N. 291. Ordinanza del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi del 30 agosto 2012.

**Reati e pene - Sanzioni sostitutive delle pene detentive o pecuniarie - Lavoro di pubblica utilità - Previsione che l'attività venga svolta nell'ambito della Provincia in cui risiede il condannato - Mancata previsione che il giudice, su richiesta del condannato, possa ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un Ente non compreso nella Provincia di residenza - Violazione del principio di uguaglianza - Irragionevolezza - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Lesione dei diritti della famiglia.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 29. ....

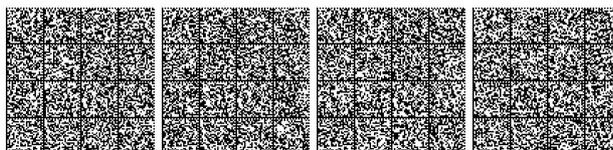
Pag. 72

N. 292. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 18 settembre 2012

**Gioco e scommesse - Limitazione dell'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza) - Mancata previsione di principi normativi nella disciplina dell'ordinamento degli enti locali e del potere dei Comuni di adottare atti normativi o provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco sopra menzionati per contrastare la cosiddetta "ludopatia" - Violazione del principio della tutela del diritto alla salute - Lesione delle funzioni amministrative dei Comuni.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 50, comma 7; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1.
- Costituzione, artt. 32 e 118. ....

Pag. 77



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 313

Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradetentive e non anche ai reati puniti con pena pecuniaria e detentiva - Asserita violazione del principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena - Assoluta carenza di motivazione circa i profili di contrasto tra norma censurata e parametro costituzionale evocato - Manifesta inammissibilità delle questioni.**

- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, art. 27.

**Reati e pene - Reati di competenza del giudice di pace - Prescrizione - Termine triennale - Ritenuta applicabilità ai soli reati puniti mediante le cosiddette sanzioni paradetentive e non anche ai reati puniti con pena pecuniaria e detentiva - Asserita incongruità della diversità di trattamento - Erroneo presupposto interpretativo - Questione già decisa - Manifesta infondatezza.**

- Cod. pen., art. 157, quinto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi dal Giudice di pace di Livorno con due ordinanze del 12 febbraio 2007 e con una ordinanza del 5 marzo 2007, pervenute alla Corte costituzionale l'11 giugno 2012, iscritte, rispettivamente, ai nn. 124, 125 e 126 del registro ordinanze del 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che il Giudice di pace di Livorno, con due ordinanze del 12 febbraio 2007 (r.o. nn. 124 e 125 del 2012) ed una del 5 marzo 2007 (r.o. n. 126 del 2012), tutte pervenute alla Corte costituzionale l'11 giugno 2012, ha sollevato - in riferimento agli articoli 3 e 27, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione



delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui non dispone che il termine triennale di prescrizione, previsto per i reati puniti con pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace;

che nel primo dei giudizi a quibus (r.o. n. 124 del 2012) il rimettente è investito di una richiesta di archiviazione - relativamente ai delitti di minaccia (art. 612 c.p.) e ingiuria (art. 594 c.p.), commessi in epoca compresa tra i mesi di luglio e agosto del 2003 - sul presupposto dell'intervenuta prescrizione dei reati, essendo trascorsi più di tre anni dalla relativa commissione;

che analogamente, nel procedimento cui si riferisce l'ordinanza r.o. n. 125 del 2012, il giudice *a quo* è chiamato a valutare la richiesta di archiviazione proposta dal pubblico ministero in ordine ad un delitto di lesioni personali colpose (art. 590 c.p.), sul presupposto della intervenuta prescrizione del reato, essendo trascorsi più di tre anni dal fatto (avvenuto il 6 settembre 2003);

che anche l'ordinanza r.o. n. 126 del 2012 concerne un procedimento nel quale è stata formulata richiesta di archiviazione in ordine ai delitti di ingiuria (art. 594 c.p.) e minaccia (art. 612 c.p.), commessi il 10 luglio 2003, sul presupposto dell'intervenuta maturazione del termine prescrizionale di tre anni;

che le richieste di archiviazione, formulate nei giudizi a quibus prima che quattro anni fossero trascorsi dai fatti considerati, sono state espressamente giustificate in base all'assunto che, quando la loro cognizione è rimessa al giudice di pace, i reati puniti con la sola pena pecuniaria non sarebbero soggetti a prescrizione nel termine generale previsto dal primo comma dell'art. 156 cod. pen. (cioè quattro e sei anni per i reati puniti, rispettivamente, con l'ammenda o con la multa), ma piuttosto nel termine triennale fissato dal quinto comma dell'art. 156 cod. pen., che concerne i reati sanzionati con le cosiddette pene «paradetentive»;

che tale soluzione interpretativa, secondo il pubblico ministero, sarebbe imposta dalla necessità di evitare che la normativa assuma un significato irragionevole, e perciò contrastante con il dettato costituzionale, prevedendo che i reati meno gravi, tra quelli attribuiti alla competenza del giudice di pace, si prescrivano in tempi più lunghi di quelli utili per l'estinzione dei reati più gravi;

che il rimettente, sollevando in tutti i giudizi a quibus l'identica questione, assume invece, implicitamente, che l'unica ipotesi di effettiva applicazione del termine triennale di prescrizione fissato al quinto comma dell'art. 157 cod. pen. sia quella dei reati per i quali possono essere irrogate le sanzioni «paradetentive» della permanenza domiciliare e del lavoro di pubblica utilità (art. 52 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»), mentre, riguardo agli ulteriori reati attribuiti alla competenza del giudice di pace, varrebbe il disposto del primo comma dell'art. 157 cod. pen.;

che tale disciplina, secondo il giudice *a quo*, determina una irragionevole sperequazione in danno degli autori di fatti meno gravi, con «violazione dell'art. 3 Cost. (principio di uguaglianza sostanziale)» e dell'art. 27, «secondo comma», Cost. («principio di rieducatività delle pene»);

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi con atti depositati il 16 luglio 2012, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate;

che l'Avvocatura generale ricorda come, con diversi provvedimenti (sono citate la sentenza n. 2 del 2008 e l'ordinanza n. 223 del 2008), la Corte costituzionale abbia già ritenuto infondate questioni dello stesso genere;

che in particolare, secondo la stessa Avvocatura generale dello Stato, un unico termine triennale di prescrizione varrebbe per tutti i reati di competenza del giudice di pace, così da restare esclusa ogni ingiustificata disparità di trattamento.

Considerato che il Giudice di pace di Livorno, con due ordinanze del 12 febbraio 2007 (r.o. nn. 124 e 125 del 2012) ed una del 5 marzo 2007 (r.o. n. 126 del 2012), tutte pervenute alla Corte costituzionale l'11 giugno 2012, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, secondo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui non dispone che il termine triennale di prescrizione, previsto per i reati puniti con pene diverse da quella detentiva e da quella pecuniaria, si applichi a tutti i reati di competenza del giudice di pace;

che risulta opportuno disporre, in forza della sostanziale identità di oggetto delle questioni proposte, la riunione dei relativi giudizi;

che deve anzitutto dichiararsi la manifesta inammissibilità delle questioni presumibilmente sollevate con riguardo al principio di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost.;

che, infatti, il rimettente non ha chiarito in alcun modo le ragioni dell'asserito contrasto tra la norma censurata e l'invocato principio di «rieducatività», collegando tra l'altro quest'ultimo al secondo comma dell'art. 27 Cost. (che concerne la presunzione di non colpevolezza) e non al terzo (per il quale le pene devono tendere alla rieducazione del condannato);



che le questioni sollevate con assoluta carenza di motivazione circa i profili di contrasto tra norma censurata e parametro costituzionale evocato, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, sono manifestamente inammissibili (da ultimo, ordinanze nn. 174 e 181 del 2012);

che i dubbi circa la legittimità costituzionale della norma censurata, in rapporto all'art. 3 Cost., sono manifestamente infondati, in quanto espressi sulla base di un erroneo presupposto interpretativo;

che questa Corte, dichiarando non fondate «nei sensi di cui in motivazione» questioni analoghe a quelle odierne, poste con riguardo al primo ed al quinto comma dell'art. 157 cod. pen., ha già chiarito come debba essere esclusa l'attuale vigenza di un termine triennale di prescrizione per i reati di competenza del giudice di pace punibili mediante le cosiddette sanzioni «paradetentive» (sentenza n. 2 del 2008);

che con la citata pronuncia n. 2 del 2008 è stata negata, in particolare, la riferibilità della norma contenuta nel quinto comma dell'art. 157 cod. pen. a fattispecie incriminatrici che non prevedano in via diretta ed esclusiva pene diverse da quelle pecuniarie o detentive, ed è stata altresì rilevata la perdurante equiparazione, «per ogni effetto giuridico», tra le pene dell'obbligo di permanenza domiciliare e del lavoro socialmente utile, irrogabili dal giudice di pace in alternativa alle pene pecuniarie, e le sanzioni detentive originariamente previste per i reati che le contemplano (art. 58, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»);

che l'opzione appena descritta è stata confermata, da questa Corte, in occasione del vaglio di ulteriori questioni sollevate con riguardo alla disciplina della prescrizione dei reati di competenza del giudice di pace (ordinanze nn. 223, 381 e 433 del 2008, n. 135 del 2009, n. 45 del 2012);

che non si rinvergono, nella motivazione dei provvedimenti dai quali origina il presente giudizio, argomenti che inducano a modificare le valutazioni appena richiamate;

che la ritenuta applicabilità delle disposizioni previste nel primo comma dell'art. 157 cod. pen. a tutti i reati di competenza del giudice di pace esclude l'incongrua diversità di trattamento denunciata dal rimettente.

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

*riuniti i giudizi,*

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 157, quinto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevate, in riferimento all'art. 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Livorno, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 157, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251 del 2005, sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice di pace di Livorno, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2012.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



N. 314

Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Marche - Appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria ed aventi le caratteristiche dimensionali ivi riportate - Non assoggettabilità al rilascio dei titoli abilitativi edilizi - Asserita “parziale depenalizzazione” in contrasto con il “monopolio statale” della materia penale - Asserito contrasto con principio fondamentale nella materia del governo del territorio - Carente descrizione della fattispecie - Omessa considerazione di modifiche normative della disposizione censurata, anteriori alla proposizione della questione - Motivazione sulla rilevanza carente e inadeguata - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7, art. 31, primo comma, terzo periodo, lettera *c*), come modificato dall’art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16, e dall’art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’articolo 31, comma 1, terzo periodo, lettera *c*), della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria), come modificato dall’art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010), e dall’art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)», promosso dal Giudice dell’udienza preliminare presso il Tribunale di Ancona nel procedimento penale a carico di B.G. ed altro, con ordinanza del 7 maggio 2012, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell’anno 2012.

Visto l’atto di intervento della Regione Marche;

udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 maggio 2012 (r.o. n. 129 del 2012), il Giudice dell’udienza preliminare presso il Tribunale di Ancona ha sollevato, in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’articolo 31, primo comma, terzo periodo, lettera *c*), della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria), come modificato dall’art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010), e dall’art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)», «nella parte in cui stabilisce che gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria, ed aventi le caratteristiche dimensionali ivi riportate, non sono soggetti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi»;



che il giudice rimettente riferisce di procedere nei confronti di due persone imputate: entrambe dei reati di cui agli artt. 110, 81, primo comma, cod. pen., 44, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), e 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in relazione alla realizzazione, in assenza del permesso di costruire e dell'autorizzazione paesaggistica, di cinque opere descritte nel capo di imputazione (fatti accertati il 22 novembre 2010); una di esse inoltre del reato di cui agli artt. 81, 323 e 361 cod. pen. (fatto avvenuto tra il 3 giugno e il 15 novembre 2010);

che, come riferisce ancora il rimettente, all'esito dell'udienza del 7 maggio 2012, gli imputati sono stati rinviati a giudizio per i fatti oggetto dei capi di imputazione, con esclusione, quanto al reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, delle condotte descritte ai punti n. 3 e n. 4 del primo capo, in relazione alle quali, su richiesta del pubblico ministero, viene prospettata la questione di legittimità costituzionale;

che le opere descritte al punto n. 3 del primo capo di imputazione si riferiscono alla realizzazione di «un capanno per la caccia in seminterrato con struttura tamponante e copertura in elementi metallici delle dimensioni di m. 2,60 x 5,20 ed altezza m. 2,60 con portico anteriore con struttura in legno e copertura in onduline delle dimensioni di m. 1,60 x 2,55 ed altezza pari al capanno principale», mentre quelle di cui al punto 4 riguardano «un appostamento seminterrato con struttura in legno e copertura in onduline delle dimensioni di m. 2,00 x 3,00 ed altezza di m. 2,00»;

che solo in relazione a tali condotte e con esclusivo riferimento al reato di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, trattandosi di fattispecie cui la legislazione regionale avrebbe sottratto rilievo penale;

che ad avviso del rimettente le modifiche apportate all'art. 31 della legge della Regione Marche n. 7 del 1995 dall'art. 22 della legge n. 16 del 2010 e poi dall'art. 18 della legge n. 20 del 2010 della medesima Regione sono entrate in vigore quando il reato previsto dall'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 si era già consumato, dovendosi peraltro ritenere che «tale normativa regionale, di natura extrapenale, anche laddove volesse considerarsi successiva alla consumazione del reato, abbia incidenza in termini di astratta configurabilità del reato medesimo, trattandosi di norma successiva favorevole applicabile ai fatti pregressi» in base all'art. 2, quarto comma, cod. pen.;

che, per sostenere la non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente richiama l'indirizzo unanime, anche nella giurisprudenza costituzionale, che riconosce l'esclusiva spettanza allo Stato della potestà legislativa in materia penale, e aggiunge che dopo la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione tale indirizzo si sarebbe definitivamente assestato, dato che l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. stabilisce espressamente che lo Stato ha potestà legislativa esclusiva nella materia dell'ordinamento penale;

che, osserva ancora il giudice *a quo*, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto il “monopolio” del legislatore statale (sentenza n. 487 del 1989), censurando più volte leggi regionali comunque incidenti sul sistema penale, in senso favorevole o contrario al reo;

che non sarebbe possibile per le Regioni “aggirare” la potestà esclusiva statale attraverso “modifiche mediate” della fattispecie penale, ossia intervenendo con una disciplina amministrativa “di favore” (così determinando una parziale “depenalizzazione”), ovvero con una disciplina più rigorosa (ampliando quindi l'area del penalmente rilevante);

che, pertanto, dovrebbe escludersi che la scelta di criminalizzare o meno una certa condotta possa attribuirsi alla Regione, consentendo ad essa di rendere o meno applicabile a una certa attività il regime del permesso di costruire, come sarebbe confermato dall'art. 10, comma 3 (ai sensi del quale la possibilità attribuita alle Regioni di ampliare l'area applicativa del permesso di costruire non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 44), e dall'art. 22 del d.P.R. n. 380 del 2001 (in forza del quale le variazioni delle categorie di interventi sottoposti dalla legge statale alla c.d. “superdia” non incidono sul regime delle sanzioni penali);

che, anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui in materia urbanistica le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principi generali stabiliti dalla legislazione nazionale e, di conseguenza, devono essere interpretate in modo da non collidere con tali principi, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto dall'applicazione della norma censurata discenderebbe la decisione del procedimento *a quo*, posto che «ove si ritenesse conforme a Costituzione l'intervento normativo regionale che qui si censura, ne conseguirebbe dichiaratoria di non doversi procedere per intervenuta modifica di norma extrapenale, favorevole al reo»;

che in base alla normativa statale i due interventi edilizi descritti sarebbero soggetti a permesso di costruire, in quanto «opere non precarie di trasformazione edilizia del territorio», mentre in base alla normativa regionale sarebbero sottratti al regime autorizzatorio, perché rientrerebbero nell'ipotesi di cui all'art. 31, primo comma, lettera c), della legge della Regione Marche n. 7 del 1995, trattandosi di manufatti che non superano il limite dimensionale di mq. 20;



che, secondo il rimettente, «che si tratti di intervento che di norma è soggetto a permesso di costruire si desume dalle stesse modifiche legislative regionali di cui si discute, che appunto stabiliscono una deroga a quella che - evidentemente - è regola generale»;

che la questione, inoltre, sarebbe rilevante perché la giurisprudenza costituzionale ha affermato che il principio di legalità in campo penale non preclude lo scrutinio di costituzionalità, anche in malam partem, delle c.d. norme penali di favore, ossia delle «norme che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni» (sentenza n. 394 del 2006);

che la questione sarebbe altresì non manifestamente infondata, in quanto, per un verso, la materia penale sarebbe attribuita dal legislatore costituzionale alla competenza esclusiva statale e, per altro verso, rientrando l'edilizia nella materia del "governo del territorio", di competenza concorrente, la normativa statale di cui agli artt. 3, comma 1, lettera e), e 10, del d.P.R. n. 380 del 2001 recherebbe la definizione di intervento edilizio e costituirebbe principio fondamentale non derogabile dal legislatore regionale, laddove la normativa regionale censurata «disciplina in modo derogatorio una determinata tipologia di intervento che in base alla normativa statale sarebbe invece soggetta ad autorizzazione, determinando di fatto la sottrazione di alcune specifiche ipotesi alla sanzione penale»;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente della Giunta della Regione Marche, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata;

che secondo la Regione il giudice rimettente avrebbe omesso di indicare un elemento della fattispecie da considerare dirimente ai fini dell'applicabilità della norma censurata, in forza della quale il regime di favore previsto per gli appostamenti fissi di caccia, consistente nel mancato assoggettamento al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, è subordinato a due condizioni, ossia all'intervenuta autorizzazione provinciale in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria (sia statale che regionale) e al rispetto dei limiti dimensionali dei manufatti secondo le tre tipologie indicate nella disposizione legislativa;

che l'ordinanza di rimessione non farebbe cenno alla prima condizione, ossia all'esistenza dell'autorizzazione provinciale, e la lacuna impedirebbe qualsiasi certezza sull'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo*;

che, inoltre, il limite dimensionale massimo di mq. 20 si applicherebbe ad una specifica tipologia di appostamenti fissi individuata in ragione di una pluralità di elementi ulteriori rispetto alla mera dimensione della superficie, dovendosi trattare di appostamenti finalizzati a cacciare «palmipedi e trampolieri» e costituiti almeno da un «capanno principale collocato in prossimità dell'acqua, sugli argini di uno specchio d'acqua o prato soggetto ad allagamento»;

che si tratterebbe di elementi costitutivi ed essenziali della "fattispecie agevolata" prevista dal legislatore regionale, in assenza dei quali potrebbero darsi solo due ipotesi, alternative tra loro: la riconducibilità dell'intervento nelle tipologie di cui alle lettere a) e b) dell'art. 31 della legge regionale n. 7 del 1995 ovvero l'inapplicabilità del regime speciale di agevolazione edilizia per gli appostamenti fissi di caccia;

che tacendo su tali caratteristiche di fatto, diverse dalla semplice dimensione della superficie, l'ordinanza di rimessione impedirebbe la verifica relativa all'applicabilità della norma censurata agli interventi edilizi oggetto dell'imputazione;

che un ulteriore profilo di inammissibilità della questione sarebbe rappresentato dall'incompleta ricostruzione della disciplina legislativa sottoposta allo scrutinio di legittimità costituzionale e, di conseguenza, dall'incertezza sull'individuazione dell'oggetto della questione sollevata;

che il giudice rimettente, infatti, avrebbe omesso di dare atto di due ulteriori e successivi interventi di novellazione del citato art. 31: con il primo, contenuto nell'art. 27, comma 1, della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"), il legislatore regionale avrebbe modificato la stessa definizione di "appostamento fisso di caccia", escludendo espressamente che vi possano essere ricompresi i manufatti in muratura; con il secondo, contenuto nell'art. 14, comma 1, della legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7 (Ulteriori modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7: "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"), già in vigore alla data dell'ordinanza di rimessione, il legislatore regionale avrebbe modificato proprio la lettera c) del primo comma del citato art. 31, introducendo la distinzione tra capanno principale e capanni secondari, e individuando per l'uno e per gli altri limiti dimensionali differenti;

che, avendo omesso di dar conto dei due indicati interventi novellatori, il giudice *a quo* avrebbe sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale un testo normativo diverso da quello vigente alla data dell'ordinanza e verosimilmente applicabile al caso di specie, il che determinerebbe l'inammissibilità della questione;



che un ulteriore vizio di motivazione sulla rilevanza della questione si collegherebbe all'incompleta ricostruzione della disciplina vigente ad opera del rimettente, che non avrebbe precisato se il capanno più grande abbia o meno una struttura in muratura, ipotesi nella quale la norma censurata non troverebbe applicazione;

che, secondo la Regione Marche, la questione sarebbe comunque infondata per erroneità del presupposto interpretativo dal quale muove il rimettente, perché la tesi secondo cui la disciplina statale contenuta nel d.P.R. n. 380 del 2001 precluderebbe in modo assoluto alle Regioni di individuare fattispecie sottratte alla necessità del rilascio dei titoli abilitativi edilizi previsti dallo Stato sarebbe erronea in quanto frutto di una incompleta ricostruzione della legislazione statale assunta quale parametro interposto;

che il giudice *a quo*, infatti, non avrebbe considerato il disposto dell'art. 6 del d.P.R. n. 380 del 2001, che, nel comma 6, stabilisce che le regioni a statuto ordinario possono estendere la disciplina di cui allo stesso articolo a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal primo e dal secondo comma;

che con la previsione fortemente innovativa introdotta dalla legge 22 maggio 2010, n. 73, in sede di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), le Regioni si sarebbero viste, da un lato, sottrarre il potere di «restringere» le aree di attività edilizia libera previste dal legislatore statale e, dall'altro, attribuire esplicitamente il potere di ampliare le fattispecie di interventi realizzabili senza alcun titolo abitativo di natura edilizia;

che, nel nuovo contesto di legislazione statale, la Regione Marche avrebbe fatto immediato uso del potere normativo attribuito dal citato art. 6, introducendo, con le due leggi regionali n. 16 e n. 20 del 2010, le modifiche all'art. 31, comma 1, della legge regionale n. 7 del 1995 contenenti lo speciale regime di agevolazione edilizia per manufatti ontologicamente «temporanei» quali gli appostamenti fissi di caccia che risultino, al contempo, autorizzati dalle Province in quanto conformi alla legislazione venatoria e rispondenti alle ben delimitate caratteristiche costruttive, tipologiche, localizzative e dimensionali espressamente previste.

Considerato che, con ordinanza del 7 maggio 2012 (r.o. n. 129 del 2012), il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Ancona ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, primo comma, terzo periodo, lettera *c*), della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010), e dall'art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)», «nella parte in cui stabilisce che gli appostamenti fissi di caccia autorizzati dalle Province in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria, ed aventi le caratteristiche dimensionali ivi riportate, non sono soggetti al rilascio dei titoli abilitativi edilizi»;

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., perché, escludendo per gli interventi edilizi indicati il regime autorizzatorio, incide sulla disciplina prevista dall'art. 44, lettera *c*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, comportandone, in relazione ad alcune fattispecie, la «parziale depenalizzazione», in contrasto con il «monopolio statale» della materia penale;

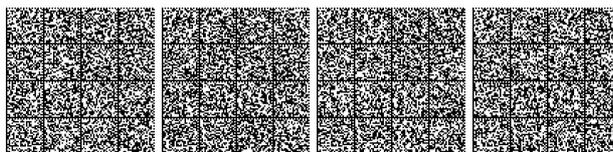
che la norma censurata violerebbe altresì l'art. 117, terzo comma, Cost., perché, rientrando l'edilizia nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», sarebbe in contrasto con il principio fondamentale relativo al titolo abilitativo necessario per gli interventi di nuova costruzione ex artt. 3, comma 1, lettera *e*), e 10 del d.P.R. n. 380 del 2001, essendo precluso alle Regioni di «individuare con legge ulteriori interventi che non siano sottoposti al rilascio del permesso di costruire»;

che la questione è manifestamente inammissibile per diverse ragioni;

che, infatti, il regime derogatorio censurato dal rimettente è subordinato al conseguimento dell'autorizzazione della Provincia in conformità alle disposizioni della legislazione venatoria, ma l'ordinanza di rimessione non offre alcuna indicazione sulla sussistenza di tale requisito, sicché la descrizione della fattispecie risulta carente in relazione a un elemento necessario per la verifica dell'applicabilità della norma censurata nel giudizio principale;

che, pertanto, «l'insufficiente descrizione della fattispecie e correlativamente la mancanza di motivazione sulla rilevanza comportano la manifesta inammissibilità della questione» (*ex plurimis*, ordinanza n. 127 del 2012);

che, inoltre, la disposizione censurata è stata modificata, oltre che dalle leggi della Regione Marche n. 16 del 2010 e n. 20 del 2010, richiamate dal rimettente, dall'art. 27, comma 1, della legge della Regione Marche 18 luglio 2011, n. 15 e dall'art. 14, comma 1, della legge della Regione Marche 10 aprile 2012, n. 7, entrambe entrate in vigore prima della deliberazione dell'ordinanza di rimessione;



che l'ordinanza di rimessione non ha dato conto delle modifiche introdotte dalle leggi della Regione Marche n. 15 del 2011 e n. 7 del 2012, sia pure, eventualmente, per escluderne la rilevanza nel giudizio *a quo*;

che la mancata considerazione delle modifiche della disposizione censurata intervenute prima dell'ordinanza che solleva la questione di legittimità costituzionale si risolve in una carenza di motivazione sulla rilevanza (*ex plurimis*, ordinanza n. 310 del 2007), rendendo, anche sotto questo profilo, la questione manifestamente inammissibile;

che, sotto un ulteriore profilo, deve rilevarsi che l'ordinanza di rimessione, dopo avere premesso che le due modifiche legislative prese in considerazione sono entrate in vigore in un momento in cui il reato di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001 «si era già consumato», ha ritenuto che «tale normativa regionale, di natura extrapenale, anche laddove volesse considerarsi successiva alla consumazione del reato, abbia incidenza in termini di astratta configurabilità del reato medesimo, trattandosi di norma successiva favorevole applicabile ai fatti pregressi in base all'art. 2, comma 4, c.p.»;

che con tale affermazione il giudice rimettente mostra di ritenere che la successione di leggi extrapenali, integratrici della norma penale ha in ogni caso la stessa efficacia retroattiva, abolitrice del reato, riconosciuta dall'art. 2, secondo comma, cod. pen. alla successione di norme penali;

che l'esistenza di un principio del genere è assai controversa;

che il tema della successione di leggi extrapenali, integratrici della norma penale, nella sua complessità, ha formato oggetto di approfondimenti anche recenti da parte della Corte di cassazione (Sez. un., 27 settembre 2007, n. 2451/08) dei quali il rimettente non ha tenuto conto e che, in particolare, un orientamento, già richiamato da questa Corte, «subordina comunque l'applicabilità dell'art. 2 cod. pen. alla condizione, da verificare caso per caso, che la modifica (o l'abrogazione) delle norme extrapenali incida sullo stesso giudizio di disvalore della condotta incriminata sotteso alla comminatoria di pena, e non si limiti soltanto a precisare la fattispecie precettiva» (ordinanza n. 415 del 2004);

che il rimettente non ha considerato la complessità del tema, omettendo di indicare le ragioni che avrebbero potuto giustificare le sue conclusioni, sicché, pure sotto questo aspetto, «la motivazione sulla rilevanza risulta evidentemente parziale e inadeguata» (ordinanza n. 415 del 2004).

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, primo comma, terzo periodo, lettera c), della legge della Regione Marche 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Marche 15 novembre 2010, n. 16 (Assestamento del bilancio 2010), e dall'art. 18 della legge della Regione Marche 28 dicembre 2010, n. 20, recante «Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011/2013 della Regione (Legge Finanziaria 2011)», sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Ancona con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2012.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 315

Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Circostanze attenuanti - Esclusione che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

**Reati e pene - Circostanze attenuanti - Esclusione che tutte le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. - Riferimento a circostanze attenuanti non applicabili nel giudizio *a quo* - Difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* di una eventuale decisione di accoglimento - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Cod. pen., art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251.
- Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Alfonso QUARANTA;

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

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di L.B. con ordinanza del 22 maggio 2012, iscritta al n. 145 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 maggio 2012 (r.o. n. 145 del 2012), il Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, secondo (*recte*: terzo) comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude che le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;



che, in via subordinata, il giudice *a quo* ha sollevato, sempre in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che il giudice rimettente riferisce di procedere, in sede di giudizio abbreviato successivo all'instaurazione del giudizio direttissimo, nei confronti di una persona accusata del reato di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 per avere illegalmente detenuto e ceduto 1,6 grammi lordi di eroina (fatto commesso il 2 maggio 2012);

che, ricostruiti i fatti che avevano condotto all'arresto dell'imputato, il Tribunale di Torino riferisce che l'episodio per il quale si procede deve ritenersi attenuato a norma del quinto comma del citato art. 73, risultando rilevanti in tal senso il quantitativo della sostanza stupefacente di cui all'imputazione, il prezzo di vendita assai modesto, le modalità della vendita stessa, nonché le caratteristiche dell'acquirente, persona non «vulnerabile», e quelle dell'imputato, che si trova in condizioni di vita sicuramente non facili;

che all'imputato è contestata la recidiva reiterata, specifica e infraquinquennale, avendo subito quattro condanne per fatti di cessione illecita di sostanze stupefacenti commessi dal dicembre del 2001 al novembre del 2007;

che il rimettente richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare, la sentenza n. 192 del 2007) che ha prospettato un'interpretazione della disciplina della recidiva così come modificata dalla legge n. 251 del 2005, in forza della quale l'unica ipotesi di recidiva obbligatoria è quella delineata dal quinto comma dell'art. 99 cod. pen., laddove il quarto comma prevede un'ipotesi di recidiva facoltativa, in relazione alla quale il giudice conserva il potere discrezionale di escluderla ovvero di riconoscerla qualora il nuovo episodio delittuoso appaia concretamente significativo, in rapporto alla natura e al tempo di commissione dei precedenti, sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo;

che tale interpretazione è stata condivisa dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. pen., sezioni unite, 27 maggio 2010, n. 35738);

che, secondo il giudice *a quo*, la descritta evoluzione giurisprudenziale «ha aperto la strada a una ridda di decisioni di merito assai diverse su casi sostanzialmente analoghi», registrandosi talora «veri e propri “equilibrismi dialettici” per motivare l'esclusione della recidiva - in situazioni che ragionevolmente non l'avrebbero consentito - pur di evitare l'assurdo dell'inflizione di sei anni di reclusione in ipotesi di cessione di una singola dose di sostanza stupefacente» e, in altri, pronunce che statuivano tali condanne «senza chiedersi se ciò fosse rispettoso dei principi di proporzionalità e personalità della pena»;

che, nonostante l'orientamento indicato, il problema ancora aperto, ad avviso del rimettente, «deriva dal fatto che il riconoscere o escludere la recidiva reiterata facoltativa è operazione valutativa radicalmente diversa dal “bilanciare” quella recidiva con concorrenti circostanze attenuanti», esistendo «situazioni in cui, giudicando con onestà intellettuale, la recidiva non può essere esclusa, e tuttavia viene sentito come ingiusto negare la prevalenza di determinate attenuanti»;

che tale rilievo sarebbe tanto più evidente nella disciplina penale del traffico di stupefacenti, dove le disposizioni di cui al primo e al quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 «rispecchiano due situazioni enormemente diverse dal punto di vista criminologico», in quanto «al comma 1 è prevista la condotta del grande trafficante, che dispone di significative risorse economiche e muove quantitativi rilevanti di sostanze stupefacenti senza mai esporsi in luoghi pubblici», laddove al comma 5 è contemplata «la condotta del piccolo spacciatore, per lo più straniero e disoccupato, che si procura qualcosa per vivere svolgendo “sulla strada” la più rischiosa attività di vendita al minuto delle sostanze stupefacenti»;

che, sulla base di tali differenze, il legislatore ha sanzionato la seconda condotta «con una pena detentiva che, nel minimo edittale, è pari ad appena un sesto della pena prevista per la prima»;



che l'assetto normativo per il quale «una circostanza attenuante riduce la pena edittale minima da sei a un anno di reclusione, costituisce un unicum nel nostro sistema penale» e, ad avviso del Tribunale di Torino, spiega perché la questione di legittimità costituzionale sia stata proposta con «specifica limitazione» al rapporto tra l'art. 69, comma quarto, cod. pen. e la disposizione di cui al quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990;

che, in materia di stupefacenti, il legislatore avrebbe fatto ricorso a una tecnica normativa peculiare, in quanto mentre in alcuni casi (ad esempio con riguardo ai delitti di lesioni, di furto, di truffa e di rapina) «la legge prevede la pena per le ipotesi meno gravi (e più frequenti nella prassi) e aggiunge una serie di circostanze aggravanti per le ipotesi di maggiore allarme sociale», in altri (come per l'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990) «la legge fissa la pena base per le ipotesi più gravi e prevede poi circostanze attenuanti per adeguare la sanzione ai casi più lievi e frequenti»;

che, in questi ultimi casi, «il divieto di prevalenza delle attenuanti sulla recidiva reiterata produce conseguenze sanzionatorie devastanti, perché finisce con l'equiparare quoad poenam casi oggettivamente lievi a casi di particolare allarme sociale», sicché mentre all'autore di molteplici furti sarebbe applicabile, in caso di riconoscimento di circostanze attenuanti equivalenti a circostanze aggravanti, una pena edittale minima sempre pari a sei mesi di reclusione, il piccolo spacciatore, in caso di riconoscimento della recidiva reiterata, vedrebbe elevata la pena edittale minima da uno a sei anni di reclusione;

che la possibilità di escludere discrezionalmente la recidiva non sarebbe sempre praticabile e, in particolare, non lo sarebbe nel giudizio *a quo*;

che, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale confermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza comune, per escludere la recidiva occorre valorizzare «la natura e il tempo di commissione dei precedenti»;

che le condanne già riportate dall'imputato attengono a quattro violazioni della disciplina degli stupefacenti in un arco temporale compreso tra il 2000 e il 2007, sicché natura e tempo di commissione dei reati indicherebbero che il reato sub iudice è «espressione della medesima “devianza” già denotata in occasione dei precedenti reati, ed è perciò sicura manifestazione di maggior colpevolezza e pericolosità dell'imputato»;

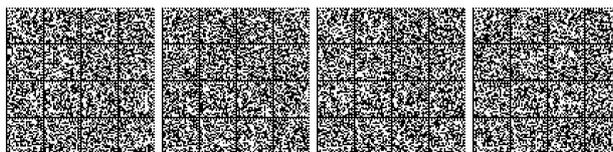
che, pertanto, non sarebbe possibile escludere la recidiva reiterata, mentre il reato commesso dall'imputato resterebbe una modesta violazione sussumibile nel quinto comma dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e non sarebbe conforme ai principi costituzionali che «il riconoscimento della recidiva reiterata imponga al giudice di trascurare integralmente questo dato di realtà»;

che la norma censurata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza perché «conduce, in determinati casi, ad applicare pene identiche a violazioni di rilievo penale enormemente diverso»;

che il recidivo reiterato implicato nel grande traffico di stupefacenti (art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990) al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche verrebbe punito con la stessa pena prevista per il recidivo reiterato autore di uno «spaccio di strada» di infime quantità al quale siano riconosciute le circostanze attenuanti generiche e quella prevista dal quinto comma dell'art. 73: «l'enorme differenza oggettiva, naturalistica, criminologica delle due condotte viene completamente obliterata in virtù di una esclusiva considerazione dei precedenti penali del loro autore»;

che sussisterebbe, inoltre, la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al «fatto commesso», riconosce rilievo fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale; la costituzionalizzazione del principio di offensività implicherebbe «la necessità di un trattamento penale differenziato per fatti diversi, senza che la considerazione della mera pericolosità dell'agente possa legittimamente avere rilievo esclusivo»;

che verrebbe in rilievo, infine, attraverso l'art. 27, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost., il principio di proporzionalità della pena (nelle sue due funzioni retributiva e rieducativa), perché «una pena sproporzionata alla gravità del reato commesso da un lato non può correttamente assolvere alla funzione di ristabilimento della legalità violata, dall'altro non potrà mai essere sentita dal condannato come rieducatrice: essa gli apparirà solo come brutale e irragionevole vendetta dello stato, suscitatrice di ulteriori istinti antisociali»;



che, ad avviso del rimettente, sarebbe un dato autoevidente che l'inflizione di sei anni di reclusione per la cessione di una singola modesta dose di sostanza stupefacente, chiunque ne sia l'autore, non possa essere considerata una risposta sanzionatoria proporzionata, come l'esperienza quotidiana delle aule di giustizia conferma;

che, osserva ancora il giudice *a quo*, la pena edittale minima per il piccolo spaccio del recidivo reiterato è più grave di quella prevista, ad esempio, per la partecipazione ad associazioni terroristiche o mafiose (artt. 270-*bis* e 416-*bis* cod. pen.), per la concussione (art. 317 cod. pen.), per le lesioni dolose con pericolo di vita della vittima (art. 583, primo comma, cod. pen.), per la rapina aggravata e l'estorsione (artt. 628 e 629 cod. pen.), per la violenza sessuale (art. 609-*bis* cod. pen.) e per l'introduzione illegale di armi da guerra nel territorio dello Stato (art. 1, legge 2 ottobre 1967, n. 895);

che il giudice rimettente chiede, dunque, una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui esclude che «le circostanze attenuanti (tutte) possano essere dichiarate prevalenti sulla riconosciuta recidiva reiterata»;

che, in via subordinata, il rimettente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata;

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

che emergerebbe, in primo luogo, «il difetto di rilevanza delle questioni di costituzionalità poste dal giudice remittente»;

che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui esclude che tutte le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla riconosciuta recidiva reiterata sarebbe palesemente inammissibile, in quanto «non è minimamente motivata in punto di rilevanza ed è sollevata dal giudice *a quo* soltanto nella parte dispositiva dell'ordinanza di remissione»;

che in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. nella parte in cui esclude che l'attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 possa essere dichiarata prevalente sulla riconosciuta recidiva reiterata sarebbe ugualmente priva del requisito della motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non spiegherebbe perché il fatto commesso debba essere riconosciuto di lieve entità, né perché tale modesta violazione debba essere ritenuta circostanza prevalente sulla recidiva reiterata;

che l'Avvocatura generale dello Stato ritiene comunque la questione non fondata;

che, infatti, con la riforma dell'art. 69 cod. pen. introdotta dal decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (Provvedimenti urgenti sulla giustizia penale), convertito, con modificazioni, nella legge 7 giugno 1974, n. 220, si sarebbe gravato il giudice di un potere discrezionale estremamente lato e non immune esso stesso dal pericolo di disparità e incertezze in sede applicativa;

che la dilatazione del giudizio di bilanciamento conseguente alla riforma del 1974 avrebbe in seguito indotto più volte il legislatore a circoscriverlo o ad escluderlo per talune circostanze (ad esempio: art. 1, decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, recante «Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica», convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15; art. 90, decreto legislativo 30 marzo 1990, n. 76, recante il «Testo unico delle leggi per gli interventi nei territori della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980, del febbraio 1981 e del marzo 1982»), con una serie di eccezioni attestanti la possibilità di un ripensamento della riforma stessa;

che in tale contesto si inserirebbe la modifica dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., la cui *ratio* è chiaramente volta ad «inasprire il regime sanzionatorio di coloro che versano nella situazione di recidiva reiterata, impedendo che tale importante circostanza sia sottratta alla commisurazione della pena in concreto»;

che si tratterebbe di una «scelta discrezionale del legislatore immune dalle censure denunciate dal giudice remittente»;



che la norma censurata non sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, volendo attuare «una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, inasprendone il regime sanzionatorio»; che essa, inoltre, non comporterebbe un'applicazione sproporzionata della pena, intendendo sanzionare maggiormente coloro che pervicacemente hanno commesso un altro reato essendo già recidivi, così dimostrando un alto e persistente grado di antisocialità;

che, osserva ancora l'Avvocatura generale dello Stato, già in relazione ad altre ipotesi, quali la circostanza aggravante di cui al citato art. 1 del decreto-legge n. 625 del 1979 e l'art. 280, commi 2 e 4, cod. pen., il legislatore avrebbe escluso espressamente il bilanciamento sulla base di una disciplina ritenuta costituzionalmente legittima (sentenze n. 38 e n. 194 del 1985);

che, inoltre, non si potrebbe ragionevolmente ritenere che la previsione di trattamenti sanzionatori più aspri per i recidivi reiterati possa portare ad un trattamento sanzionatorio di per sé sproporzionato, il che sarebbe sufficiente ad escludere anche qualsiasi conflitto con la funzione rieducativa della pena;

che la commisurazione della pena, sottolinea l'Avvocatura generale dello Stato, è «demandata al giudice alla stretta dei principi fissati dal legislatore», che, nel caso di specie, avrebbe inteso sanzionare il fenomeno della recidiva reiterata in sé, a prescindere dalla gravità dei fatti commessi, dai loro tempi e modi e dalle sanzioni irrogate, in quanto «il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi nei confronti del soggetto, e quindi è necessario assicurare la possibilità (quantomeno escludendo la prevalenza delle attenuanti) che, attraverso l'applicazione della pena, tale funzione trovi una nuova occasione di svolgimento»;

che inoltre, osserva l'Avvocatura dello Stato, salvo che per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., la recidiva conserva il carattere discrezionale o facoltativo, così restando integro il potere del giudice di escludere l'applicazione della circostanza qualora ritenga che la ricaduta nel reato non sia «indice di insensibilità etico/sociale del colpevole», ma sia un fatto occasionale determinato da motivi contingenti o, comunque, irrilevante dal punto di vista della tutela sociale in considerazione del lungo tempo trascorso dal precedente reato;

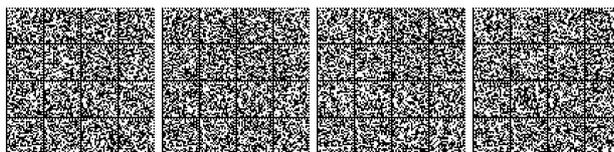
che, anche nelle ipotesi di recidiva reiterata, il giudice di merito sarebbe tuttora in grado, motivando adeguatamente la decisione, di commisurare il trattamento sanzionatorio alla effettiva gravità del fatto e alla reale necessità di rieducazione mostrata dal colpevole.

Considerato che, con ordinanza del 22 maggio 2012 (r.o. n. 145 del 2012), il Tribunale di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, secondo (*recte*: terzo) comma, della Costituzione, dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude che le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, in via subordinata, il giudice *a quo* ha sollevato, sempre in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, in via preliminare, deve rilevarsi che con la sentenza n. 251 del 2012, successiva all'ordinanza di rimessione, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.;

che, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 251 del 2012, la questione sollevata in via subordinata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto è diventata priva di oggetto;



che a tale conclusione si giunge sul rilievo che la questione in esame riguarda la stessa norma della quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, «sicché, in forza dell'efficacia ex tunc di tale pronuncia, è preclusa al giudice *a quo* una nuova valutazione della perdurante rilevanza della questione stessa, unica valutazione che potrebbe giustificare la restituzione degli atti al giudice rimettente» (così, *ex plurimis*, l'ordinanza n. 182 del 2012);

che la declaratoria di manifesta inammissibilità si impone anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 27, secondo (*recte*: terzo) comma, Cost., dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui esclude che «tutte» le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata;

che, infatti, sulla base della stessa descrizione della vicenda processuale svolta dal rimettente, non risulta l'applicabilità, nel caso di specie, di circostanze attenuanti diverse da quella di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, sicché, in seguito alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 251 del 2012, l'eventuale accoglimento della questione principale sollevata dal rimettente non avrebbe alcun «rilievo nel giudizio *a quo*» (sentenza n. 278 del 2011).

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude che le circostanze attenuanti possano essere dichiarate prevalenti sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen., sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza di cui in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251, nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva reiterata, prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. sollevata, in riferimento agli articoli 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

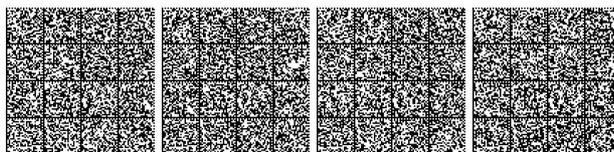
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2012.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA



## N. 316

*Ordinanza 12 - 27 dicembre 2012*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo amministrativo - Giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture - Responsabilità per lite temeraria - Adozione di una decisione fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati - Previsione, fermo restante quanto stabilito dall'art. 26 del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, che il giudice condanni la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio - Asserita violazione del principio di uguaglianza - Asserita lesione del principio di legalità - Asserita incidenza sul diritto di difesa e sul principio della tutela giurisdizionale - Asserita lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Asserita lesione dei principi del giusto processo - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti al giudice rimettente.**

- D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 246-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 23, 24, 97, 111 e 113.

## 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 246-*bis* del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra la Tecnoservizi s.r.l. e il Comune di Contigliano ed altra, con ordinanza depositata il 3 novembre 2011, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

Udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2012 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 3 novembre 2011, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 23, 24, 97, 111 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 246-*bis* del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), introdotto dall'art. 4, comma 2, lettera *ii*), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;

che la disposizione denunciata, rubricata «Responsabilità per lite temeraria», stabilisce, nell'ambito dei giudizi in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che il giudice, fermo restando quanto disposto dall'articolo 26 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), «condanna d'ufficio la parte soccombente al pagamento di una sanzione pecuniaria in misura non inferiore al doppio e non superiore al quintuplo del contributo unificato dovuto per il ricorso introduttivo del giudizio quando la decisione è fondata su ragioni manifeste od orientamenti giurisprudenziali consolidati»;



che il rimettente ipotizza, anzitutto, l'esistenza di un contrasto con l'art. 3 Cost., giacché la norma censurata, aggiungendosi all'istituto in materia di spese di lite disciplinato, in via generale, dall'art. 26, comma 2, del codice del processo amministrativo, penalizzerebbe "gravemente" chi intende accedere alla via giudiziale per tutelare la propria posizione soggettiva nel settore dell'affidamento di commesse pubbliche rispetto a chi propone azioni giudiziali dinanzi al giudice amministrativo in materie diverse, privilegiando al tempo stesso i soggetti economicamente "forti" a discapito di coloro che non sono in grado, sempre sotto il profilo economico, "di rischiare - in caso di insuccesso nella contesa giudiziale - di vedersi inflitta una condanna al pagamento di una importante sanzione pecuniaria", oltre alla dovuta corresponsione del contributo unificato;

che sarebbe vulnerato anche l'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto la forza dissuasiva del "pericolo di vedersi irrogare una sanzione pecuniaria", a fronte della possibilità di contestare le illegittimità perpetrate da una stazione appaltante nella selezione per l'affidamento della commessa pubblica, confliggerebbe con il diritto inviolabile della difesa;

che sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 111 Cost., nella sua declinazione di principio "della parità delle parti", venendosi a determinare "una ingiustificata selezione in ragione delle capacità economiche dei concorrenti tra coloro che possono percorrere serenamente la via giudiziale rispetto agli altri concorrenti, meno abbienti", che ad essa potrebbero rinunciare;

che sarebbe violato pure l'art. 113 Cost., in quanto "la potenziale inibizione alla tutela giudiziale in materia di appalti pubblici, provocata dal rischio di subire una condanna al pagamento di una sanzione pecuniaria", verrebbe a limitare la tutela dinanzi al giudice amministrativo;

che, inoltre, vi sarebbe contrasto con l'art. 23 Cost., non potendo la cosiddetta "giurisprudenza consolidata", in quanto non ascrivibile al novero delle fonti del diritto, costituire la base legale per infliggere una sanzione pecuniaria, la cui disciplina generale è informata dal principio di legalità;

che anche all'art. 97 Cost., nella sua declinazione di principio di imparzialità e correttezza dell'azione della pubblica amministrazione, sarebbe inferto un vulnus, posto che l'espressione "giurisprudenza consolidata" non coincide con "una nozione di fonte giuridica certa e dai contorni definiti", essendo arduo fissare "una soglia di consolidamento dell'interpretazione giurisprudenziale", sempre soggetta a possibili mutamenti;

che, ad avviso del rimettente, tutti i parametri sopra evocati subirebbero una lesione anche qualora la parte soccombente non sia quella ricorrente, ma l'Amministrazione, come avvenuto nel caso di specie, posto che l'art. 246-*bis* del d.lgs. n. 163 del 2006, a differenza da quanto previsto dall'art. 123 cod. proc. amm., "non reca alcuna cautela processuale in favore del potenziale soggetto trasgressore" che sia soccombente nella lite e cioè non consente ad esso (anche nel caso si tratti dell'Amministrazione resistente) "di poter controdedurre e tutelare la propria posizione rispetto alla contestazione da parte del giudice amministrativo dell'affiorare dei presupposti processuali che possono condurre alla condanna al pagamento della sanzione pecuniaria";

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una pronuncia di restituzione degli atti per *ius superveniens* o, comunque, per l'inammissibilità o infondatezza della questione.

Considerato che, successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, l'art. 1, comma 3, lettera *b*), numero 9) del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), inserendo nel corpo dell'art. 4, comma 1, di cui all'allegato 4 al decreto legislativo n. 104 del 2010 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - concernente «Ulteriori abrogazioni» - dopo il numero 36), il «36-*bis*) decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163: articolo 246-*bis*», ha determinato l'abrogazione della norma denunciata;

che, peraltro, lo stesso d.lgs. n. 195 del 2011, all'art. 1, comma 1, lettera *f*), ha modificato l'art. 26, comma 2, del codice del processo amministrativo, rubricato «Spese di giudizio» - e cioè la norma che il rimettente assume a *tertium comparationis* - nel senso del recepimento, della disciplina già oggetto della norma speciale abrogata, nella norma più generale di cui, appunto, al citato art. 26, comma 2;

che, pertanto, alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo sopra descritto (con incidenza non solo sulla norma denunciata, ma anche su quella assunta a *tertium comparationis*), gli atti devono essere rimessi al giudice *a quo* affinché proceda ad una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata (tra le più recenti: ordinanze n. 232, n. 190, n. 180 e n. 168 del 2012).

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

*ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 dicembre 2012.

*Il Cancelliere*

F.to: Roberto MILANA

T\_120316





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 168

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Previsione che la Giunta regionale entro trenta giorni antecedenti l'inizio dell'annata venatoria adotta i provvedimenti di deroga, previo parere del Comitato faunistico regionale, sentite le Province e gli enti gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione del parere dell'ISPRA - Contrasto con la disciplina statale in attuazione della direttiva comunitaria 79/409/CEE sull'esercizio delle deroghe - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Previsione che la Giunta regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, sentito il Comitato faunistico regionale - Previsione che, nel caso in cui il parere non venga rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta, si prescinde dallo stesso - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un meccanismo di silenzio assenso in contrasto con i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis, comma 3; legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 16, comma 3.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Attuazione delle deroghe comunitarie in materia di conservazione degli uccelli selvatici - Provvedimenti in deroga adottati dalla Giunta regionale - Previsione che le deroghe non possono essere attivate per le specie per le quali sia stata accertata una grave diminuzione della consistenza numerica, durante il periodo di nidificazione degli uccelli o durante la fase di migrazione per ritorno degli stessi al luogo di nidificazione, fatta salva l'attività di controllo di specie alloctone - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che esclude la possibilità di deroga per le specie in declino indipendentemente dalle finalità della deroga - Contrasto con la disciplina statale sull'attività di controllo delle specie alloctone - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 15, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, art. 9; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 19-bis, comma 3.



**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria - Immissione di selvaggina pronta caccia - Previsione che le riserve di caccia, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, stabiliscono i tempi e le modalità delle immissioni della selvaggina pronta caccia - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti previsti dalla normativa statale in tema di introduzione di selvaggina allevata - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 18, comma 1, lett. a).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, art. 16.

**Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria - Previsione che i c.d. recuperatori di fauna selvatica abbattuta possono svolgere l'attività di recupero muniti di armi, in orari e giorni di silenzio venatorio - Ricorso del Governo - Denunciata inosservanza dei limiti previsti dalla normativa statale per tale attività - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Violazione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, art. 18, comma 1, lett. d).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 12, commi 2 e 3, e 21, comma 1, lett. g).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12 contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 16 agosto 2012, n. 33, S.O. n. 22, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e adeguamento alla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e alla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Modifiche a leggi regionali in materia di attività commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande e di gestione faunistico-venatoria (Legge comunitaria 2010)», in relazione:

- al suo art. 15, comma 1, lettera a);
- al suo articolo 15, comma 1, lettera c);
- al suo art. 15, comma 1, lettera d);
- al suo art. 18, comma 1, lettera a);
- al suo art. 18, comma 1, lettera d).

La legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012, emanata in attuazione della legge regionale 2 aprile 2004, n. 10 — che reca le «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» — introduce, tra l'altro, modifiche alla legge regionale 6 marzo 2008, n. 6 («Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria») e ad altre leggi regionali in materia venatoria, con il dichiarato scopo di uno loro adeguamento alla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e alla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

In questo contesto, l'art. 15 della legge, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 14/2007», stabilisce quanto segue:

al comma 1, lett. a): «dopo il comma 4 dell'art. 6 è inserito il seguente:

“4-bis. Per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, lettera g), la Giunta regionale, entro trenta giorni antecedenti l'inizio dell'annata venatoria, previo parere del Comitato faunistico regionale di cui all'art. 6 della legge regionale n. 6/2008, sentite le Province e gli enti gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali, per i territori di rispettiva competenza, adotta il provvedimento di deroga. I provvedimenti di deroga sono rilasciati per le finalità di cui all'art. 5, comma 1.”»;



al comma 1, lett. c): «c) il comma 7 dell'art. 6 è sostituito dal seguente:

“7. La Giunta regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, sentito il Comitato faunistico regionale. Nel caso in cui il relativo parere non venga rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta si prescinde dallo stesso.”»;

al comma 1, lett. d): «il comma 8 dell'art. 6 è sostituito dal seguente:

“8. Le deroghe per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, lettere c), d), f) e g), non possono essere attivate per le specie per le quali sia stata accertata una grave diminuzione della consistenza numerica, durante il periodo di nidificazione degli uccelli o durante la fase di migrazione per ritorno degli stessi al luogo di nidificazione, fatta salva l'attività di controllo di specie alloctone.”».

L'art. 18 della legge, rubricato «Modifiche alla legge regionale n. 6/2008, alla legge regionale n. 26/2002 e alla legge regionale n. 56/1986 in materia venatoria», introduce, tra le altre, le seguenti modifiche alla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 2 del 2008:

comma 1, lett. a): «dopo l'art. 8-bis è inserito il seguente:

“Art. 8-ter selvaggina pronta caccia

1. La Regione promuove e finanzia progetti mirati alla ricostituzione delle popolazioni selvatiche. Nelle more dell'approvazione del Piano faunistico venatorio regionale, sono ammesse immissioni di fauna 'pronta caccia' sul territorio regionale.

2. Fanno parte della selvaggina 'pronta caccia' le seguenti specie di uccelli: quaglia, fagiano e starna quando nate e cresciute negli allevamenti di cui all'art. 17 della legge n. 157/1992.

3. Nelle more dell'attuazione dei progetti di cui al comma 1, le immissioni sul territorio delle Riserve di caccia della selvaggina 'pronta caccia' sono regolamentate dal Regolamento di fruizione venatoria di ciascuna Riserva e non sono soggette a limitazioni di numero e di sesso. Le Riserve di caccia, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, stabiliscono i tempi e le modalità delle immissioni della selvaggina 'pronta caccia'.”»;

al comma 1, lett. d): «dopo l'art. 26 è inserito il seguente:

“Art. 26-bis cani da traccia

1. Le Province, disciplinando la materia in modo uniforme e secondo i propri ordinamenti, provvedono all'abilitazione di conduttori e cani da traccia, previa organizzazione di corsi obbligatori di formazione ed esami finali. Le Province provvedono altresì a individuare le razze canine ammissibili ad abilitazione.

2. Le abilitazioni conseguite presso le amministrazioni provinciali hanno validità nell'intero territorio regionale.

3. L'attività di recupero è svolta con l'utilizzo dell'arma da parte del recuperatore abilitato, nel rispetto dell'art. 13 della legge n. 157/1992, ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura della stagione venatoria nell'intero territorio regionale.

4. Le Province e le forze dell'ordine possono ricorrere all'ausilio dei recuperatori regolarmente abilitati anche per il recupero di capi feriti a seguito di incidenti stradali durante tutto il periodo dell'anno.

5. I recuperatori abilitati, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 14 della legge regionale n. 21/1993, possono raccogliere e trasportare la fauna rinvenuta presso siti di stoccaggio anche temporanei e sono obbligati a comunicare gli esiti del recupero all'autorità che ne ha richiesto l'intervento.

6. Ogni Provincia ha facoltà di istituire un albo dei recuperatori abilitati. Le Province devono rilasciare ai recuperatori abilitati un tesserino sul quale deve essere obbligatoriamente annotata l'attività di recupero. Per l'iscrizione a detto albo, le Province hanno altresì facoltà di richiedere ai recuperatori idonea polizza assicurativa.”».



Tali disposizioni sono illegittime per i seguenti

#### M O T I V I

*Violazione dell'art. 4, comma 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 — Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia. In relazione all'art. 117, comma 1, della Costituzione, violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. In relazione all'117, comma 2, lettera s) violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».*

L'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

In attuazione della competenza esclusiva ivi prevista, spetta allo Stato l'istituzione di una disciplina che, investendo l'ambiente nel suo complesso — e dunque anche in ogni sua parte — opera quale limite alla competenza attribuita alle Regioni e alle Province autonome in materie la cui disciplina entri potenzialmente in conflitto con il valore costituzionalmente protetto dell'ambiente.

Se da un lato è indubitabile che nella competenza esclusiva regionale in materia di «caccia e pesca» rientrino gli aspetti più strettamente connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrino nella competenza esclusiva regionale — da esercitarsi comunque in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali — dall'altro lato è altrettanto indubbio che, come confermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte, che la competenza attribuita allo Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema costituisca limite alla potestà regionale in tale materia.

Benché, pertanto, alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia sia attribuita, dall'art. 4, comma terzo, dello Statuto di autonomia una potestà legislativa primaria in materia di caccia e pesca, l'esercizio di tale competenza non può interferire con le attribuzioni dello Stato in materia di disciplina dell'ambiente.

La disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, infatti, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (*cf.* sent. n. 151 del 1986) e assoluto (sent. n. 210 del 1987) e deve garantire, anche in attuazione del diritto primario e derivato dell'Unione europea, un elevato livello di tutela, destinato ad imporsi sulle discipline di settore e, dunque, sulle competenze esclusive regionali attribuite per la tutela di diversi interessi (si confrontino, per tutte, le sentenze n. 378 del 2007 e n. 62 del 2008).

Ed è indiscutibile che l'esercizio dell'attività venatoria sia suscettibile di incidere sui livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la conseguenza che il legislatore regionale, nel regolare le relative attività, è chiamato ad un rigoroso rispetto degli standard minimi e uniformi di tutela fissati dalla legislazione nazionale, in attuazione della competenza esclusiva ad essa attribuita dall'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., oltre che al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Sulla base di tali premesse, si dimostra l'illegittimità costituzionale delle norme censurate con il presente ricorso.

L'art. 15, comma 1, lett. a) della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 15 del 2012 inserisce un comma 4-bis nell'art. 6 della legge regionale n. 14 del 2007, che regola il contenuto e le procedure delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

Il nuovo comma afferma che i provvedimenti di deroga sono adottati dalla Giunta regionale, entro trenta giorni antecedenti l'inizio dell'annata venatoria, previo parere del Comitato faunistico regionale di cui all'art. 6 della legge regionale n. 6/2008, sentite le Province e gli enti gestori dei parchi naturali regionali e delle riserve naturali regionali, per i territori di rispettiva competenza.

Nel disporre tale procedura, la norma enuncia che tale procedimento è attuato per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, lettera g) della medesima legge regionale n. 14 del 2007 — e dunque per finalità di «cattura, detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccola quantità, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo» — e nel contempo, all'ultimo periodo, che tali provvedimenti di deroga sono rilasciati per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, della predetta legge regionale.

La quanto meno dubbia formulazione della disposizione è suscettibile di consentire che i provvedimenti di deroga siano adottati dalla Giunta regionale attraverso un procedimento che prescinde dal parere dell'ISPRA, non solo per le finalità di cui all'art. 5, comma 1, lett. g) della legge regionale n. 14 del 2007 (c.d. catture di piccole quantità), ma anche per quelle sottostanti alle altre tipologie di deroga.



La norma — vieppiù se letta in combinato disposto con il novellato comma 7 del medesimo art. 6 della L.R. n. 14 del 2007, di cui subito si dirà — eccede, pertanto, la competenza legislativa regionale e viola i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, poiché si discosta da quanto previsto dall'art. 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che, in attuazione dell'art. 9 della direttiva 79/409/CE (c.d. «direttiva uccelli»), stabilisce che tali deroghe possano essere previste solo previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi ISPRA) o di un istituto riconosciuto a livello regionale.

L'art. 15, comma 1, lett. *c*) della legge regionale impugnata sostituisce il comma 7 dell'art. 6 della legge regionale n. 14 del 2007, prevedendo la possibilità della Giunta regionale di adottare il provvedimento di deroga una volta decorso inutilmente un breve termine (trenta giorni) entro il quale il Comitato faunistico regionale deve esaminare la proposta di deroga.

Tale previsione, introducendo un meccanismo di silenzio assenso, consente l'adozione di provvedimenti di deroga in assenza del parere dell'ISPRA o degli istituti regionali riconosciuti, così violando il già citato art. 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992 (oltre che il più generale principio declinato nell'art. 16, comma 3, della legge n. 241 del 1990, secondo il quale i pareri resi dalle amministrazioni preposte alla tutela ambientale si sottraggono alle regole sul silenzio assenso o sul c.d. silenzio devolutivo).

Sul punto, sembra sufficiente far rinvio alla costante giurisprudenza della Corte (*cf.*, per tutte, sentt. n. 266 del 2010 e 260 del 2012).

L'art. 15, comma 1, lett. *d*) della legge regionale impugnata sostituisce il comma 8 dell'art. 6 della legge regionale n. 14 del 2007, prevedendo che le deroghe di cui al precedente art. 5, comma 1, lettere *c*), *d*), *f*) e *g*) non possano essere concesse:

- (i) per le specie per le quali sia accertata una grave diminuzione della consistenza numerica;
- (ii) durante il periodo di nidificazione degli uccelli;
- (iii) durante la fase di migrazione per ritorno degli stessi al luogo di nidificazione,

fatta salva, in ogni caso, l'attività di controllo di specie alloctone.

La disposizione, che si propone di disciplinare compiutamente la materia dei limiti al potere di deroga, viola nuovamente l'art. 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

La norma statale, in attuazione, come detto, anche di vincoli derivanti dalla «direttiva uccelli», esclude dalla possibilità di prelievo in deroga le specie in declino indipendentemente dalla finalità della deroga. Per contro, la norma regionale introduce tale limite in relazione ad alcune soltanto delle deroghe prevista dall'art. 5, comma 1, della legge regionale n. 14 del 2007.

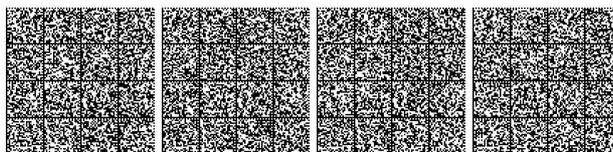
Inoltre, la non chiara formulazione della norma è suscettibile di autorizzare l'interpretazione secondo la quale le tre condizioni che escludono la deroga non siano alternative, ma debbano concorrere (o, quanto meno, che la prima condizione — relativa alla grave diminuzione della consistenza numerica della specie — debba concorrere con una delle altre *due*). Ne risulta violata la richiamata norma statale, che esclude tout-court la possibilità di deroga per le specie in declino, indipendentemente dal periodo dell'anno o dalle fasi di nidificazione.

Il novellato comma 8 dell'art. 6 della L.R. n. 14 del 2007, infine, attrae al regime del prelievo in deroga l'attività di controllo delle specie alloctone. Tale attività di controllo, nella regolamentazione nazionale, esula dal campo di applicazione del prelievo in deroga di cui all'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, essendo stabilito che essa debba seguire la disciplina — non riproposta nella norma regionale — prevista dal precedente art. 19, la quale prevede l'esperienza preventiva di prelievi selettivi attraverso l'utilizzo di «metodi ecologici», previo parere dell'ISPRA.

L'art. 18, comma 1, lett. *a*) della legge regionale del Friuli-Venezia n. 15 del 2002 introduce un nuovo art. 8-*ter* nella legge regionale n. 6 del 2008, che autorizza genericamente l'immissione di selvaggina «pronta caccia», affidando alle riserve di caccia il compito di stabilire i tempi e le modalità delle immissioni di detta selvaggina anche «in deroga alle vigenti disposizioni di legge».

In disparte la più generalizzata facoltà di deroga alle disposizioni di legge, risulta visibilmente violato l'art. 16 della legge n. 157 del 1992, il quale riconosce come strutture di caccia private le sole aziende faunistico venatorie, nelle quali possono essere effettuati ripopolamenti non oltre il 31 agosto di ogni anno e le aziende agri-turistico venatorie, nelle quali le immissioni con selvaggina allevata possono essere effettuate solamente durante la stagione venatoria.

La norma regionale, prevedendo una più generalizzata introduzione di selvaggina, viola tali disposizioni statali, esponendo a rischio l'equilibrio dell'ecosistema.



L'art. 18, comma 1, lett. d) della legge regionale impugnata, novellando ulteriormente la legge regionale n. 6 del 2008, introduce un nuovo art. 26-bis che, al comma 3, prevede la possibilità di autorizzare i c.d. recuperatori di fauna selvatica abbattuta ad operare muniti di armi in orari e giorni di silenzio venatorio.

La norma si pone in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, commi 2 e 3 e dall'art. 21, comma 1, lettera g) della legge quadro nazionale n. 157 del 1992.

La condotta cui possono essere autorizzati i predetti «recuperatori» costituisce, infatti, atteggiamento di caccia che rientra nella definizione di esercizio venatorio, quale risultante dal citato art. 12 della legge nazionale, essendo conseguentemente destinata a soggiacere a tutti i limiti previsti per tale attività, ivi compreso il divieto stabilito dal citato art. 19, comma 1, lett. g) della legge quadro nazionale.

*P. Q. M.*

*Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'art. 15, comma 1, lettere a), c) e d) e dell'art. 18, comma 1, lettere a) e d) della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2012, n. 15.*

*Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 4 settembre 2012, con l'allegata relazione.*

Roma, 13 ottobre 2012

*L'avvocato dello Stato: FIORENTINO*

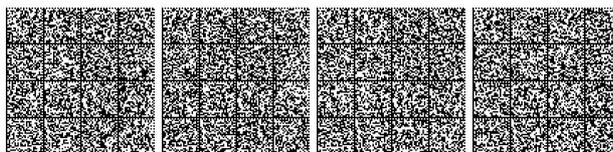
12C0472

## N. 169

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012  
(della Regione Calabria)*

**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) - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che il Consiglio delle autonomie locali di ogni Regione a statuto ordinario o, in mancanza, l'organo di raccordo tra Regioni ed enti locali, entro settanta giorni dalla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della deliberazione di cui al comma 2, approva una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la invia alla regione medesima entro il giorno successivo - Previsione che entro i venti giorni dalla data di trasmissione delle ipotesi di riordino o, comunque, anche in mancanza della trasmissione, trascorsi novantadue giorni dalla data di pubblicazione, ciascuna regione trasmette al Governo proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio, tenendo conto delle eventuali iniziative comunali volte a modificare le circoscrizioni provinciali esistenti alla data della deliberazione di cui al comma 2, 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 medesima - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

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

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge impugnato, 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'art. 168, conseguente alle eventuali iniziative dei Comuni ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione, nonché del comma 2 del medesimo art. 18 - Previsione che, 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 unificata, che si esprime entro dieci giorni, esclusivamente in ordine al riordine delle Province ubicate nei territori delle Regioni medesime - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133.



**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riordino delle Province e loro funzioni - Previsione che il ruolo di Comune capoluogo sarà assunto dal capoluogo di provincia con maggiore popolazione residente - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione del principio di autonomia costituzionale degli enti territoriali, nella specie delle Province - Lesione del principio di ragionevolezza per l'adozione di una misura sproporzionata e non efficace rispetto alla finalità dichiarata dalla normativa impugnata di riduzione della spesa pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - Denunciata violazione dell'assetto costituzionale ed ordinamentale della Regione - Denunciata violazione dell'autonomia regionale in relazione ai principi di sussidiarietà verticale e di adeguatezza - Denunciata lesione della potestà regolamentare delle Province - Violazione del principio costituzionale della partecipazione della popolazione interessata alla procedura di mutamento delle circoscrizioni provinciali e degli altri enti territoriali previsti dalla Costituzione.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 17, comma 4-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 133.

Ricorso della Regione Calabria (P.I. e cod. fisc.: 02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante in carica, Giuseppe Scopelliti, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 437 del 5 ottobre 2012, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dall'avv. Paolo Filippo Arillotta, (cod. fisc. RLLPFL-58R31H224N, PEC: [avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it](mailto:avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it)), e dall'avv. Enrico Ventrice (cod. fisc.: VNTN-CF64E19F537S, PEC: [enricovertrice@legpec.it](mailto:enricovertrice@legpec.it)), in virtù di procura speciale rilasciata a margine, con domicilio eletto in Roma, presso l'avv. Graziano Pungi, via Ottaviano n. 9; comunicazioni via fax al n. 0961-774317.

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri in carica - Roma.

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, rubricato «Riordino delle province e loro funzioni» del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012 n. 135, recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», pubblicata nel Supplemento ordinario n. 173 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 189 del 14 agosto 2012, nelle parti di seguito indicate e per le violazioni delle norme costituzionali appresso specificate.

Si premette:

A) Nel 1861, all'atto dell'unificazione del Regno d'Italia, le province italiane erano 59; esse hanno avuto un primo aumento con l'annessione del Veneto con la III guerra d'indipendenza, del Lazio e con le conquiste successive alla prima guerra mondiale; sotto il regime fascista, in tempo di pace, esse erano arrivate al numero di 95 e divennero 98 con l'annessione dei territori occupati in Croazia e Slovenia durante la II guerra mondiale.

B) Il numero delle province italiane si è poi ristretto al termine dell'ultima guerra, a seguito della restituzione di territori occupati alla Jugoslavia.

C) Oggi le province italiane sono territorialmente 110, cui corrispondono 107 Amministrazioni Provinciali elettive, con un trend costantemente ascendente dal secondo dopoguerra, che è espressione della sempre maggiore esigenza — costituzionalmente garantite — di partecipazione alle scelte pubbliche, mediante un livello di Governo prossimo ai cittadini.

D) Per la prima volta a far data dall'unità d'Italia, anzi dall'entrata in vigore dello Statuto albertino, il decreto-legge impugnato potrebbe produrre la riduzione rilevantissima degli Enti provinciali, in tempo di pace, con decisione verticistica, senza previa consultazione dei cittadini interessati (consultazione di cui hanno potuto godere i cittadini della Sardegna, che a seguito dei risultati dal recente *referendum* regionale, sta studiando una riforma complessiva degli enti provinciali).

E) L'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni in legge 7 agosto 2012 n. 135, prefigura la soppressione di un gran numero di province, che anche in questo caso integra una sorta di percorso di guerra:

approvazione ed emanazione del decreto-legge che impone il «riordino»;

un atto amministrativo adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri, entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge, delinea i requisiti minimi per il «riordino», da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente;

il consiglio delle autonomie locali approva una ipotesi di «riordino» delle province ubicate nella regione, entro settanta giorni dalla pubblicazione di tale atto amministrativo, e la trasmette alla regione il giorno successivo;



ciascuna regione trasmette al Governo una proposta di «riordino», entro venti giorni dalla ricezione dell'atto del consiglio delle autonomie locali;

un «atto legislativo» di iniziativa governativa procede al riordino delle province, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

F) Il presente ricorso si basa ovviamente sulla posizione costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e agli enti locali nella carta entrata in vigore il 1° gennaio 1948 con le successive modificazioni e integrazioni, ma non appare inopportuno ricordare che già nello Statuto del Regno di Sardegna, che ha poi regolato anche le istituzioni del Regno d'Italia, le province godevano di dignità costituzionale, all'art. 74: «Le istituzioni comunali e provinciali, e la circoscrizione dei comuni e delle provincie sono regolati dalla legge».

L'impugnazione della Regione Calabria è qui proposta avverso l'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata il 14 agosto 2012, limitatamente ai commi 1, 2, 3, 4 e 4-bis, anche in virtù della deliberazione del Consiglio delle autonomie locali, che in data 1° ottobre 2012, ha fatto espressa richiesta di impugnazione.

Le norme impugnate sono illegittime e violano la sfera di competenza della Regione, nonché gli ambiti di autonomia garantiti dalla Costituzione agli enti locali e ai cittadini calabresi, le cui istanze la Regione intende rappresentare, in relazione alle illegittime modifiche al sistema degli enti locali in ambito regionale, per i seguenti

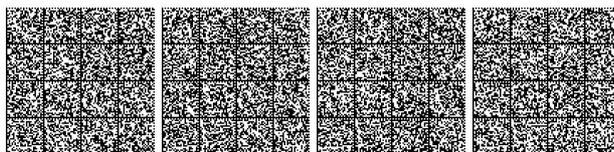
## M O T I V I

1. — Violazione degli artt. 77 e 114 Cost., sotto il profilo dell'illegittimo utilizzo della decretazione d'urgenza per comprimere il sistema delle autonomie locali e della abusiva intromissione nella sfera di autonomia garantita dall'art. 114 Cost.

I commi impugnati dell'art. 17, rubricato «Riordino delle province e loro funzioni», con la dichiarata finalità di «contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio» (comma 1) dispongono che «Entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Consiglio dei ministri determina, con apposita deliberazione, da adottare su proposta dei Ministri dell'interno e della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il riordino delle province sulla base di requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia» (comma 2); si prevede inoltre che «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» (comma 3); infine «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'art. 18, conseguente alle eventuali iniziative dei comuni ai sensi dell'art. 133, primo comma, della Costituzione nonché del comma 2 del medesimo art. 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 unificata» (comma 4); il ruolo di comune capoluogo sarà assunto dai capoluogo di provincia con maggiore popolazione residente (comma 4-bis).

Le norme impugnate istituiscono, quindi, un procedimento di rilievo costituzionale, derogatorio dell'art. 133 (in merito al quale propone in seguito apposito motivo di impugnazione), che porta alla soppressione di un rilevante numero di amministrazioni provinciali, accorrandole per grandi gruppi di popolazione e territorio.

Occorre premettere che il nuovo Titolo V - parte II della Costituzione - 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 e degli enti locali, l'abolizione dei controlli statali, ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. In particolare, nella formulazione del nuovo art. 114 — 1° comma della Costituzione, gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica svelandone, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare (Corte cost. 12 aprile 2002 n. 106).



Come accennato in premessa, già nello Statuto albertino, a comuni e province era assegnato il rango di enti con dignità costituzionale.

E ancora prima della riforma del titolo V del 2001, l'art. 128 cost. istituiva un sistema di autonomia «rafforzata» in favore degli enti locali, garantita da «principi fissati da leggi generali della Repubblica». In particolare, le «leggi generali», pur non essendo leggi costituzionali e non possedendone l'efficacia formale, svolgevano (e svolgono), su un piano diverso, una analoga funzione costituente. «Le leggi generali della Repubblica, di cui all'art. 128, sono quelle emesse dal Parlamento nell'esercizio della sua funzione di supremo garante dell'equilibrio costituzionale fra province e comuni da un lato e Stato e regioni dall'altro. La suddetta attività legislativa in chiave di autonomia non vuol essere una tantum, bensì di carattere permanente, ai sensi dell'art. 5, ultimo inciso.» (Commentario della Costituzione, Branca — Pizzorusso, art. 128-133, tomo III, p. 11-12, Zanichelli).

L'autonomia rafforzata prevista dall'(abrogato) art. 128 Cost., è attuata, tra l'altro, dall'art. 1 del decreto legislativo n. 267/2000 (vigente), che stabilisce che «La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa» (comma 2), e che «Ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni» (comma 4).

La premessa di cui sopra serve a precisare che la nuova formulazione dell'art. 114 cost. (e delle altre norme del titolo V), va sicuramente nella direzione di una maggiore rilevanza costituzionale degli enti locali, rispetto alla pur rilevante autonomia «rafforzata» di cui all'art. 128 abrogato, in quanto si passa da un'autonomia garantita da «leggi generali», all'autonomia «secondo i principi fissati dalla Costituzione», di cui all'art. 114 - 2° comma: locuzione che, nel testo abrogato dell'art. 115, era riservata alle sole regioni. Da ciò, discendono, a parere della ricorrente, varie conseguenze in relazione alle illegittimità denunciate.

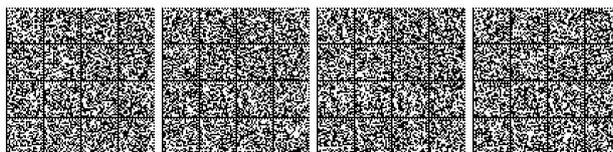
In primo luogo, la pretesa di intervenire con atti aventi forza di legge ordinaria sull'ordinamento delle province, si pone in netto contrasto con la previsione dei «principi fissati dalla Costituzione», di cui all'art. 114 - 2° comma e quindi in conflitto con il sistema di gerarchia delle fonti; in particolare, si ritiene che nessuna procedura possa portare alla soppressione di una o più o di tutte le province esistenti, se non con legge costituzionale, o in virtù di principi contenuti in norma di rango costituzionale, in quanto le province, una volta istituite, godono ai sensi dell'art. 114, di una vita e di un'autonomia propria.

Per altro, la procedura di revisione delle circoscrizioni provinciali (ove si voglia inquadrare l'art. 17 impugnato in tale ipotesi minimalista, ma è in realtà una soppressione di enti) è prevista in una di quelle leggi generali di cui all'abrogato 120 Cost., cioè l'art. 21 del decreto legislativo 267/2000, che, sino all'entrata in vigore della nuova «Carta delle autonomie locali» potrebbe essere derogato solo da norma espressa. In secondo luogo, difettano assolutamente i requisiti di necessità e di urgenza previsti dall'art. 77 Cost. per l'adozione di un decreto-legge.

Su un piano formale, un decreto-legge, contenente norme assai eterogenee, non può introdurre norme che vanno ad incidere su principi di rango costituzionale ai sensi dell'art. 114 Cost., e, sul piano sostanziale, il completo ridisegno del sistema delle autonomie provinciali non può essere demandato alla decretazione d'urgenza solo sulla base del fine di «contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei necessari al raggiungimento del pareggio di bilancio».

Infatti, la soppressione di una gran numero di province, da un lato comporta un intervento destinato a improntare per decenni la struttura e funzione del sistema delle autonomie, come avviene in genere con l'adozione delle carte costituzionali ed è un intervento per sua natura incompatibile con le caratteristiche contingenti del decreto-legge; dall'altro comporta attività esecutive da parte dello Stato, delle Regioni e dei Comuni (si pensi solo alla redistribuzione del personale, alla strutturazione dei bilanci degli enti accorpati, alla ridefinizione degli uffici), che vanno ben al di là dell'orizzonte temporale e logico del decreto-legge ed imporrebbero un'approfondita elaborazione e programmazione, oltre che il coinvolgimento dei cittadini ed enti interessati, come previsto dall'art. 133 Cost.

La enunciata finalità di «contribuire al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dagli obblighi europei» si presenta, poi, del tutto incongrua ad integrare i requisiti di necessità ed urgenza; come è noto, con il precedente decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201, art. 23, si è proceduto ad una radicale riforma delle funzioni e degli organi delle province; ancor prima, con decreto-legge 13 agosto 2011 n. 138 si era proceduto, all'art. 16, alla «Riduzione dei costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni e razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali». Non si è quindi in presenza di una contingente necessità di provvedere, bensì di azioni necessariamente di sistema, che vengono però realizzate con interventi frammentari e non coordinati, cioè, come direbbero i biologi, una specie di «equilibrio instabile punteggiato».



Infine, l'art. 17 del decreto-legge ha solo in apparenza un effetto immediato sul numero delle province, in quanto da un lato pone una (illegittima) deroga al procedimento previsto dall'art. 133 Cost., relativamente al potere di iniziativa, alla consultazione dei cittadini interessati e alla funzione consultiva regionale, ma dall'altro si limita a rinviare ad una futura legge l'effettiva soppressione di alcune province. Legge che potrebbe non arrivare mai.

Quindi, la decretazione urgente ha il solo fine di elidere un segmento del procedimento costituzionale ex art. 133, ma non esplica l'effetto «urgente» di diminuire gli apparati degli enti locali.

Le violazioni denunciate si risolvono comunque in forte limitazione delle competenze regionali.

2. — Violazione gli art. 3, 5, 114, 117 Cost., in quanto l'art. 17 incide irrazionalmente sul sistema delle autonomie locali costituzionalmente garantito, mediante adozione, per altro, di criteri quali la dimensione territoriale e la popolazione residente, di rango inferiore alle norme costituzionali ed invade la sfera di competenza legislativa riservata alla Regione.

Ad avviso della Regione Calabria, il sistema delineato dall'art. 17 del decreto-legge crea una compressione delle autonomie locali ingiustificabile sotto il profilo costituzionale.

In particolare, l'attuazione del decreto-legge porterebbe alla soppressione di un rilevante numero di amministrazioni provinciali, accorpandole per grandi gruppi di popolazione e territorio.

La logica della creazione di «mega-province o macro-province» contenenti grossi aggregati di popolazione e di territorio, contrasta con l'art. 5 della Costituzione, che prevede invece il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, nonché con l'art. 114, che prevede la loro disciplina costituzionale quali enti autonomi, con statuti, poteri e funzioni, secondo la naturale scansione sociale e territoriale, che è la sostanza e la ragione d'essere dello Stato delle Autonomie.

L'art. 5 introduce, infatti, in via di principio, la garanzia di un'ampia libertà conferita alle diverse collettività territoriali nel perseguimento e nella gestione di interessi locali e disegna un sistema di livelli di governo composti dagli enti locali capaci di dotarsi di un proprio indirizzo politico e amministrativo il più vicino possibile al cittadino, con un'autonomia anche finanziaria.

In verità, i principi di cui all'art. 5 e 114, in merito alle dimensioni delle province quali enti area vasta, sono attuati e spiegati in maniera del tutto chiara dall'art. 21 — 3° comma del decreto legislativo n. 267/2000, tuttora vigente:

«3. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'art. 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il equilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;»

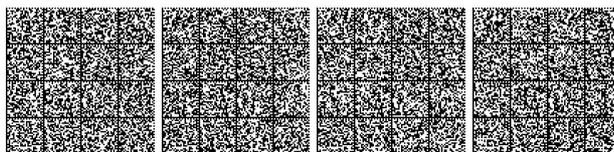
I criteri contenuti nelle riportate lettere a) e b) del comma riportato corrispondono poi pienamente ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dettati dall'art. 118 Cost.; i criteri di accorpamento ipotizzati dall'art. 17 impugnato contrastano, invece, con i principi sopra enunciati, in quanto la creazione di «mega-province o macro-province» è giustificata da criteri meramente quantitativi, non previsti in Costituzione (e quindi di rango inferiore alla stessa), che creano un insanabile conflitto con la scala e la dimensione territoriale e demografica delle Regioni e con le funzioni delle stesse; ogni Regione finirebbe infatti per avere al suo interno 2 o 3 grandi province (o addirittura una sola), che esercitano sostanzialmente le medesime funzioni di indirizzo e coordinamento dell'Amministrazione regionale, cioè degli enti praticamente e realmente inutili.

L'adozione del criterio quantitativo evidenzia, inoltre, un grave dissidio con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la fredda considerazione dei soli numeri (estensione geografica e popolazione) crea una palese violazione del principio di eguaglianza formale, del principio di razionalità normativa e del principio di eguaglianza sostanziale.

Il riordino delle province basato sui requisiti minimi di dimensione territoriale e di popolazione residente porterà evidentemente alla soppressione degli enti più piccoli con aggregazione degli stessi alle province più consistenti, alle quali sarà automaticamente attribuita, ai sensi del comma 4-bis, la città capoluogo.

Tale criterio priva una parte dei cittadini, quelli degli enti di minori dimensioni, da sopprimere, della possibilità di usufruire della vicinanza dei servizi e delle istituzioni provinciali, che è invece riservata ai cittadini dei centri maggiori, creando un evidente vulnus in punto di eguaglianza formale; i criteri adottati, generano, quindi, una irrazionale disparità



di trattamento, che non è attenuata da alcun valido correttivo, che consideri (al di là dei numeri) il bacino di rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente o la dimensione dell'Ente non solo in ragione dell'entità demografica, ma anche delle attività produttive esistenti o possibili, e delle necessità di programmazione dello sviluppo, che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio.

La sostanziale concentrazione delle istituzioni provinciali nei centri più grandi determina, inoltre, conseguentemente, trattando in modo eguale situazioni diverse, l'impossibilità di attuare gli strumenti di eguaglianza sostanziale e propulsiva di cui all'art. 3 secondo comma Cost., in quanto relega i cittadini delle comunità più piccole a ruoli inevitabilmente marginali.

Tornando a quanto, in parte, sopra accennato, l'art. 17 impugnato viola poi, direttamente e irrimediabilmente l'art. 118 Cost., che impone, nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, il rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Secondo la definizione normativa anticipata nella legislazione degli anni 90, il principio di sussidiarietà comporta l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Il principio di adeguatezza, è relativo all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni. Il principio di differenziazione nell'allocatione delle funzioni considera le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi.

I tre principi enunciati impongono che l'attività legislativa e amministrativa sia improntata alla massima considerazione delle varie e multiformi esigenze degli enti locali, adottando soluzioni duttili e differenziate, al fine di creare organismi e strumenti istituzionali capaci di adattarsi alle più varie situazioni geografiche e socio-economiche.

L'art. 17 impugnato, invece, irrigidisce l'ente provinciale applicando criteri di accorpamento basati su minimi di territorio e di popolazione, che in realtà tendono a sfumare se non ad annullare la variegata diversità delle realtà provinciali, e a trasformandole in mere circoscrizioni di decentramento regionale.

I commi impugnati dell'art. 17, violano in maniera plastica l'art. 117 cost. e invadono la sfera di competenza legislativa riservata alla Regione.

In materia di enti locali, l'art. 117 — 2° comma lett. p) riserva alla funzione legislativa esclusiva statale la materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane», mentre attribuisce espressamente alle Regioni, per esclusione, la materia «polizia amministrativa locale», (lett. f).

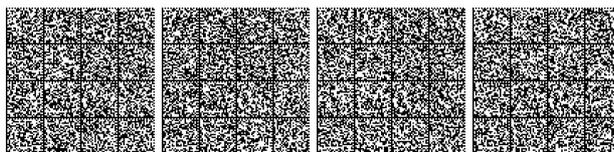
Nel campo della funzione legislativa concorrente, non sembrano esservi materie afferenti l'istituzione e l'ordinamento degli enti locali.

Ai sensi dell'art. 117 — comma 4, alla Regione spetta la funzione legislativa residuale, nelle altre materie non espressamente riservate allo Stato.

In relazione alla competenza legislativa regionale, la giurisprudenza costituzionale è giunta a individuare alcuni limiti emergenti dagli elenchi del 2° e 3° comma dell'art. 117: in alcuni casi la norma costituzionale include materie che possono individuarsi solo in termini finalistici, avendo riguardo non alle fattispecie che costituiscono oggetto della legislazione, ma agli scopi che tendono a perseguire; in questo caso la Costituzione attribuisce una competenza «trasversale» che consente allo Stato di incidere sulla disciplina di qualsiasi ambito materiale, nel perseguimento della finalità assegnata; in altri casi, si è ritenuto che allorchè lo Stato avochi a sé, per sussidiarietà, funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, tali funzioni debbano essere organizzate e regolate dalla legge statale per esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Ciò detto, la competenza residuale regionale va individuata anzitutto con riferimento agli ambiti di competenza legislativa concorrente disciplinati dall'abrogato art. 117; essi erano:

- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;
- circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;



urbanistica;  
turismo ed industria alberghiera;  
tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale;  
viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;  
navigazione e porti lacuali;  
acque minerali e termali;  
cave e torbiere;  
caccia;  
pesca nelle acque interne;  
agricoltura e foreste;  
artigianato.

Tali materie rientrano nella competenza residuale regionale, però con il problema delle sovrapposizioni con le altre voci elencate nell'art. 117 vigente ed attribuite alla competenza concorrente o esclusiva dello Stato; ad esempio la «caccia» con la «tutela dell'ambiente» o la voce «musei e biblioteche di enti locali» con la «tutela dei beni culturali» o «urbanistica» che coincide con il «governo del territorio».

Orbene, la Regione Calabria ritiene che l'art. 17 del decreto-legge impugnato abbia esercitato anche funzioni legislative esclusivamente riservate alla Regione, perché non contemplate dall'art. 117 commi 2 e 3, nuovo testo.

La norma impugnata, infatti:

dispone il riordino delle province e loro funzioni, mediante soppressione degli enti di minori dimensioni (comma 1); la norma è illegittima, perché non rientra nella competenza statale la funzione legislativa di riordino territoriale delle province, ma solo la legge di cui all'art. 133 Cost., che è una legge-provvedimento a contenuto vincolato dalla proposta, preceduta dall'iniziativa dei comuni e dal parere della Regione interessata;

demanda al Consiglio dei ministri la determinazione dei requisiti minimi, da individuarsi nella dimensione territoriale e nella popolazione residente in ciascuna provincia (comma 2); la norma è illegittima, perché non rientra nella competenza statale la funzione legislativa di fissare requisiti minimi di popolazione e territorio;

prevede che il Consiglio delle autonomie locali di ogni regione, approvi una ipotesi di riordino relativa alle province ubicate nel territorio della rispettiva regione e la trasmetta al Governo (comma 3); la norma è illegittima, perché non rientra nella competenza statale la funzione legislativa concernente l'organizzazione e il funzionamento del Consiglio delle autonomie locali, che è riservata, ai sensi dell'art. 123 cost. ultimo comma, allo Statuto regionale;

prevede che le province sono riordinate con atto legislativo di iniziativa governativa sulla base delle proposte regionali, previo parere della Conferenza unificata, nel caso in cui manchino una o più delle proposte regionali (comma 4); la norma è illegittima, perché non rientra nella competenza statale la funzione legislativa di riordino territoriale delle province, ma solo la legge di cui all'art. 133 Cost., che è una legge-provvedimento a contenuto vincolato dalla proposta, preceduta dall'iniziativa dei comuni e dal parere della Regione interessata;

dispone che, in esito al riordino, il comune già capoluogo della provincia con maggiore popolazione residente assume il ruolo di capoluogo della nuova provincia accorpata (comma 4-bis); la norma è illegittima, perché non rientra nella competenza statale la funzione legislativa di fissare il capoluogo provinciale.

È da ritenersi, per altro, che la stessa funzione legislativa concretatasi nell'art. 21 del decreto legislativo n. 267/2000 menzionato in precedenza, concernente i criteri per la revisione delle circoscrizioni provinciali, rientri nella competenza residuale regionale, proprio perché non inclusa negli elenchi di cui all'art. 117 - 2° e 3° comma Cost.

Non si può infine dubitare che la funzione legislativa statale in merito alle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» sia cosa ben diversa dal riordino territoriale e dai criteri per la revisione delle circoscrizioni provinciali; né è prova la circostanza che i progetti di legge in discussione in parlamento aventi ad oggetto la «Carta delle autonomie locali», che disciplina le «funzioni fondamentali» di cui all'art. 117 — 2° comma lett. p), non hanno mai toccato l'argomento oggetto dell'art. 17 oggi impugnato.

Per essere ancora più chiari e d evitare equivoci: la funzione legislativa in materia di «circoscrizioni provinciali» (popolazione, dimensioni, confini, etc.), rientra nella competenza regionale, così come vi rientrava prima della riforma del titolo V (e vi rientra tuttora), la materia di «circoscrizioni comunali».

4) Violazione del procedimento previsto dall'art. 133 Cost., con parziale illegittima delegificazione dei criteri di «riordino». Violazione dell'art. 5 della Convenzione europea relativa alla «Carta europea dell'autonomia locale».

La Regione Calabria comprende attualmente cinque province.



Le province di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria, preesistono all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica.

La provincia di Crotona è stata istituita con decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 249 in virtù di delega contenuta nell'art. 63 della L. 142/1990, sulla base dell'iniziativa adottata dai comuni interessati, previo parere espresso in data 29 gennaio 1992 dalla Regione Calabria, a norma dell'art. 133 della Costituzione.

La provincia di Vibo Valentia è stata istituita con analogo decreto legislativo 6 marzo 1992, n. 253, sulla base dell'iniziativa adottata dai comuni interessati, previo parere espresso in data 29 gennaio 1992 dalla Regione Calabria, a norma dell'art. 133 della Costituzione.

Il procedimento contenuto nell'art. 17 del decreto-legge impugnato contrasta in maniera evidente con il dettato dell'art. 133.

L'art. 17 non prevede in alcun modo l'iniziativa dei comuni interessati, né tale iniziativa è surrogata dalla previsione che l'ipotesi di riordino delle province è demandata al Consiglio delle autonomie locali dal comma 3 dell'art. 17; infatti, il Consiglio è organo di consultazione tra le Regione e gli enti locali e non organismo rappresentativo dei comuni.

Lo stesso comma 3 dell'art. 17, contiene una disciplina configgente con l'art. 133 Cost., in quanto elide la necessità della consultazione della Regione, sostituendola con il parere della Conferenza unificata nei casi in cui la Regione non si pronunci, ma soprattutto, impone un procedimento verticistico, che è l'esatto contrario di quanto imposto dall'art. 133. Che contempla l'iniziativa dal basso.

Le deviazioni dal procedimento delineato dall'art. 133 non sono sanate dalla circostanza che il legislatore ha voluto procedere ad una revisione generale delle circoscrizioni provinciali, anzi dato i relevantissimi effetti di sistema sulla organizzazione e funzionamento delle province interessate, la consultazione dei cittadini e delle amministrazioni interessate avrebbe dovuto essere a maggior ragione preservata.

La procedura introdotta dall'art. 17, viola inoltre l'art. 5 della Convenzione europea relativa alla «Carta europea dell'autonomia locale», firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificato con legge 30 dicembre 1989, n. 439 rubricato «Tutela dei limiti territoriali delle collettività locali», che recita «Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente mediante *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge.»

È evidente, infatti, la violazione del vincolo derivante dall'ordinamento internazionale, che si traduce, nel caso in questione, in una illegittima compressione dei diritti politici dei cittadini regionali.

L'art. 17, inoltre, appare difforme dallo schema previsto nell'art. 133, attesa la devoluzione ad un atto amministrativo governativo (art. 17, comma 2) della individuazione dei parametri minimi territoriali e demografici, peraltro già previsti a legge ordinaria generale e quindi derogabile solo espressamente (l'art. 21 d.lvo 267/2000).

A parere della Regione, infatti, l'art. 133 Cost. contiene un riserva di legge «rafforzata» con la previsione di elementi procedurali ulteriori rispetto alla legge ordinaria, in relazione alla quale deve escludersi che una parte della disciplina possa essere demandata alla fonte amministrativa (e che si ritiene comunque essere di competenza regionale).

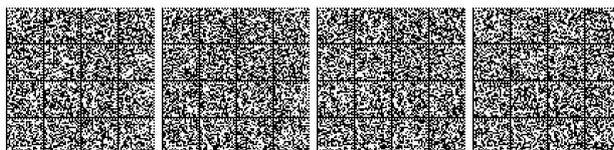
*P.Q.M.*

*Chiede che la Corte, per i motivi esposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata il 14 agosto 2012, limitatamente ai commi 1, 2, 3, 4 e 4-bis.*

*Si produrranno, all'atto della costituzione in giudizio, la deliberazione della Giunta regionale n. 437 del 5 ottobre 2012, la deliberazione del C.A.L. 1° ottobre 2012, nonché gli atti ed i documenti specificati nel presente atto e comunque elencati nell'indice del fascicolo di parte.*

Catanzaro-Roma, 11 ottobre 2012

*Avv.ti Arillotta-Ventrice*



## N. 170

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012  
(della Regione Siciliana)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riduzioni di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche - Previsione che, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge impugnato, le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate e che detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del D.L. n. 52 del 2012, convertito con modificazioni in legge n. 94 del 2012 e che prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., che possono essere riorganizzate ed accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di *in house providing* - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti regionali e di regime degli enti locali, nonché della sfera di competenza amministrativa della Regione nelle stesse materie.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 4, comma 3-*sexies*.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14, lett. *o*) e *p*), 15 e 20.

**Bilancio e contabilità pubblica - Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali - 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 Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 16, comma 3.
- Costituzione, art. 118, commi primo e secondo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, art. 10; Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e correlate norme di attuazione (in particolare art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074) e art. 43.

Ricorso della Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dagli avvocati Beatrice Fiandaca e Marina Valli, elettivamente domiciliato presso la sede dell'Ufficio della Regione Siciliana in Roma, via Marghera n. 36, ed autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della Giunta regionale che si allega.

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna, 370 presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri, e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 recante: «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario» come convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - S.O. - n. 189 del 14 agosto 2012, con riferimento a:

art. 4, comma 3-*sexies* nelle parti in cui dispone «previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94» e «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi» per violazione degli artt. 14, lett. *o*) e *p*), 15 e 20 dello statuto nonché dell'art. 118, comma 1 e 2 con riferimento all'art. 10 della L.C. n. 3/2001;

art. 16, comma 3 per violazione dell'art. 36 dello statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto.



## F A T T O

Il d.-l. n. 95/2012, disponendo in materia di c.d. spending review, reca una serie di norme di vario contenuto volte a ridurre la spesa pubblica attraverso misure che razionalizzano l'organizzazione e il funzionamento degli apparati.

Tra queste l'art. 4 rubricato «riduzioni di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche» che, in mancanza di una qualunque clausola di salvaguardia, deve ritenersi applicabile anche alla Regione Siciliana, al comma 3-*sexies* dispone che: «Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate. Detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing. I termini di cui al comma 1 sono prorogati per il tempo strettamente necessario per l'attuazione del piano di ristrutturazione e razionalizzazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi».

Il successivo art. 16 in materia di «riduzione della spesa degli enti territoriali» si occupa espressamente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano nel comma 3 che recita: «Con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano assicurano 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 euro per l'anno 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 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. In caso di mancato accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, 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. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi derivanti dalle predette procedure».

Le disposizioni surriportate si profilano illegittime e lesive dei parametri statutari e costituzionali come individuati in epigrafe per i seguenti motivi.

## D I R I T T O

Art. 4, comma 3-*sexies*.

Violazione degli artt. 14, lett. *o*) e *p*), 15 e 20 dello statuto nonché dell'art. 118, comma 1 e 2 con riferimento all'art. 10 della L.C. n. 3/2001.

La norma rubricata, inserita in sede di conversione del decreto, prevede una deroga al generale obbligo di dismissione delle società pubbliche a condizione che le società vengano riorganizzate dalla p.a. controllante in modo tale da rispondere ai requisiti comunitari in materia di in house providing e svolgano attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione.

Quanto ai presupposti di detta deroga la norma appare condivisibile con la precisazione che nel caso di società pubbliche che già presentino i requisiti richiesti per la deroga i piani avranno solo una funzione ricognitiva.

La consentita permanenza di tale modulo organizzativo, senza i limiti di importo di cui al successivo comma 8, per lo svolgimento delle attività connesse alle funzioni amministrative costituisce infatti presa d'atto della sussistenza di un rapporto organico tra ente e società, in luogo di un rapporto contrattuale intersoggettivo.



A non convincere è invece il procedimento delineato per accedere alla deroga, corredato di passaggi che in buona sostanza rimettono al discrezionale giudizio dello Stato, e per esso del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, la possibilità che detta norma operi, a meno che si ritenga, in ragione della speciale autonomia della Regione Siciliana, che detti passaggi non riguardino le società facenti capo alla Regione Siciliana, agli enti sub regionali e agli enti locali ubicati nel suo territorio.

Infatti, una volta che la legge statale, nell'ambito della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ha sancito che le p.a. possono svolgere attraverso società in house le attività connesse all'esercizio delle funzioni amministrative il rispetto dei requisiti fissati dal legislatore statale va assicurato attraverso l'ordinario dispiegarsi dell'azione amministrativa senza ingerenze dell'esecutivo statale.

Con il parere vincolante del suindicato Commissario come pure con il d.P.C.M. con il quale si fissano in buona sostanza i tempi di attuazione del piano di riorganizzazione della società risultano invece invase le competenze della regione.

A norma dello statuto infatti «l'ordinamento degli uffici e degli enti regionali» (art. 14, lett. p) e «il regime degli enti locali» (art. 14, lett. o) sono materie di legislazione esclusiva regionale.

In materia di enti locali l'art. 15 precisa anche che spetta alla regione «la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo».

Quanto alle «funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli articoli 14, 15 e 17» l'art. 20 stabilisce che vengono svolte dal Presidente e dagli assessori regionali.

Ora che il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conservi la sua validità è stato più volte affermato da codesta ecc.ma Corte costituzionale.

E sempre codesto ecc. mo Giudice, per quanto attiene alla materia degli enti locali ha precisato che la competenza primaria attribuita alle regioni a statuto differenziato «non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti» (sentenza n. 48 del 2003).

Ne consegue pertanto che a nessun atto statale, che comunque lo si chiami costituisce la decisione ultima sul piano, possono essere assoggettati i piani previsti dalla norma rubricata se predisposti dalla regione, da enti regionali e da enti locali siciliani, enti operanti tutti ai sensi dello Statuto.

Rimettere ad organi statali la verifica delle condizioni di operatività della deroga prevista dall'art. 4, comma 3-*sexies* equivale così a sospendere quelle garanzie costituzionali di autonomia che come codesta ecc.ma Corte ha di recente rammentato (sen. n. 151/2012) non possono essere sacrificate neanche in situazioni eccezionali.

Al riguardo deve rilevarsi che ad essere lese dalle clausole impugnate sono non solo le suindicate disposizioni statutarie ma altresì l'art. 118 Cost., in quanto utilizzato, per legittimare una chiamata in sussidiarietà dello Stato e quindi per ridurre l'autonomia regionale, senza tener conto del dettato dell'art. 10 della L.C. n. 3/2001 in forza del quale il novellato titolo V della Costituzione si applica alle regioni a statuto speciale per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Infine, ribadito che la concreta attuazione della disposizione statale attiene all'azione amministrativa degli enti controllanti si evidenzia che il pregiudizio, recato dalle previsioni sospettate di incostituzionalità, alle prerogative statutarie rileva sotto un duplice profilo.

Ciò in quanto oltre alla violazione delle competenze legislative e amministrative della regione viene in rilievo altresì la lesione delle attribuzioni degli enti locali.

Art.16, comma 3.

Violazione dell'art. 36 dello statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965 nonché dell'art. 43 dello Statuto.

La norma rubricata prevede un ulteriore concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano alla finanza pubblica e ne disciplina le modalità di attuazione. Tale concorso si aggiunge a quello già previsto dall'art. 28, comma 3, primo periodo del d.-l. 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214.

In particolare la disposizione rubricata dell'art. 16, comma 3 prosegue la manovra già avviata con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività», come convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n. 27 che, all'art. 35 prevede, ai commi 4 e 5, un incremento del concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano — già stabilito dall'art. 28, comma 3, primo periodo del d.-l. 6 dicembre 2011, n. 201 come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214 impugnata da questa regione con ricorso iscritto al n. 39/2012 del Registro ricorsi di codesta



ecc.ma Corte — alla finanza pubblica mediante la destinazione a questa delle maggiori entrate derivanti ai predetti enti ad autonomia speciale dall'incremento delle aliquote delle accise sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica e stabilisce che le conseguenti variazioni di bilancio (comma 5) siano effettuate con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze. Anche tale disposizione è stata impugnata dinanzi a codesta ec.ma Corte con ricorso iscritto al n. 85/2012 del Registro ricorsi.

E inoltre, il d.-l. 2 marzo 2012, n. 16 come convertito, con modificazioni, con legge 26 aprile 2012, n. 44 all'art. 4, comma 10 abroga, con decorrenza dal 1° aprile 2012, l'art. 6 del decreto-legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, con il quale fu istituita l'addizionale sull'energia elettrica.

La reintegrazione dei relativi importi viene posta a carico delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano. La disposizione suindicata è stata impugnata da questa regione con ricorso iscritto al n. 101/2012 del Registro ricorsi di codesta ecc.ma Corte.

L'art. 16, comma 3 in esame non fa altro che confermare il medesimo insostenibile carico finanziario imposto alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano con le precedenti, e come detto già denunciate, disposizioni.

Per questi enti l'importo complessivo del contributo è determinato in: 600 milioni di euro per il 2012; 1.200 milioni di euro per il 2013; 1.500 milioni di euro per il 2014; 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

La modalità di attuazione del risparmio dovrà avvenire con le modalità definite dall'art. 27 della legge n. 42/2009 (Legge delega sul federalismo fiscale), cioè, nel rispetto degli statuti e delle norme di attuazione e in maniera concordata con ciascuna regione e provincia autonoma, fermo l'obbligo di concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario.

Tuttavia, nelle more della definizione di tali procedure l'importo del contributo per ciascuna regione e provincia autonoma è stabilito sulla base di apposito accordo sancito in Conferenza Stato-regioni, tra le autonomie speciali e il Governo, che deve essere recepito con decreto ministeriale entro il 30 settembre 2012.

Nel caso in cui l'accordo non venga raggiunto, l'accantonamento è effettuato con decreto del Ministero dell'economia entro il 15 ottobre 2012, in proporzione alle spese per consumi interni desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici).

Sia nell'un caso che nell'altro, fino all'emanazione delle norme di attuazione degli statuti speciali (previste dall'art. 27 come procedura privilegiata), l'importo del risparmio è accantonato annualmente a valere sulle quote di compartecipazioni ai tributi erariali.

L'ultimo periodo del comma 3 dispone, infine, che gli obiettivi del patto di stabilità interno sono rideterminati conseguentemente agli importi stabiliti dalle procedure precedenti (anche in questo caso, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27).

Ora, alla luce dei principi contenuti nell'art 36 dello Statuto e nelle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 d.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo, non può non rilevarsi come il succitato meccanismo sia illegittimo e lesivo delle prerogative statutarie.

La norma denunciata infatti, oltre a sottrarre alla regione il gettito di sua spettanza necessario alla copertura del fabbisogno finanziario della stessa, dispone senza che sia stato assicurato il rispetto delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42/2009, espressamente richiamato dalla norma in esame, tendenti a garantire modalità applicative dei detti meccanismi di concorso alla finanza pubblica che siano rispettose delle peculiarità di questa regione a statuto speciale.

In via prioritaria si deve rilevare che la sottrazione di gettito tributario come sopra descritto si sostanzia in una vera e propria riserva di entrate operata dallo Stato in favore del proprio bilancio a danno delle casse regionali.

Come è noto, lo Stato può legittimamente operare delle riserve nel rispetto dei principi contenuti nell'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, il quale, nello stabilire che «ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto spettano alla Regione Siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate», prevede, come deroga, che il gettito di nuove entrate tributarie possa essere destinato «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Risulta evidente che, dall'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 16, comma 3, lo Stato opererà una dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità, siccome previsti dal citato art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965, in particolare il requisito della novità dell'entrata (intesa sia come novità del tributo in se stesso o maggiorazione di entrate derivanti da tributo già esistente - Corte costituzionale sentenze n. 49/1972 e n. 429/1996).



Infatti, le quote di gettito di tributi erariali, previste nel citato provvedimento legislativo, verrebbero sottratte al criterio generale di spettanza alla Regione Siciliana di cui all'art. 36 dello Statuto.

Ed altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3 del d.-l. n. 95 del 2012 non è esclusa dalla clausola di salvaguardia prevista nella stessa norma «Con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». E ciò sia perché con un'evidente inversione della gerarchia delle fonti è la legge ordinaria a circoscrivere l'ambito entro il quale deve disporre la fonte sovraordinata, ossia le norme di attuazione, sia giacché la valenza garantistica di tale formula risulta meramente apparente, in quanto il legislatore non delimita temporalmente la durata del concorso della regione alla finanza pubblica, disponendo «Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto art. 27».

Se si considera che l'art. 28, comma 4, del d.-l. 201/2011, ha abrogato il termine di legge stabilito (trenta mesi) per l'emanazione della normativa di attuazione, non può non rilevarsi che l'accantonamento previsto dalle censurate disposizioni anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare immediatamente (2012) e illimitatamente nel tempo (2015 e seguenti).

A tal proposito con la sentenza n. 193 del 17 luglio 2012 il Giudice delle leggi ha sancito, in linea e in armonia con la sua precedente giurisprudenza (sentenze n. 148 del 2012, n. 232 del 2011, n. 326 del 2010 e n. 284 del 2009), l'illegittimità di ogni prescrizione di principio volta a imporre, agli enti territoriali, misure di contenimento finanziario a tempo indeterminato.

Altresì insufficiente, sotto il profilo della tutela delle prerogative statutarie, risulta la previsione di un «... 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», in quanto il mancato raggiungimento dello stesso non preclude l'intervento unilaterale dello Stato che si concretizza con l'emanazione, entro il 15 ottobre 2012, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di un decreto che individua le quote di riparto tra le autonomie speciali in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE.

Del resto neanche il previsto accordo, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, può validamente sostituire la procedura pattizia (ex art. 43 Statuto) con la Regione Siciliana, posta a tutela del suo speciale ordinamento finanziario (sent. n. 133/2010).

La violazione del vincolo che impone l'adozione delle procedure «pattizie» di attuazione statutaria, è infatti alla base della recente sentenza (n. 178 del 2012) con la quale codesta ecc.ma Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale di una norma del d.lgs. n. 118/2011, recante disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di regioni ed enti locali (adottato in base alla legge delega n. 42).

In particolare codesta Corte ha censurato l'art. 37, concernente l'applicazione delle norme alle regioni a statuto speciale, nella parte in cui prevede la immediata e diretta applicazione degli interi decreti legislativi in caso di inosservanza del termine posto per l'adozione delle norme di attuazione con cui applicare le norme contenute nel decreto legislativo alle autonomie speciali.

Si vuole evidenziare, inoltre, come questa ulteriore decurtazione di gettito, che si può stimare per il 2012 in circa 250 milioni di euro, che si sommerà alla quota di accantonamento, sempre per il 2012, determinata dal combinato disposto degli art. 13, comma 17, e art. 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, dell'art. 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, e dell'art. 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, pari a euro 335.012.609,15, vada a rideterminare gli obiettivi programmatici del Patto di Stabilità causando un'ulteriore riduzione dei tetti di spesa fissati in misura corrispondente al contributo previsto dalla normativa.

Infine si vuol segnalare che, con effetto dal 1° settembre 2012, secondo quanto disposto dal Ministero dell'economia e delle finanze con decreto del 20 luglio 2012 (*Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 173 del 26 luglio 2012), saranno esecutive le riserve all'erario disposte ai sensi dell'art. 2, comma 36 del d.-l. n. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011, e dell'art. 48, comma 1, del d.-l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, in atto non quantificabili.

A ciò si deve aggiungere che, sempre nel corso dell'anno 2012, la Regione Siciliana scontrerà gli effetti finanziari della perdita di gettito Irpef derivante dall'introduzione dell'IMU (art. 13 del d.-l. n. 201/2011), stimato in circa 118 milioni di euro.

Alla luce di quanto sopra, l'imponente riduzione della disponibilità di risorse per la regione configura un ulteriore profilo di lesione della sua autonomia finanziaria.

Risultano infatti evidenti gli effetti che il nuovo concorso imposto alla regione, considerati anche quelli già operanti, produrrà in ordine alla possibilità per l'ente di svolgere le proprie funzioni, stante pure la già descritta clausola finale relativa alla rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno.



P. Q. M.

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale del d.-l. 6 luglio 2012, n. 95 come convertito, con modificazioni, con legge 7 agosto 2012, n. 135, con riferimento a:*

*art. 4, comma 3-sexies nelle parti in cui dispone «previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94» e «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi» per violazione degli artt. 14, lett. o) e p), 15 e 20 dello statuto nonché dell'art. 118, comma 1 e 2 con riferimento all'art. 10 della L.C. n. 3/2001;*

*art. 16, comma 3 per violazione dell'art. 36 dello statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto.*

*Con riserva di ulteriori deduzioni.*

*Si deposita con il presente atto: 1) autorizzazione a ricorrere.*

Palermo, 10 ottobre 2012

Avv.ti FIANDACA-VALLI

12C0486

N. 171

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012  
(della Regione Puglia)*

**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 Puglia - 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 libertà dell'iniziativa economica e di tutela della proprietà pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - 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 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 41, 42, 43, 75, 77, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Limitazione dell'affidamento dei servizi pubblici locali alle sole ipotesi in cui il valore economico del servizio sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui - Ricorso della Regione Puglia - 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 e di tutela della proprietà pubblica - Denunciata violazione dei presupposti di legittimità costituzionale della straordinarietà ed urgenza per l'adozione del decreto-legge - 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, 42, 43, 75, 77, 117, commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, 118, commi primo e secondo, e 119.



Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale 1971/12, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine dall'avv. prof. Alberto Lucarelli con domicilio eletto in Roma presso Cancelleria Corte costituzionale...

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione dell'art. 4, commi 1 e 8, del decreto-legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135 pubblicata in SO n. 173, relativo alla *G.U.* 14 agosto 2012, n. 189.

Per violazione:

dell'art 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, della Costituzione;

dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione;

dell'art. 119 della Costituzione;

dell'art. 41 della Costituzione;

dell'art. 42 della Costituzione;

dell'art. 43 della Costituzione;

degli artt. 1, 5, 75, 77, 114 della Costituzione, nei modi e per i profili di seguito illustrati.

Con il decreto-legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge n. 7 agosto 2012, n. 135, il legislatore statale ha introdotto alcune disposizioni che incidono sulle competenze delle Regioni.

In particolare, l'art. 4, rubricato «Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche», al comma 1, dispone: «Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento (dell'intero fatturato), si procede, alternativamente:

a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013. Gli atti e le operazioni poste in essere in favore delle pubbliche amministrazioni di cui al presente comma in seguito allo scioglimento della società sono esenti da imposizione fiscale, fatta salva l'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto, e assoggettati in misura fissa alle imposte di registro, ipotecarie e catastali;

b) all'alienazione con procedure di evidenza pubblica, delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del presente decreto entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni (non rinnovabili) a decorrere dal 1° gennaio 2014. Il bando di gara considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione. L'alienazione deve riguardare l'intera partecipazione della pubblica amministrazione».

Inoltre, così il successivo comma 2 dell'art. 4: «Ove l'amministrazione non proceda secondo quanto stabilito ai sensi del comma 1, a decorrere dal 1° gennaio 2014 le predette società non possono comunque ricevere affidamenti diretti di servizi, né possono fruire del rinnovo di affidamenti di cui sono titolari...».

I suddetti commi 1 e 2 dell'art. 4, come precisato dal successivo comma 3, non si applicano «... alle società che svolgono servizi di interesse generale, anche aventi rilevanza economica, alle società che svolgono prevalentemente compiti di centrali di committenza ai sensi dell'art. 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché alle società di cui all'art. 23-*quinquies*, commi 7 e 8, del presente decreto, e alle società finanziarie partecipate dalle regioni, ovvero a quelle che gestiscono banche dati strategiche per il conseguimento di obiettivi economico-finanziari, individuate, in relazione alle esigenze di tutela della riservatezza e della sicurezza dei dati, nonché all'esigenza di assicurare l'efficacia dei controlli sull'erogazione degli aiuti comunitari del settore agricolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro o dei Ministri aventi poteri di indirizzo e vigilanza, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Le medesime disposizioni non si applicano 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, predisponde 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. Il parere dell'Autorità è comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le disposizioni del presente articolo non si applicano altresì alle società costituite al fine della realizzazione dell'evento di cui al Presidente del Consiglio dei Ministri, 30 agosto 2007, richiamato dall'art. 3, comma 1, lett. a), del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100».



Il comma 3-*sexies*, sempre in merito ai servizi di cui al comma 1, ha previsto un'ulteriore disciplina dal carattere della eccezionalità: «Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 possono predisporre appositi piani di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate. Detti piani sono approvati previo parere favorevole del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi di cui all'art. 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, e prevedono l'individuazione delle attività connesse esclusivamente all'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione, che possono essere riorganizzate e accorpate attraverso società che rispondono ai requisiti della legislazione comunitaria in materia di in house providing. I termini di cui al comma 1 sono prorogati per il tempo strettamente necessario per l'attuazione del piano di ristrutturazione e razionalizzazione con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato su proposta del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi».

Il comma 1 dell'art. 4, seppur con le eccezioni di cui ai commi 3 e 3-*sexies*, impone, tra l'altro, alle regioni e agli enti locali di dismettere le società partecipate, determinando un sostanziale impoverimento in capo ad enti quali le regioni. I profili di illegittimità risiedono prima facie nella contrarietà di parte del comma 1 dell'art. 4 con lo spirito del titolo V, II parte della Costituzione e con l'assetto delle competenze ivi fissato, informato alla valorizzazione dell'autonomia degli enti locali, che alla luce della normativa impugnata, sono di fatto spogliati degli strumenti e dei margini di operatività che dovrebbero loro spettare.

Vengono meno del tutto i principi di autonomia ed autarchia, consacrati anche in ambito sovranazionale — si pensi all'art. 5 TUE (ex art. 5 TCE) che fissa il principio di auto-organizzazione dell'ente locale — che spettano alle regioni in sede di determinazione delle proprie scelte.

Il comma 1 dell'art. 4, nonostante l'introduzione di ipotesi di ammissibilità, come si è visto di cui ai commi 3 e 3-*sexies*, incide sensibilmente sul potere di auto-organizzazione degli enti territoriali (e delle regioni in particolare), comprimendo margini di autonomia costituzionalmente garantiti.

Tale disciplina costringe anche la Regione Puglia ad adeguarsi a «tappe forzate» — scioglimento (31 dicembre 2013) o all'alienazione (30 giugno 2013) delle sue società — al presunto nuovo «principio fondamentale per lo sviluppo economico», ledendo la sua potestà legislativa, che a norma dell'art. 117, comma primo della Costituzione deve essere esercitata «nel rispetto della Costituzione» e, quindi, nel rispetto del regime delle competenze di cui ai commi 2, 3 e 4 dell'art. 117 Cost. A ciò si aggiunga il carattere prescrittivo e sanzionatorio di cui al comma 2 dell'art. 4 che prevede che laddove non si proceda con scioglimento o alienazione le società regionali non potranno fruire del rinnovo degli affidamenti.

Oggetto della norma, così come espressamente affermato dal comma 3, sono tutti i servizi che non rientrano tra i servizi di interesse generate (SIG), quindi, da una lettura semantica della norma, sembrerebbe che non siano oggetto della disposizione né i servizi di interesse economico generale (SIEG), né i servizi non economici di interesse generate (SNEIG). I SIG, in quanto portatori di interessi generali, si articolano tra competenze europee, nazionali e regionali. Al contrario, i servizi pubblici privi sia di interesse generate che di rilevanza economica, prestati da società controllate direttamente o indirettamente dalla regione, sono governati e gestiti, ai sensi dei commi 1, 4, 6 dell'art. 117 Cost. e degli artt. 118 e 119 Cost. L'assenza dell'interesse generate e della dimensione economica del servizio collocano tali società nell'alveo legislativo regionale, sia dal punto di vista organizzativo, che gestionale-finanziario.

Il comma 1 dell'art. 4 lede altresì il principio costituzionale di tutela della proprietà pubblica di cui all'art. 42 Cost., laddove impone l'alienazione o in alternativa la liquidazione di società regionali, ed in senso più generale, il principio autonomistico di cui agli artt. 5 e 114 Cost.

Altra norma che incide sulle prerogative regionali è il comma 8 dell'art. 4, che dispone: «A decorrere dal 1° gennaio 2014 l'affidamento diretto può avvenire 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 euro annui. Sono fatti salvi gli affidamenti in essere fino alla scadenza naturale e comunque fino al 31 dicembre 2014».

In effetti, la disciplina introdotta conferma, in parte, l'impianto dell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e successivamente abrogato tramite il *referendum* del 12-13 giugno 2011 coartando, in modo costituzionalmente illegittimo, il diritto dell'ente territoriale responsabile di erogare i propri servizi e di gestire i propri beni a favore della propria comunità e tradendo di fatto l'esito del suddetto *referendum*. Infatti, il suddetto comma 8 dell'art. 4, forzando la liberalizzazione delle attività inerenti a servizi pubblici locali di rilevanza economica, marginalizzando le ipotesi di affidamenti diretti a società di capitale pubblico ed escludendo le ipo-



tesi di affidamenti diretti a soggetti di diritto pubblico (v. aziende speciali), detta una normativa del tutto difforme, nello spirito e nei contenuti, dalla volontà popolare espressa a seguito della consultazione referendaria, nonché dagli stessi principi costituzionali e comunitari. Detta una disciplina che reintroduce i limiti agli affidamenti diretti a s.p.a. pubbliche, escludendo totalmente gli affidamenti a soggetti di diritto pubblico, riproducendo i contenuti dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, norma annullata successivamente dalla sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale.

I limiti posti alle procedure di affidamento diretto, di cui al comma 8 dell'art. 4 della L. n. 135 del 2012, si contrappongono inoltre alla sentenza n. 24 del 2011 della Corte costituzionale, laddove in maniera cristallina Codesta Corte evidenzia come il diritto comunitario ammetta pienamente il diritto di ogni amministrazione ad erogare direttamente i servizi pubblici autoproducendoli corrispondentemente alla propria missione (principio di neutralità rispetto alle forme giuridiche di cui all'art. 345 TFUE).

La marginalizzazione del ricorso agli affidamenti diretti alle società pubbliche in house costituisce un'ulteriore compressione dell'autonomia degli enti territoriali nell'individuazione dei modelli organizzativi più idonei per l'erogazione dei propri servizi, contraria oltre che alle disposizioni costituzionali sopra richiamate — e allo stesso art. 5 Cost. — finanche al diritto comunitario, che non fissa gli stessi severi limiti all'applicazione di modelli pubblici, in ossequio, come si è visto, al principio di neutralità di cui all'art. 345 TFUE.

È invece soltanto nel momento nel quale un'autorità pubblica scelga di esternalizzare il servizio che il procedimento di affidamento deve rispettare i principi di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento, libera circolazione di persone e imprese ed in particolare la disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici.

Anche il suddetto comma 8 dell'art. 4, risulta, pertanto, lesivo delle competenze costituzionali delle regioni nelle materie dei servizi pubblici e dell'organizzazione degli enti locali, che si snodano nel rispetto del principio di leale collaborazione tra competenze comunitarie, statali e regionali (art. 117, comma 3). Peraltro, la Regione Puglia ha esercitato potestà legislativa in tali ambiti, per esempio in materia di trasporto pubblico locale, con la legge regionale 31 ottobre 2002, n. 18, ed in materia di rifiuti urbani con la legge regionale del 31 dicembre 2009, n. 36, nonché in materia di servizio idrico integrato con la l.r. 20 giugno 2011, n. 11.

Di conseguenza, i commi 1 e 8 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2012, incidendo in maniera consistente sulla sfera di competenza della Regione Puglia, sia sul piano patrimoniale-proprietario, che organizzativo-funzionale e gestionale, violano direttamente gli artt. 114, 117 e 118 Cost.; inoltre, tali disposizioni, entrando in conflitto con gli artt. 1, 5, 75 e 77 Cost., determinando una compressione dei suoi poteri. Compressione che contrasta altresì con le disposizioni contenute negli artt. 41, 42 e 43 Cost., ancorché diverse da quelle attributive di competenza legislativa, ma che tuttavia le Regioni possono nondimeno far valere «se tale contrasto si risolve in una esclusione o limitazione del potere regionali» (Corte cost. sent. 165/2007; *ex multis* cfr. anche Corte cost. sent. n. 50/2005, n. 32/1960, n. 961/1988).

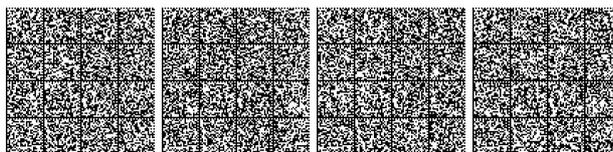
In tal senso, si pensi all'impatto che i commi 1 e 8 dell'art. 4 determinano sull'impianto della cosiddetta Costituzione economica (cfr. soprattutto 41, 42, 43 Cost.), in relazione ad una normativa che altera irrimediabilmente l'equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata; tra impresa pubblica e privata, con un facilmente prevedibile deficit patrimoniale (si tratta di vere e proprie dismissioni), nonché in termini di tutela dell'interesse generale e di tutela dei livelli occupazionali.

Sussiste, quindi, la legittimazione ad agire nel giudizio di cui all'art. 127 Cost.

Sull'illegittimità del comma 1 dell'art. 4 della legge n. 135 del 2012 stabilisce che «Nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato di prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento...; b) all'alienazione...»

Tale disposizione, così come precisato nel successivo comma 3, non ha ad oggetto le società pubbliche che erogano servizi di interesse generale, né quelli aventi rilevanza economica. Quindi, in merito al regime delle competenze, si tratta di una materia che non ricade né nell'ambito delle competenze comunitarie, né nell'ambito di quelle statali (riservate e/o concorrenti).

Si è in presenza di una materia che rientra nelle competenze legislative di cui all'art. 117, comma 4 Cost., ovvero nelle competenze residuali delle regioni. Il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale, costituito dalla tutela della concorrenza, non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. Quindi la norma non ha ad oggetto i SIEG che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. rientrano — seppur con una serie di distinguo — nella competenza legislativa esclusiva dello Stato: «tutela della concorrenza».



La norma impugnata, attraverso la vendita o la liquidazione delle società pubbliche regionali, che non prestano attività di interesse generale e di rilevanza economica, determina una evidente lesione delle competenze regionali, con effetti invasivi concreti sulla sfera costituzionale. Come è noto, nei casi di effetti invasivi concreti da parte di norme statali su competenze regionali, la Corte ha affermato che possa parlarsi di lesione delle prerogative (Corte Cost. n. 329 del 2003). Nel caso specifico si tratta di norme dall'alto impatto socio-economico che hanno quali effetti l'alienazione e/o la liquidazione di asset proprietari con ripercussioni altresì sul piano occupazionale e sulla tutela del lavoro. Così, l'ordinamento autonomo regionale è chiamato a modificarsi secondo gli enunciati principi (sic!) di messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche, principi estranei alla «Costituzione economica» — basata su un perfetto equilibrio tra proprietà pubblica e proprietà privata, tra iniziativa economica dei privati ed utilità sociale — in piena violazione dell'art. 114 co. 2 Cost. che pone quale limite ampio all'autonomia locale il rispetto dei «principi della Costituzione». Principi costituzionali che si articolano attraverso quel complesso normativo che contribuisce alla costruzione della struttura istituzionale e socio-economica del Paese e che, in questo senso, non può non comprendere anche la dinamica equilibrata tra proprietà pubblica/proprietà privata (art. 41 Cost.), a maggior ragione in ambiti estranei alle logiche del mercato e della concorrenza.

A ciò si aggiunga che l'equiparazione delle Regioni agli altri enti locali, dal punto di vista dello scioglimento e dell'alienazione, costituisce un'ulteriore forzatura dell'ordine costituzionale delle fonti. Infatti, a differenza di Province e Comuni, le Regioni, come è noto, hanno potestà legislativa autonoma garantita direttamente dalla Costituzione (art. 117, commi 2 e 3): non può esser quindi introdotto per legge ordinaria un nuovo sedicente principio di privatizzazione, idoneo a coartarne la sovranità legislativa negli ambiti ad esse costituzionalmente riconosciuti.

È dunque evidente che il comma 1 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2011, da una parte viola il regime delle competenze tra Stato e regione, legiferando in una materia di competenza legislativa regionale residuale, di cui all'art. 117, comma 4 Cost., dall'altra marginalizza la struttura profonda della Costituzione economica italiana, imponendo una scelta centralizzatrice e privatistica, lontana dagli equilibri costituzionali vigenti, ignorando l'architettura istituzionale decentrata descritta dal Titolo V della Carta.

Infine, non si comprende per quali motivi — di manifesta illogicità ed irragionevolezza — la potestà regionale in tale materia venga «recuperata» come strumento reattivo e di contrapposizione ai processi di alienazione e di liquidazione.

Ovvero, processi dall'alto impatto socio-economico, quali l'alienazione e la liquidazione delle società pubbliche regionali, sono governati e gestiti, come si è detto, illegittimamente attraverso leggi dello Stato, ma irragionevolmente il comma 3 dell'art. 4 attribuisce alle regioni il potere di predisporre un'analisi del mercato e trasmettere 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. In sostanza, la regione può decidere di predisporre tale analisi, in tempo utile per rispettare i termini di cui al comma 1, laddove ritenga 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.

Si tratta di attribuzione alle regioni di un potere «debole», estraneo al reale governo e gestione dei processi societari, un potere che può essere sempre ed in ogni caso interdetto e svuotato di effettività, laddove ad un organo dell'amministrazione centrale, ancorché indipendente, quale è l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è attribuito il potere vincolante di decidere se sussistano o meno le condizioni per non procedere allo scioglimento o all'alienazione delle società.

Sull'illegittimità del comma 8 dell'art. 4 della legge n. 135 del 2012: a) per effetto della centralizzazione del potere ai danni della Regione.

Occorre chiarire in limine, nell'ambito di un ricorso di costituzionalità diretto di una regione, necessariamente circoscritto dalla sua natura, che la «scelta» di un regime concorrenziale estremo, reiterata dal legislatore nazionale dopo il referendum abrogativo del 13 giugno, circoscrive coercitivamente l'ambito delle possibili scelte che le regioni possono porre in essere tanto in via di prerogative primarie quanto sussidiarie.

Infatti, l'analisi della disciplina impugnata evidenzia come essa non possa essere unicamente ricondotta nella materia «tutela della concorrenza» — appartenendo quindi ad una delle competenze esclusive dello Stato — ma coinvolga necessariamente attribuzioni regionali, incidendo sulle sfere di competenza proprie degli enti locali.

Il comma 8 dell'art. 4, limitando il potere delle regioni e degli enti locali all'affidamento diretto soltanto a favore di società a capitale interamente pubblico, a condizione che il valore economico del servizio dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro, viola da una parte l'ordinamento comunitario, laddove il legislatore statale



pone regole più restrittive, dall'altra ripropone il contenuto di norme (comma 13 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011) dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale con sentenza n. 199 del 2012.

Come è noto, dopo l'abrogazione, in via referendaria, dell'art. 23-*bis* del decreto c.d. Ronchi e prima dell'introduzione dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, successivamente dichiarato incostituzionale, le Regioni, e gli enti locali in generale, sono state nuovamente protagoniste attive del processo decisionale relativo alla gestione e all'affidamento dei servizi pubblici locali (SIEG).

La Corte costituzionale con sentenza n. 199 del 2012, depositata il 20 luglio, pronunciandosi sui ricorsi presentati da diverse regioni, ha annullato l'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011. Infatti, ad avviso del Giudice delle leggi, tale norma avrebbe riproposto svariate disposizioni dell'art. 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare, desumibile dall'art. 75 Cost.

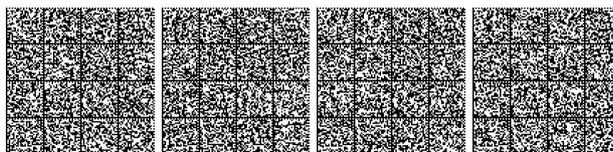
La motivazione risulta evidente nel passaggio della sentenza in cui si rileva che «a distanza a meno di un mese dalla pubblicazione del decreto dichiarativo dell'avvenuta abrogazione dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, il Governo è intervenuto nuovamente sulla materia con l'impugnato art. 4, il quale (...) detta una nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che non è solo contraddistinta dalla medesima *ratio* di quella abrogata, in quanto opera una drastica riduzione delle ipotesi di affidamenti in house, al di là di quanto prescritto dalla normativa comunitaria, ma è anche letteralmente riprodotto, in buona parte, di svariate disposizioni dell'abrogato art. 23-*bis* e di molte disposizioni del regolamento attuativo del medesimo art. 23-*bis* nel d.p.r. n. 168 del 2010». Sebbene la ragione della dichiarata incostituzionalità risieda nella violazione dell'art. 75 Cost., Codesta Corte non rinuncia, in un importante passaggio, ad esprimere una valutazione di merito sulla disciplina dell'in house providing, laddove sottolinea la «difformità» dell'incisiva compressione di tale istituto «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, allorché l'applicazione delle regole di concorrenza ostacoli, in diritto o in fatto, la speciale missione dell'ente pubblico (art. 106 TFUE)».

Il comma 8 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2012 è la fotocopia in peius, dell'art. 4, comma 13 del d.l. n. 138 del 2011, dichiarato incostituzionale con sentenza n. 199 della Corte costituzionale, per violazione del vincolo referendario, ma anche per aver introdotto, così come l'abrogato art. 23-*bis*, elementi di «difformità» della disciplina interna rispetto a quella comunitaria. La Corte, nel sottolineare tale difformità rispetto al diritto comunitario, in particolare per quanto attiene alle disposizioni riproposte dal comma 8 dell'art. 4, adombra il principio che non sono ammesse ulteriori limitazioni alle ipotesi di affidamento in house del servizio, il quale, ricorda la Corte, è consentito nell'ordinamento comunitario «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 in fine dello svolgimento della parte più importante dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante».

Insomma, è chiaro che ulteriori limiti, posti dal legislatore statale agli affidamenti diretti in house, sarebbero illegittimi ed in contrasto con il diritto comunitario. Del resto, è stato evidenziato proprio di recente come la giurisprudenza in tema di autoproduzione di servizi da parte di enti pubblici indichi che detta scelta sia da considerarsi legittima in linea di principio, come manifestazione dell'autonomia organizzativa dell'ente, come applicazione del principio comunitario di libera definizione (si veda TPG, T-289/03, BUPA), e non come soluzione eccezionale di tipo sussidiario (M. Libertini, Le società di autoproduzione in mano pubblica, controllo analogo, destinazione prevalente dell'attività e autonomia statutaria, in Riv. Dir. soc., 2012, p. 206).

Per i suddetti motivi, il comma 8 dell'art. 4 risulterebbe palesemente incostituzionale e la normativa applicabile immediatamente in tema di servizi pubblici locali, esclusa la reviviscenza delle norme abrogate, come affermato dalla Corte cost., con sentenza n. 24 del 2011 (in particolare art. 113 TUEL), già per effetto dell'art. 23-*bis*, oggetto dell'ultimo referendum popolare, risulta la normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'in house deve tornare ad essere soggetto alle regole definite dalla giurisprudenza comunitaria.

Il comma 8 dell'art. 4 viola contestualmente il vincolo referendario, i contenuti della sentenza n. 199 del 2012 e l'ordinamento comunitario in tema di affidamento dei servizi pubblici. Infatti, in conformità con quanto affermato da Codesta Corte, all'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* è conseguita l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria, non verificandosi alcun vuoto legislativo, né alcuna reviviscenza di disposizioni precedentemente abrogate dallo stesso art. 23-*bis* (cfr. sent. n. 24 del 26 gennaio 2011, punto 4.2.2.).



I principi e le regole del diritto comunitario, così come affermato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, possono applicarsi direttamente nel nostro ordinamento, anche in assenza di una disciplina nazionale di adeguamento. Tale normativa, riassuntivamente esposta, prevede quanto segue:

1) la gestione diretta del servizio di rilevanza economica, attraverso un affidatario, anche di diritto pubblico, che costituisce la *longa manus* di un ente pubblico che lo controlla totalmente (Corte cost. 325/2010, punti 6.1 e 8.1), è ammessa qualora lo Stato nazionale ritenga di ostacolo alla «speciale missione» dell'ente pubblico i meccanismi della concorrenza e lo strumento dell'affidamento a terzi mediante una gara ad evidenza pubblica (art. 106, comma 2 TFUE);

2) la gestione c.d. in house è subordinata al verificarsi di tre condizioni: capitale totalmente pubblico del gestore; possibilità di esecuzione del controllo di c.d. «contenuto analogo» a quello esercitato dall'aggiudicante stesso sui propri uffici; svolgimento della parte principale dell'attività dell'affidatario in favore dell'aggiudicante.

È agevole notare che il diritto comunitario (id est il contesto normativo antecedente alla legge impugnata) relativo alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica conceda agli enti locali una maggiore libertà nella definizione delle procedure di affidamento: sul piano sostanziale, la normativa comunitaria, ben prevedendo ipotesi alternative al ricorso alla regola della concorrenza, è assai «meno restrittiva» di quella posta dall'art. 23-bis (come riconosciuto da Corte cost. n. 24/2011), dall'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 e, ora, di quella risultante dalla disposizione *de quo*, decisamente orientata verso forme di gestione privatistica dei servizi (al pari dell'abrogato art. 23-bis e dell'annullato art. 4 del d.l. n. 138 del 2012), al punto da contemplare modelli di affidamento diretto a soggetti di diritto pubblico (si pensi all'azienda speciale contemplata dall'ordinamento giuridico italiano).

Pertanto, sussiste una chiara lesione dell'autonomia costituzionale della Regione, proprio in forza della descritta compressione dei poteri ad essa attribuiti dalla legge: il comma 8 dell'art. 4, infatti, riproponendo, in parte la disciplina abrogata dal *referendum*, in particolare per quanto attiene ai limiti agli affidamenti in house e ai limiti a ricorrere ad un soggetto di diritto pubblico, in contrasto altresì con quanto ammesso dal diritto comunitario, e comprimendo in capo agli enti territoriali e locali il potere di scegliere i relativi modelli di gestione, anche per quanto attiene alla natura giuridica del soggetto, stravolge l'effetto abrogativo prodotto dall'esito referendario e della successiva sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2012, operando una centralizzazione del potere decisionale in materia di beni e servizi pubblici, incompatibile con gli assetti decentrati previsti al Titolo V della Costituzione di cui le Regioni sono i principali beneficiari.

A fronte di tale cornice giuridica, i servizi pubblici locali non possono essere esclusivamente ricondotti all'art. 117 comma 2, lett. e) Cost.: oltre al profilo di tutela e promozione della concorrenza emerge una parte consistente della loro disciplina che è necessariamente rimessa agli enti locali e che, prescindendo da valutazioni di mercato, coinvolge altresì la competenza regionale (art. 117 commi 3 e 4).

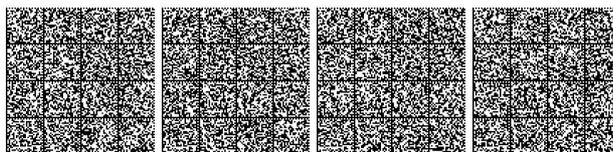
Il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, nel governo e nella gestione dei servizi pubblici locali, anche quelli a rilevanza economica (SIEG), trova conferma nella tradizione storica dei servizi pubblici locali, la cui disciplina ha sempre avuto un collegamento essenziale con le comunità di riferimento, seppur all'interno di una cornice giuridica generale statale: non è dunque pensabile, oltre ad essere concretamente impossibile, che il legislatore statale attui un'espropriazione delle funzioni in capo a regioni e enti locali, in merito alle scelte e alle modalità di gestione dei propri servizi.

Del resto, quanto detto sinora, trova un autorevole precedente nella giurisprudenza di Codesta Corte ed in particolare nella sentenza n. 272 del 2004: l'estremo dettaglio della disciplina inerente l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica «va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara», la regolamentazione autoapplicativa «pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza l'intervento legislativo statale».

Così, se è vero che la mancanza di una precisa definizione dell'ambito di appartenenza dei servizi pubblici locali rende difficile la loro collocazione nelle sfere di competenza definite con l'art. 117 Cost., è ancor più vero che inquadrarli unicamente negli schematismi della concorrenza rappresenta un'operazione priva di contatto con la realtà.

Ed allora, il quesito che si discute in questa Illustre Sede è se sia legittimo che nella (e per *la*) concorrenza si confondano altri capisaldi del nostro diritto costituzionale e comunitario, quali appunto il pluralismo normativo ed istituzionale.

È di fatti indiscutibile che la previsione in sede statale di una regolamentazione contraria all'esito referendario, e alla recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 199 del 2012) che comprime intere disposizioni dei Trattati (ad es., l'art. 5 TUE, gli artt. 14 e 106 co. 2 TFUE, ma anche l'art. 36 Carta europea dei diritti fondamentali), altera i delicati rapporti tra principi e deroghe in esse stabiliti, oltre che il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Costituzione, imponendo un monismo istituzionale e normativo in capo allo Stato che si pone in radicale contrasto con quel pluralismo delle fonti che caratterizza l'esperienza europea contemporanea e che vede come protagonisti irrinunciabili anche le regioni.



Insomma, l'art. 4 della l. n. 135 del 2012, segnatamente nei commi 1 e 8, costituisce un tentativo di restaurazione del monismo giuridico statalista che non è più compatibile con l'ordine costituzionale vigente, espressione di una dialettica complessa e continua fra Costituzione, Trattati Europei, obblighi internazionali e competenze riservate a regioni ed enti locali.

Si prenda ad esempio il comma 8 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2012, che sostanzialmente riproduce l'annullato comma 13 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 che, limitando le ipotesi di affidamento diretto in house senza gara al di sotto di 200.000 euro alle sole società a capitale interamente pubblico, vulnera i principi di autodeterminazione degli enti locali (artt. 5, 114, 117, 118 Cost.), nonché il principio comunitario di neutralità rispetto agli assetti proprietari delle imprese e alle relative forme giuridiche ex art. 345 TFUE, oltre che, in generale, quello della *cd. pre-emption*, in base al quale la regolamentazione a livello UE ha l'effetto di precludere l'adozione a livello nazionale di discipline divergenti (*cf.* CGCE, causa C-478/07, conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer).

In tal modo, in capo agli enti territoriali e locali, già indeboliti da politiche economiche, assai recessive rispetto ai trasferimenti, residuano spazi ridotti (per non dire inesistenti) in merito alla determinazione delle proprie politiche in materia di servizi pubblici locali, relativamente sia alla definizione della natura dei servizi sia alla scelta della forma giuridica da adottare per organizzare ed erogare tali servizi.

(Segue): *b*) per effetto della violazione del vincolo referendario.

I tratti di incostituzionalità denunciati nel precedente paragrafo che, violando il pluralismo istituzionale e normativo danneggiano le Regioni, non possono essere colti in tutta la propria gravità sostanziale se non anche in rapporto alla vicenda referendaria dello scorso giugno 2011. Infatti, prima del *referendum*, Codesta Corte aveva respinto il ricorso di diverse Regioni (fra cui l'esponente Puglia) avverso l'art. 23-*bis* (successivamente abrogato da voto referendario) ammettendone l'astratta costituzionalità rispetto ad un ricorso diretto.

La ricorrente Regione Puglia ha ben dimostrato che proprio dopo tale voto referendario il contesto sia cambiato e che le lesioni apportate ai suoi danni e l'espropriazione di potestà costituzionali siano illegittime non solo per il loro contenuto, ma anche per lo strumentario giuridico con cui sono state perpetrate.

Come si dirà di seguito, la norma che non soltanto, in parte, ripristini una disciplina abrogata in via referendaria, ma che in sostanza disattenda quanto affermato da Codesta Corte (sent. n. 199 del 2012) è evidentemente incostituzionale nella forma, in quanto lesiva della volontà popolare espressa ex art. 75 Cost. Per questo motivo, il comma 8 dell'art. 4 della legge n. 135 del 2012, è inadatto a produrre effetti sostanziali costituzionalmente ammissibili e a limitare le prerogative e le competenze di regioni ed enti locali.

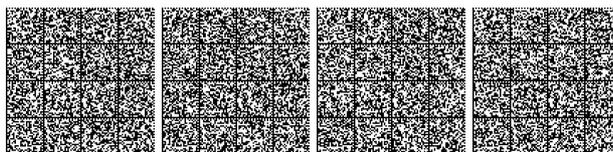
Codesta Corte ha stabilito in varie pronunce il «divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare» (Corte cost. n. 9 del 1997, n. 199 del 2012).

Invero, il legislatore «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere d'intervenire nella materia oggetto di *referendum* senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (Corte cost. n. 32/1993, n. 33/1993, n. 199 del 2012). Insomma, «il *referendum* manifesta una volontà definitiva e irripetibile», di guisa che la caducazione di una norma non può «consentire al legislatore la scelta politica di far rivivere la normativa ivi contenuta a titolo transitorio» (Corte cost. n. 468/1990, lungo il solco tracciato con la celebre sentenza n. 68/1978, con cui fu dichiarato illegittimo l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 «limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il *referendum* venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il *referendum* si effettui sulle nuove disposizioni legislative»).

Orbene, nel caso di specie, è evidente che il legislatore abbia in parte ripristinato la normativa abrogata dal *referendum* (art. 23-*bis*) e poi annullata dalla Corte (art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011), introducendo una disciplina che riproduce i principi ispiratori (privatizzazione dei servizi pubblici locali e scelta politica pro-concorrenza) più restrittivi rispetto a quelli dello stesso diritto comunitario.

Come si è detto, il comma 8 dell'art. 4, in tema di affidamenti diretti in house providing, riproduce i contenuti di cui al comma 13 dell'art. 4 del decreto-legge n. 138 del 2011, dichiarato incostituzionale anche per violazione di vincolo referendario.

Pertanto, in considerazioni delle suddette argomentazioni, anche il comma 8 dell'art. 4 va ritenuto lesivo della volontà referendaria (violazione del vincolo referendario), oltre che in contrasto con il diritto comunitario che disciplina la materia degli affidamenti diretti in house. In particolare il comma 8 dell'art. 4 contiene norme interne illegittimamente ed irragionevolmente più stringenti del diritto comunitario che hanno quali conseguenze: la violazione del principio di neutralità rispetto agli assetti proprietari, la violazione del principio di sussidiarietà verticale, la violazione



del principio della «libera definizione» che attribuisce alla regione ed agli enti locali il potere di qualificare la natura del servizio e la relativa modalità di gestione da cui si evince la natura e la qualificazione del servizio, l'esclusione dall'affidamento diretto del servizio a soggetti di diritto pubblico).

La *ratio* dell'art. 23-bis, identificabile del favor verso lo strumento della gara per l'affidamento dei servizi pubblici locali e nei limiti posti all'affidamento in house e le relative modalità di applicazione, così come sopra sinteticamente elencate, rappresentano quella «intenzione del legislatore» che un intervento normativo successivo all'abrogazione in via referendaria non può riprodurre. Una «intenzione del legislatore» sostanzialmente ripresa nel comma 8 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2012, laddove si consente che l'affidamento diretto del servizio possa avvenire soltanto a favore di società a capitale interamente pubblico... a condizione che il valore economico del servizio... oggetto dell'affidamento sia complessivamente pari o inferiore a 200.000 euro annui...» La norma interviene restrittivamente sulla qualificazione della natura giuridica del soggetto affidatario e sulle modalità di affidamento.

Oltre alla riproduzione della *ratio* e del contenuto, una lettura sovrapposta consente di rilevare altresì una vera e propria identità linguistica tra le due disposizioni (comma 13 art. 4 decreto-legge n. 138 del 2011 e comma 8 art. 4 della l. n. 135 del 2012).

Questo quadro rende perciò evidente che il legislatore abbia ripristinato sostanzialmente non solo la disciplina abrogata in via referendaria, ma altresì la sentenza di Codesta Corte n. 199 del 2012, disattendendo contestualmente la volontà popolare, il quadro normativo comunitario e la recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il legislatore ha ancora una volta violato il vincolo referendario, ricorrendo nuovamente per l'affidamento diretto dei servizi pubblici locali ad un'interpretazione estrema delle regole del mercato e della concorrenza, ignorando peraltro le indicazioni emerse della sentenza n. 325 del 2010 di codesta Corte, che aveva chiarito come l'art. 23-bis rappresentasse soltanto «una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare il diritto comunitario».

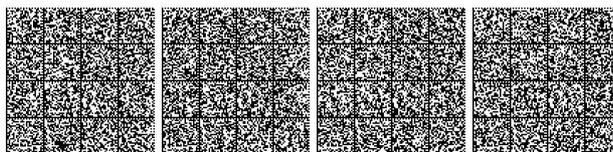
Orbene, è chiaro che quell'opzione politica concretantesi in una delle diverse discipline possibili a livello europeo, ancorché aperta nel 2010 (ai tempi della sentenza n. 325) non lo è più dopo il *referendum* del 13 giugno 2011 perché il popolo italiano si è orientato nel senso di escluderne la possibilità. Come detto chiaramente da Codesta Corte a seguito dell'abrogazione referendaria di quella disciplina (art. 23-bis) risulta oggi direttamente applicabile in Italia il diritto comunitario che, oltre ad essere da sempre «neutrale» circa il quantum di proprietà pubblica o private presente in ciascuno Stato membro (art. 345 TFUE), riequilibra con il Trattato di Lisbona il c.d. modello socio-economico europeo, riconoscendo un fondamentale collegamento tra beni, servizi, cittadinanza europea e tutela dei diritti fondamentali, contribuendo a configurare le linee generali del c.d. diritto pubblico europeo dell'economia.

L'illegittimità rileva, pertanto, sia dal punto di vista della forma tecnico-normativa, relativamente al regime giuridico vigente in seguito all'approvazione del *referendum* ed alla sentenza di Codesta Corte n. 199 del 2012, sia dal punto di vista sostanziale, relativamente alle opzioni individuate nel comma 8 dell'art. 4 della l. n. 135 del 2012.

È stato illustrato come i principi e le regole del diritto comunitario, così come affermati dalla giurisprudenza costituzionale richiamata, possano applicarsi direttamente nel nostro ordinamento, anche in assenza di una disciplina nazionale di adeguamento. In una prospettiva di legittimità, anche legata al fraseggio dell'art. 77 Cost., risulta perciò difficile scorgere le ragioni di «straordinaria necessità ed urgenza» per le quali adottare una disciplina interna che contrasta con la normativa europea, e che sembrerebbe soltanto ispirata ai principi della svendita del patrimonio pubblico ed orientata al c.d. super principio delle privatizzazioni e della concorrenza, estraneo alla Costituzione italiana.

Un intervento legislativo statale in conseguenza del prodursi dell'effetto abrogativo e della giurisprudenza di Codesta Corte, sarebbe dovuto essere di razionale sistemazione di una materia, quella del rapporto fra pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in armonia con l'attuale forma di Stato e con il dettato degli artt. 41, 42, 43 della Costituzione.

Lungi dal poter essere portato avanti con urgenza (art. 77 Cost.) e senza dibattito parlamentare, un tale intervento di adeguamento alla volontà popolare avrebbe semmai dovuto svolgersi nelle forme e nei modi meditati di un intervento strutturale di riforma, capace di cogliere appieno le novità politiche ed istituzionali introdotte dal *referendum* e tradurle in un quadro articolato di principi e regole coerenti con gli assetti decentrati introdotti dalla Costituzione italiana e con il pieno rispetto sia della volontà del suo popolo, che attraverso il *referendum* ha esercitato la sua sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1), che delle recenti decisioni di Codesta Corte costituzionale.



P. Q. M.

*Voglia Codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 8 dell'art. 4 della legge n. 135 del 2012 per violazione degli articoli 117, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma; 118, primo e secondo comma, 119; 41; 42; 43; nonché degli artt. 1, 5, 75, 77, 114 della Costituzione.*

Napoli - Roma, 13 ottobre 2012

*Prof. avv. LUCARELLI - Avv. TRIGGIANI*

12C0487

N. 172

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 ottobre 2012  
(della Regione Puglia)*

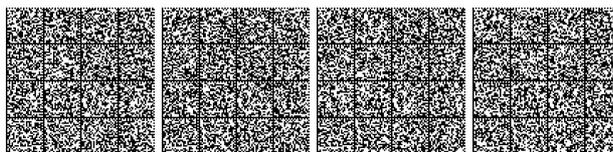
**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica - Riorganizzazione delle funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. p), della Costituzione - Previsione per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti dell'esercizio 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 Puglia - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria ed amministrativa regionale - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di associazionismo degli enti locali - Denunciata violazione del principio di sussidiarietà.**

- Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19, comma 1, lett. a), d) e e), 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, 118, comma secondo, 119, commi primo, secondo e sesto, e 123, commi primo e quarto.

Ricorso della Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale dott. Nicola Vendola, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1973 del 12 ottobre 2012, rappresentato e difeso dagli avv.ti prof. Marcello Cecchetti e Vittorio Triggiani ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Via Antonio Mordini n. 14 (pec.marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it), come da procura speciale a margine del presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 19, comma 1, lettere a), d), e), nonché commi da 2 a 6, del d.l. 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, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 14 agosto 2012, n. 189, S.O., per violazione degli articoli 117, secondo, terzo e quarto comma, 118, secondo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, e 123, primo e ultimo comma, della Costituzione.

1. — Con l'approvazione dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, nel testo risultante dalla conversione in legge ad opera della legge n. 135 del 2012, è stata introdotta nell'ordinamento una normativa concernente le funzioni fondamentali dei comuni e il loro esercizio in forma associata, nonché una complessiva e articolata regolazione dell'istituto delle unioni di comuni, in larga parte sostitutiva della disciplina già a suo tempo contenuta nell'art. 14, commi 27 e ss., del d.l. n. 78 del 2010, come convertito in legge dalla legge n. 122 del 2010, e nell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011. Queste disposizioni disciplinano le procedure di istituzione, la delimitazione territoriale e la struttura organizzativa delle unioni di comuni, regolando altresì le funzioni che le unioni di comuni sono destinate a svolgere e contemplando inoltre alcune specifiche previsioni destinate ad incidere su importanti aspetti tributari e patrimoniali dell'autonomia comunale.



2. — La Regione Puglia, con la deliberazione della Giunta indicata in epigrafe, ha espresso la volontà di impugnare davanti a questa Corte le disposizioni contenute nell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, limitatamente al comma 1, lettere *a)*, *d)* ed *e)*, e ai commi da 2 a 6, perché costituzionalmente illegittime e lesive dell'autonomia che la Costituzione riconosce e garantisce alle Regioni e agli territoriali sub-regionali, in riferimento agli articoli 117, 118, 119 e 123 della Costituzione.

I molteplici profili di illegittimità costituzionale che si denunciano con il presente ricorso si fondano sulle seguenti ragioni di

## DIRITTO

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *a)*, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, dell'art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui include tra le funzioni fondamentali dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale.

3.1. — L'art. 19, comma 1, lett. *a)*, del d.l. n. 95 del 2012 introduce un nuovo testo del comma 27 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Il testo attualmente vigente così recita:

«Ferre restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione: *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 sovramunicipale; *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 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».

3.2. — Questa disciplina viola la competenza legislativa regionale per le seguenti ragioni.

La potestà legislativa ordinaria dello Stato fondata sulla lett. *p)* del secondo comma dell'art. 117 Cost., in materia di «funzioni fondamentali» di Province, Comuni e Città metropolitane, si presenta, per sua natura, limitata. Da essa non può certo ricavarsi un titolo che abiliti lo Stato a qualificare liberamente — come nel caso di specie — qualunque funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, potendo per ciò stesso disporre l'integrale disciplina. Altrimenti si giungerebbe alla inaccettabile conseguenza di svuotare di qualunque contenuto precettivo gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., i quali prescrivono che sia la legge regionale ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative nelle materie diverse da quelle di competenza legislativa statale. Se lo Stato potesse qualificare come «fondamentali» funzioni amministrative in qualunque materia e di qualunque genere e tipo, sarebbe sufficiente procedere in tal senso per «espropriare» *ad libitum* le Regioni delle prerogative ad esse riconosciute dalle disposizioni costituzionali appena citate.

La giurisprudenza di questa Corte ha più volte riconosciuto espressamente il carattere «limitato» della potestà legislativa statale di cui alla menzionata lett. *p)* del secondo comma dell'art. 117 (si vedano, al riguardo, le sentt. richiamate al successivo par. 6.2), ma non ha ancora avuto modo di individuare con chiarezza i limiti entro i quali dovrebbe essere intesa l'espressione «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Ad avviso della Regione Puglia, le «funzioni fondamentali» cui fa riferimento la disposizione costituzionale in esame devono ritenersi limitate a quelle in cui si esprimono la potestà statutaria, la potestà regolamentare e la potestà amministrativa a carattere «ordinamentale» concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali territoriali ivi espressamente contemplati. In nessun caso vi potrebbero essere ricondotte funzioni «amministrativo-gestionali» in senso proprio, né, tanto meno, alcune di quelle individuate dalla norma legislativa qui censurata.



3.3. — A sostegno di una simile conclusione militano diversi argomenti.

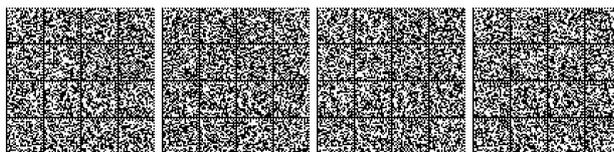
Innanzitutto, l'argomento «topografico» riferito allo stesso testo dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), per il quale le «funzioni fondamentali» sono accomunate agli «organi di governo» e alla «legislazione elettorale».

In secondo luogo, la considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

Infatti, se si muove dalla premessa — ampiamente desumibile dalla giurisprudenza di questa Corte — secondo la quale la *ratio* della attribuzione allo Stato di una competenza legislativa è da rintracciare in una esigenza unitaria di livello nazionale, risulterebbe del tutto incomprensibile individuare una tale esigenza unitaria nell'ipotesi in cui tra le funzioni fondamentali menzionate alla lett. *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., fossero annoverabili anche funzioni amministrative consistenti nella concreta cura di interessi. Ciò perché tali funzioni dovrebbero comunque essere allocate tra gli enti locali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ex art. 118, primo comma, Cost. E tale vincolo, ovviamente, graverebbe allo stesso modo sulla legge statale e su quella regionale (art. 118, secondo comma, Cost.), guidandole verso le medesime scelte. Come è stato evidenziato in dottrina, «se le funzioni fondamentali sono amministrative, la legge statale non potrebbe allocarle senza tener conto del vincolo costituito dal principio di sussidiarietà: e quindi, non potrebbe assegnare alle Province funzioni amministrative che potrebbero essere adeguatamente svolte dai comuni (o viceversa). Ma in questo caso non si capisce perché — nelle materie di spettanza regionale — questa valutazione di sussidiarietà/adequatezza debba essere operata dalla legge statale in luogo di quella regionale, tanto più che la sussidiarietà vincolerebbe allo stesso modo tanto il legislatore statale che quello regionale prescrivendo la medesima soluzione allocativa» (così O. Chessa, *Pluralismo paritario e autonomi locali nel regionalismo italiano*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 14).

D'altra parte, non si potrebbe certo ritenere che la soluzione proposta in questa sede sia in grado di pregiudicare quella uniformità minima negli standard di prestazione relativi a quelle funzioni, particolarmente importanti per le collettività locali, che in virtù di tale importanza si volessero far rientrare tra quelle «fondamentali». Lo Stato, infatti, sarebbe comunque dotato della competenza ad individuare i «livelli essenziali delle prestazioni», e inoltre avrebbe a disposizione, in ogni caso, lo strumento del potere sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma, Cost., per garantire l'effettività di questi ultimi.

3.4. — Si deve notare, peraltro, che — al di là della qualificazione delle medesime come «funzioni fondamentali» — lo Stato ovviamente dispone della competenza a regolare e allocare agli enti locali funzioni amministrative che ricadono nell'ambito delle proprie materie di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. La lesione delle competenze regionali, dunque, si produce esclusivamente in relazione a quelle funzioni amministrative che, qualificate come «fondamentali» dalla disposizione in questa sede contestata, ricadono in ambiti di competenza legislativa regionale, (di tipo concorrente o residuale). Il riconoscimento della possibilità di qualificare come «fondamentali» funzioni di questo tipo, infatti, determinerebbe la conseguenza della sostanziale «espropriazione» delle Regioni della possibilità di disciplinare e allocare importanti funzioni amministrative ricadenti negli ambiti materiali che la Costituzione assegna alla loro competenza legislativa. A scorrere l'elenco delle funzioni che, nella disposizione oggetto del presente giudizio, ricevono la qualifica di «fondamentali», è del tutto evidente che tale «effetto espropriativo» si produce in relazione a settori di primissima importanza. Basti considerare, al riguardo, la «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale», che inerte alla materia dei «servizi pubblici locali», pacificamente collocata, dalla giurisprudenza costituzionale, nell'ambito dell'art. 117, quarto comma, Cost.; la «pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», evidentemente riferibile al «governo del territorio»; la «progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione della relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione», anch'essa ascrivibile alla competenza residuale regionale, in materia di «servizi sociali» (*cf.* le sentt. nn. 61 del 2011, par. 3.1. del Considerato in diritto; 40 del 2011, par. 4.1. del Considerato in diritto; 10 del 2010, par. 6.3 del Considerato in diritto; 50 del 2008, par. 5 del Considerato in diritto); le funzioni in tema di «edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province», nonché in tema di «organizzazione e gestione dei servizi scolastici», dal momento che lo Stato, in materia di istruzione, dispone soltanto della competenza concernente le «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., ed i «principi fondamentali» in materia di «istruzione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; ancora, le «attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi», pacificamente rientranti nella competenza regionale in materia di «protezione civile», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; infine, le funzioni in materia di «polizia municipale e polizia amministrativa locale», espressamente escluse, dall'art. 117, secondo comma, Cost., dalla competenza esclusiva statale, e riconducibili invece alla potestà legislativa regionale residuale.



3.5. — Deve essere rilevato, peraltro, come l'idea che importanti servizi pubblici locali non possano senz'altro essere «avocati» alla competenza legislativa dello Stato mediante la utilizzazione, da parte di quest'ultimo, della qualificazione dei medesimi come «funzioni fondamentali», sia stata fatta propria da questa Corte con le sentt. nn. 274 del 2004 e 325 del 2010. Nella prima decisione, infatti, è stato escluso che le norme in tema di servizi pubblici locali possano rientrare nella competenza legislativa statale «in tema di “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, secondo comma, lettera *p*), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale, (par. 3 del Considerato in diritto). Nella seconda, d'altra parte, è stato chiarito al di là di ogni possibile dubbio che il servizio idrico integrato «non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale» (par. 6.2. del Considerato in diritto). Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la possibilità per il legislatore statale di regolare, anche in modo penetrante, importanti aspetti del servizio idrico integrato e di altri servizi pubblici locali. Lo ha fatto, però, ascrivendo questa possibilità alla competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza» o in materia di «tutela dell'ambiente» evidenziando, invece, che — per il resto — il legislatore competente è il legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (così almeno a partire proprio dalla citata sent. n. 272 del 2004). Le indicazioni reperibili nelle sentt. nn. 274 del 2004 e 325 del 2010 — quest'ultima pur espressamente riferita al solo servizio idrico integrato — si inseriscono coerentemente in questo quadro, chiarendo che la «invasione» della potestà regionale residuale in materia di servizi pubblici locali non può mai essere legittimata dalla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione.

Dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata si desumono due ulteriori argomenti, entrambi di notevole rilievo nella presente sede.

I. Appare chiaro, innanzi tutto, che secondo la sent. n. 272 del 2004, possono essere considerate «fondamentali» solo quelle «funzion(i) propri(e) ed indefettibil(e)» degli enti locali. Si tratta di una precisazione estremamente rilevante, poiché porta ad escludere — conformemente a quanto affermato più sopra — che le «funzioni fondamentali» di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. possano essere funzioni di cura concreta di interessi. Le funzioni di questo tipo, come è noto, devono infatti essere attribuite dalla legge sulla base del principio di sussidiarietà, che conduce a ritenere inadeguato un determinato livello di governo quando la legge stessa conforma la funzione in modo tale da conferirle un ambito valutativo ultroneo rispetto ai confini territoriali del livello di governo citato. Ora, dal momento che ben potrebbe la legge conformare le singole funzioni di cura concreta di interessi in modo tale da conferir loro un ambito valutativo ultracomunale (così, ad esempio, l'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011), appare chiaro che nessuna funzione di cura concreta di interessi è ontologicamente propria e indefettibile per i comuni. Funzioni proprie e indefettibili possono dunque essere soltanto quelle «ordinamentali», come si è provato ad argomentare più sopra.

II. In secondo luogo, quand'anche non si ritenga di adottare questo punto di vista, dalle due decisioni più sopra evocate emerge chiaramente che: *a*) la qualificazione di «fondamentale» non può essere ascritta *ad libitum* dallo Stato a qualunque funzione di Province, Comuni e Città metropolitane, ma che tale qualificazione è assoggettata ad un controllo di costituzionalità; *b*) che — nella specie — tale qualificazione è già stata ritenuta contrastante con la Costituzione da parte di questa Corte, con specifico riguardo ai servizi pubblici locali (sent. n. 272 del 2004) ed in particolar modo al servizio idrico integrato (sent. n. 325 del 2010).

3.5. — In questa sede appare inoltre indispensabile, fin da ora, richiamare la recente sent. n. 148 del 2012, con la quale questa Corte ha ritenuto non fondata una analoga censura, prospettata dalla Regione Puglia, nei confronti dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010 (par. 8 del Considerato in diritto). Ciò in quanto la disposizione allora impugnata, nel qualificare «funzioni fondamentali» alcune funzioni amministrative a carattere gestionale e di cura concreta di interessi, rispondeva all'esigenza di sopperire «sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma impugnata, alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)» (par. 8.1 del Considerato in diritto).

Senza voler in questa sede criticare in alcun modo la decisione adottata da questa Corte con la citata sent. n. 148 del 2012, la Regione Puglia si limita a rilevare che, nel presente caso, mancano del tutto le condizioni che avevano spinto a rigettare la questione di costituzionalità proposta nei confronti dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010. La disciplina oggi in discussione, infatti, non si presenta in alcun modo come caratterizzata dalla «transitorietà» di cui discorreva la sent. n. 148; né, del resto, è posta a fini circoscritti e limitati, come invece il precedente art. 14, comma 27, citato. Si tratta, invece, di una disciplina generale, e «a regime», di funzioni amministrative qualificate stabilmente (ed erroneamente, come si è visto) «funzioni fondamentali». Mancano, dunque, quelle circostanze che avevano indotto la sent. n. 148 del 2012 a ritenere non lesiva della competenza regionale la normativa allora oggetto del giudizio, imponendosi, di conseguenza, una decisione di accoglimento nel senso specificato nella presente doglianza.



3.6. — Da quanto sopra esposto emerge chiaramente come l'art. 19, comma 1, lett. *a)*, del d.l. n. 95 del 2012 violi gli artt. 117, secondo comma, lett. *p)*, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui include tra le funzioni fondamentali dei Comuni anche funzioni ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 117, quarto comma, e dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui si rivolge anche a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale.

4.1. — L'art. 19, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 95 del 2012, introduce un nuovo testo del comma 30 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. Nella versione attualmente in vigore, il citato comma 30 così prescrive: «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. Nell'ambito della normativa regionale, i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa». Questa normativa si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost. per le ragioni che di seguito si espongono.

4.2. — Come si è visto, si tratta di una disciplina inerente la allocazione delle funzioni amministrative qualificate come «fondamentali» ai sensi del sopra citato comma 28 (*recte* 27), nonché la regolazione delle modalità del loro esercizio, in attuazione dell'art. 118, primo comma, Cost., ed in particolare, per il tramite del riferimento agli ambiti territoriali ottimali, del principio di differenziazione in esso contenuto. Se si parte dal presupposto, già illustrato nell'ambito della precedente censura, in riferimento alla previsione di cui alla lett. *a)* del medesimo comma 1 dell'art. 19 del d.l. in esame — secondo il quale le funzioni fondamentali in relazione alle quali lo Stato dispone della competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost., possono essere soltanto quelle «ordinamentali», concernenti le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali — risulta però evidente la incostituzionalità della disciplina sopra richiamata, nella parte in cui si rivolge anche a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale.

Come è noto, infatti, lo Stato dispone di un titolo per allocare le sole funzioni amministrative che ricadano nell'ambito delle proprie competenze esclusive. Ove si ritenga, secondo quanto appena accennato, che le funzioni fondamentali suddette siano soltanto quelle «ordinamentali», concernenti le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali, apparirà chiaro che l'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, non potrà costituire il titolo di legittimazione dello Stato per dettare disposizioni che disciplinino l'allocazione e l'esercizio di funzioni amministrative sol perché queste ultime vengano qualificate «fondamentali» dalla stessa legge statale.

Ora, qui non si vuole affermare che lo Stato non possa dettare alcuna norma in relazione all'allocazione e all'esercizio di funzioni amministrative ricadenti in ambiti differenti da quelli elencati al comma secondo dell'art. 117 Cost. Viceversa, come già la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, nelle materie di potestà ripartita ex art. 117, terzo comma, Cost., lo Stato ben potrà dettare principi di allocazione delle funzioni amministrative, i quali dovranno essere successivamente svolti dalla legislazione regionale. E la disciplina qui in discussione è proprio di tale genere: pone alcuni principi fondamentali sulla allocazione di funzioni amministrative.

Da quanto accennato risulta dunque chiaramente che lo Stato è legittimato a dettarla soltanto in relazione a quelle funzioni che ricadano oltre che nelle materie di propria competenza esclusiva anche nelle materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost. Da qui il contrasto dell'art. 19, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 95 del 2012 con gli artt. 117, quarto comma, e 118, primo comma, Cost., per la parte in cui pretende di rivolgersi anche a funzioni amministrative riconducibili a materia di competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 123, primo e ultimo comma della Costituzione, nella parte in cui impone alla Regione di attivare una «concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali».

5.1. — Sotto altro profilo, la disciplina contenuta nell'art. 19, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 95 del 2012, è parimenti incostituzionale *in parte qua* per contrasto con la riserva di fonte statutaria regionale stabilita dall'art. 123, primo e ultimo comma, Cost.



La violazione di questa disposizione costituzionale può essere agevolmente apprezzata sol che si consideri che la disposizione impugnata prescrive che la Regione, debba definire la «dimensione territoriale ottimale e omogenea» anche per il tramite di una «concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali». Questa previsione, infatti, invade la potestà statutaria regionale riconosciuta dall'art. 123 Cost., violando in particolare la riserva di statuto ivi contenuta. Ai sensi dell'art. 123, primo comma, infatti, è affidata alla fonte statutaria la disciplina della materia dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, mentre ai sensi dell'ultimo comma della medesima disposizione costituzionale è affidata alla sola fonte statutaria regionale la disciplina del Consiglio delle autonomie locali e delle sue funzioni «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Né, d'altronde, è individuabile nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. un qualche titolo di legittimazione della potestà legislativa dello Stato che abiliti quest'ultimo a dettare una disciplina che attribuisca una qualunque funzione al Consiglio delle autonomie locali, che la Costituzione espressamente qualifica quale organo regionale necessario e indefettibile.

La incostituzionalità dell'art. 19, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 95 del 2012, per violazione dell'art. 123, primo e ultimo comma, Cost., si apprezza agevolmente, inoltre, considerando quanto affermato da questa Corte con le sentt. nn. 387 del 2007 (par. 6.1 del Considerato in diritto), 201 del 2008 (par. 3 del Considerato in diritto), e ribadito, più di recente, con la sent. n. 22 del 2012, che ha dichiarato incostituzionale la normativa statale censurata in quella sede perché lesiva dell'«autonomia statutaria regionale nell'individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (par. 6 del Considerato in diritto).

In tali decisioni, in sintesi, si afferma con chiarezza che quella della organizzazione interna delle Regioni è una materia riservata alla fonte statutaria prevista dall'art. 123, primo comma, Cost., di talché nessun'altra fonte — e meno che mai la legge statale — può individuare gli organi Regionali titolari di una determinata funzione, e, più in generale, assegnare ad essi alcuna funzione. Da qui, *per tabulas*, la illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *d*), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui impone alla Regione di attivare una «concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali», per violazione dell'art. 123, primo e ultimo comma, Cost.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lett. *e*), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*). e quarto comma, Cost.

6.1. — L'art. 19, comma 1, lett. *e*), del d.l. n. 95 del 2012, sostituisce il comma 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, individuando il limite demografico minimo delle unioni di comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione «entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esenzione associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter».

La norma è incostituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost., in quanto il legislatore statale ordinario non dispone di un titolo di legittimazione a regolare l'istituzione e l'organizzazione delle unioni di comuni, poiché, in materia di ordinamento degli enti locali, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, gode soltanto della competenza a stabilire norme in tema di legislazione elettorale, funzioni fondamentali e organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane.

6.2. — Le considerazioni che è necessario svolgere per illustrare la presente censura sono di grande importanza, nell'economia del presente ricorso, poiché essere costituiscono la base anche della maggior parte delle censure che verranno proposte nel prossimo par. 7 e ss. Esse riguardano i limiti della potestà legislativa statale, nell'ambito del vigente sistema costituzionale, in relazione all'ordinamento degli enti locali.

Come è noto, la materia dell'ordinamento degli enti locali non è oggi prevista espressamente tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale, né tra quelle affidate alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Allo Stato pertiene, invece, la competenza esclusiva in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» (art. 117, comma secondo, lett. *p*, Cost.). Risulta dunque chiaro che, mentre prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001 lo Stato disponeva di un titolo generale per disciplinare l'ordinamento degli enti locali, anche alla luce dell'allora vigente art. 128 Cost., ad oggi questo titolo generale non è più reperibile, anche in considerazione della esplicita abrogazione proprio della disposizione costituzionale da ultimo citata, la quale demandava ad una legge generale della Repubblica la individuazione dei principi entro i quali avrebbe dovuto svolgersi l'autonomia di Comuni e Province.

Oggi l'assetto è decisamente differente. Lo Stato ha perso la competenza legislativa generale-residuale, che ora spetta alle Regioni in virtù dell'art. 117, quarto comma, Cost., l'art. 128 Cost. è stato abrogato, e l'unica norma che attribuisce alla legge statale una competenza in materia di enti locali territoriali è il già richiamato art. 117, comma secondo, lett. *p*), Cost.

Da ciò si deduce agevolmente che, nel diritto costituzionale vigente, la competenza generale e residuale a disciplinare l'ordinamento degli enti locali pertiene alla legge regionale, mentre lo Stato può intervenire soltanto per disciplinare le funzioni fondamentali, la legislazione elettorale, e gli organi di governo dei soli enti locali costituzionalmente



necessari, ovverosia Comuni, Province, e Città metropolitane. A fianco di ciò si collocano, inoltre, quelle «incursioni» che lo Stato è, senza dubbio, legittimato a porre in essere, in virtù di altri titoli di intervento, quale ad esempio quello del «coordinamento della finanza pubblica». In sintesi, come è stato osservato in dottrina, si deve ritenere che «la competenza in materia di ordinamento degli enti locali spetti oggi alle Regioni, salvo per quel che riguarda ciò che attiene a legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e per le norme che lo Stato può porre in essere in tale materia giustificate da altri titoli di intervento che siano, rispetto ad essa, «trasversali», in quarto non individuati mediante il criterio “oggettivo”» (così S. Pajno, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2/2010).

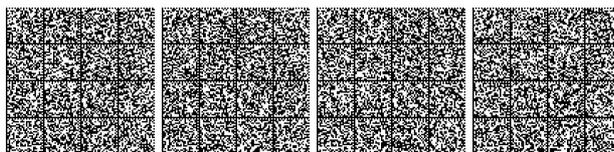
Dopo alcuni tentennamenti iniziali (si vedano, in particolare, le sentt. nn. 159 del 2008, 377 del 2003 e 48 del 2003), anche la giurisprudenza costituzionale ha accolto chiaramente questa prospettiva. Al riguardo rilevano, innanzi tutto, alcune ben note decisioni in tema di comunità montane: le sentt. nn. 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, e 237 del 2009.

La sent. n. 244 del 2005 riconosce alla comunità montana la «natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo». Secondo questa decisione si tratta, in particolare, «di un caso speciale di unioni di Comuni», quindi particolarmente rilevante nella presente sede. Questa considerazione è sufficiente per escludere che la disciplina concernente le comunità montane sottoposta al giudizio costituzionale in quella circostanza rientri nell'ambito dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., e ciò «in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa». Da ciò una ulteriore conseguenza: secondo la sent. n. 244 del 2005, «la disciplina delle Comunità montane, 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». Come è stato notato in dottrina, «dalla sent. n. 244 del 2005 risulta chiaramente dunque, che non basta la qualificazione delle Comunità montane come “enti locali” per fondare una qualsivoglia competenza statale in relazione ad esse. E ciò perchè, evidentemente, non esiste nessuna norma costituzionale che attribuisce allo Stato una competenza generale in materia di enti locali. L'unica norma che è espressamente rivolta a disciplinare la competenza legislativa su tale oggetto è il menzionato art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., il quale però limita il titolo di intervento statale non soltanto in relazione al “tipo” di enti locali (Comuni, Province e Comunità montane), ma anche in relazione agli aspetti degli ordinamenti di questi ultimi (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali)» (così, ancora, S. Pajno, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali*, cit., p. 9). Non vi è chi non veda come tale ragionamento debba per necessità estendersi anche a quelle unioni di comuni diverse dalle comunità montane, delle quali in questa sede si discute.

Nello stesso senso della sent. n. 244 del 2005 sono orientate anche le successive sentt. n. 456 del 2005 (parr. 4 e 5 del Considerato in diritto), n. 397 del 2006 (par. 7 del Considerato in diritto) e n. 237 del 2009, la quale esplicitamente riconduce la materia *de qua* alla potestà legislativa residuale delle Regioni (par. 15 del Considerato in diritto). Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha consolidato l'orientamento appena richiamato, estendendolo anche ad aspetti della disciplina degli enti locali “necessari” (Comuni, Province e Città metropolitane) diversi da quelli specificamente indicati dall'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. In tale ottica, sono stati ricondotti espressamente alla potestà legislativa regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., il “subsettore” della “organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali” e, all'interno di quest'ultima, dell'«organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi» (sent. n. 326 del 2008, par. 8 del Considerato in diritto). Ove si consideri anche la più recente sent. n. 173 del 2012 (in part., il par. 12 del Considerato in diritto), si può affermare che si tratta di un indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato.

6.3. — Facendo uso dei principi di diritto statuiti dalla giurisprudenza costituzionale testé ricostruita, non ci vuol molto per evidenziare la assoluta incostituzionalità dell'art. 19, comma 1, lett. *e*), che in questa sede si impugna. Tale disposizione, infatti, stabilisce il limite demografico minimo delle unioni di comuni. Quindi concerne un aspetto dell'ordinamento degli enti locali che: *a*) non è in alcun modo riconducibile al tema delle “funzioni fondamentali”, degli “organi di governo”, e della “legislazione elettorale” di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost.; 4 per di più riguarda enti locali differenti da quelli in relazione ai quali lo Stato dispone della competenza esclusiva di cui alla norma costituzionale appena citata. La violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), e quarto comma, Cost., non potrebbe risultare più evidente.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi da 2 a 6, d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*) terzo e quarto comma, dell'art. 118, secondo comma, nonché dell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.



7.1. — I commi da 2 a 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 pongono una articolata disciplina delle unioni di comuni. Tale normativa presenta profili differenti, ciascuno dei quali merita una autonoma e differente trattazione.

7.2. — Innanzi tutto devono essere menzionate quelle disposizioni che regolano le procedure di istituzione e la struttura organizzativa delle unioni di comuni. A questa famiglia appartengono le norme contenute nei nuovi commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nonché nei nuovi commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, così come sostituiti, rispettivamente, dal comma 2 e dal comma 3 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012; ancora, al medesimo gruppo appartengono il comma 4, il comma 5 e il comma 6 del citato art. 19.

I nuovi commi da 4 a 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, nel testo in vigore per effetto del d.l. n. 95 del 2012, infatti così dispongono: «4. Le unioni sono istituite in modo che la complessiva popolazione residente nei rispettivi territori, determinata ai sensi dell'articolo 156, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, 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. 5. I comuni di cui al comma 1, 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 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. 6. Gli organi dell'unione di cui al comma 1 sono il consiglio, il presidente e la giunta. 7. Il consiglio è composto da tutti i sindaci dei comuni che sono membri dell'unione nonché, in prima applicazione, da due consiglieri comunali per ciascuno di essi. I consiglieri di cui al primo periodo sono eletti, non oltre venti giorni dopo la data di istituzione dell'unione in tutti i comuni che sono membri dell'unione dai rispettivi consigli comunali, con la garanzia che uno dei due appartenga alle opposizioni. Fino all'elezione del presidente dell'unione ai sensi dal comma 8, primo periodo, il sindaco del comune avente il maggiore numero di abitanti tra quelli che sono membri dell'unione esercita tutte le funzioni di competenza dell'unione medesima. Al consiglio spettano le competenze attribuite dal citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 al consiglio comunale, fermo restando quanto previsto dal comma 2 del presente articolo 8. Entra trenta giorni dalla data di istituzione dell'unione il consiglio è convocato di diritto ed elegge il presidente dell'unione tra i sindaci dei comuni associati. Al presidente, che dura in carica due anni e mezzo ed è rinnovabile, spettano le competenze attribuite al sindaco dall'articolo 50 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, ferme restando in capo ai sindaci di ciascuno dei comuni che sono membri dell'unione le attribuzioni di cui all'articolo 54 del medesimo testo unico, e successive modificazioni. 9. La giunta dell'unione è composta dal presidente, che la presiede, e dagli assessori, nominati dal medesimo fra i sindaci componenti il consiglio in numero non superiore a quello previsto per i comuni aventi corrispondente popolazione. Alla giunta spettano le competenze di cui all'articolo 48 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; essa decade contestualmente alla cessazione del rispettivo presidente. 10. Lo statuto dell'unione individua le modalità di funzionamento dei propri organi e ne disciplina i rapporti. Il consiglio adotta lo statuto dell'unione, con deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro venti giorni dalla data di istituzione dell'unione.».

I nuovi commi da 1 a 4 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel testo oggi vigente, dispongono invece quanto segue: «1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani. 2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni. 3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forme percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando ove possibile, la rappresentanza di ogni comune. 4. L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione».



Anche i commi 4, 5 e 6 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, come accennato, riguardano la istituzione e la organizzazione delle unioni di comuni.

Ai sensi della prima disposizione, infatti, «i commi con popolazione fino a 5.000 abitanti che fanno parte di un'unione di comuni già costituita alla data di entrata in vigore del presente decreto optano, ove ricorrano i presupposti, per la disciplina di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, come modificato dal presente decreto, ovvero per quella di cui all'articolo 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dal presente decreto». In base alla seconda, invece, «entro due mesi dalla data di entrata in vigore» del d.l. n. 95 del 2012 «ciascuna regione ha facoltà di individuare limiti demografici diversi rispetto a quelli di cui all'articolo 16, comma 4, del citato decreto-legge n. 138 del 2011». Infine, in base a quanto previsto nel comma 6, «ai fini di cui all'articolo 16, comma 5, del citato decreto-legge n. 138 del 2011 (...), nel termine perentorio di sei mesi dalla data di entrata in vigore» del d.l. n. 95 del 2012 «i comuni di cui al citato articolo 16, comma 1, con deliberazione del consiglio comunale da adottare a maggioranza dei componenti, conformemente alle disposizioni di cui al comma 4 del medesimo articolo 16, avanzano alla regione una proposta di aggregazione, di identico contenuto, per l'istituzione della rispettiva unione».

Le norme di questo tipo sono senz'altro da ritenere incostituzionali per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p) e quarto comma, Cost.

Come si è avuto modo di argomentare più sopra, al par. 6.2 del presente ricorso, e come riconosciuto pacificamente dalla giurisprudenza costituzionale in quella sede richiamata, lo Stato non dispone della competenza legislativa a dettare una disciplina generale agli enti locali differenti da quelli espressamente indicati dall'art. 117, secondo comma, lett. p), in quanto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, ed in particolare del combinato disposto del nuovo testo dell'art. 117 e dell'abrogazione dell'art. 128 Cost., lo Stato non dispone più di una competenza generale in questa materia, potendo invece dettare soltanto le norme inerenti alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lett. p), Cost.).

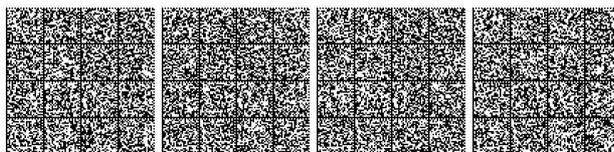
Da ciò consegue, evidentemente, che il legislatore statale ordinario non ha alcun titolo per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli appena menzionati, quali le unioni di comuni, tanto più e a maggior ragione se la suddetta disciplina pretende di assumere — come nel caso di specie — natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei comuni interessati. Si tratta, infatti, di un ambito oggi affidato alla potestà regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. Da qui, dunque, la palese violazione, ad opera delle disposizioni sopra menzionate, degli art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

7.3. — Una diversa considerazione meritano invece quelle norme concernenti le funzioni che le unioni di comuni sono destinate a svolgere.

Si consideri, ad esempio, il nuovo comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, così come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012. Ai sensi di questa disposizione, «i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, 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». Si tratta di una disposizione che interviene nella individuazione del livello istituzionale di esercizio delle funzioni amministrative, poiché rende possibile che esse vengano svolte presso un ente locale diverso da quello comunale, anche se di carattere associativo e frutto anche della partecipazione dei comuni stessi. D'altra parte, ove si consideri “isolatamente” questa disposizione, ci si rende conto che la mera possibilità dell'esercizio in forma associata fa sì che lo Stato non si ingerisca nella disciplina delle unioni di comuni, rendendole obbligatorie, ma si limiti a prevedere che — ove il legislatore competente ne abbia previsto la costituzione — per i comuni è possibile percorrere tale strada. Inutile dire che, secondo la prospettazione offerta nel presente ricorso, il legislatore competente è soltanto quello regionale.

Alla luce di tali considerazioni, è possibile concludere come segue.

La legge ordinaria dello Stato può certamente dettare norme di tal genere in relazione alle materie sulle quali disponga di una competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., e l'odierna ricorrente non intende disconoscere questa competenza statale neanche in relazione alla funzioni che ricadono in materia di competenza concorrente, dal momento che alla norma in questione è senz'altro possibile riconoscere la natura di principio fondamentale. Altrettanto certamente, però, lo Stato non ha alcun titolo per dettare la disciplina sopra richiamata per quelle funzioni che risultino ascrivibili ad ambiti materiali differenti da quelli di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.



Da qui, pertanto, la conclusione secondo la quale la disposizione considerata — ossia il nuovo art. 16, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 — è incostituzionale nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito del quarto comma dell'art. 117 Cost., per violazione di questa disposizione costituzionale, nonché dell'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prescrive che le funzioni amministrative siano allocate, in base al principio di sussidiarietà, dal legislatore competente per materia.

Analoghe argomentazioni devono essere spese anche per due ulteriori disposizioni, ossia per i primi due periodi del nuovo comma 3 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, come sostituito dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012. Secondo il primo periodo «l'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di costituzione che siano inerenti alle funzioni e ai servizi ad essa affidati ai sensi del comma 1, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile. In base al secondo, invece, «alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio».

È agevole rendersi conto che si tratta di disposizioni “meramente accessorie” rispetto a quella, considerata più sopra, che contiene un “principio di allocazione” delle funzioni amministrative. La loro legittimità costituzionale, dunque, sussiste nei medesimi limiti in cui sia predicabile quella della norma dalla quale dipendono. Pertanto, sulla base delle ragioni appena esposte in riferimento al nuovo comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, anche i primi due periodi del comma 3 del medesimo art. 16, nel testo in vigore per effetto della sostituzione operata dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, sono costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., nella parte in cui si rivolgono anche a funzioni ricadenti in materie affidate alla competenza residuale regionale.

Infine, al medesimo gruppo di norme deve essere ascritto anche il nuovo comma 12 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, ovviamente come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012. Questa disposizione così recita: «L'esercizio in forma associata di cui al comma 1 può essere assicurato anche mediante una o più convenzioni ai sensi dell'articolo 30 del testo unico, che hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con il decreto di cui all'articolo 14, comma 31-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, agli stessi si applica la disciplina di cui al comma 1».

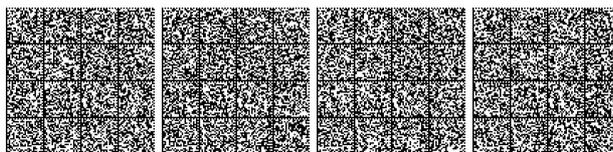
Come si vede, si tratta di una disciplina volta a prefigurare una strada alternativa nelle modalità di esercizio associato delle funzioni rispetto a quella della costituzione di un “nuovo” ente locale (l'unione di comuni). Invece di costituire il nuovo ente locale, e affidare ad esso le funzioni, i comuni possono utilizzare lo strumento delle “convenzioni” regolate dal T.U.EE.LL. La norma, dunque, regola una modalità di esercizio delle funzioni amministrative, che — nel caso in cui i comuni optino per la possibilità prefigurata dalla norma in esame — restano ai comuni anziché essere trasferite all'unione.

Anche in questo caso, dunque, non si può che concludere in modo analogo a quanto evidenziato più sopra: lo Stato dispone della competenza a dettare norme di tal fatta soltanto in relazione alle funzioni che ricadano in materie ascrivibili al secondo o al terzo comma dell'art. 117 Cost. Non per funzioni ricadenti in materie di competenza residuale regionale. Il nuovo comma 12 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, così come risultante dalle modifiche apportate dall'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, è dunque incostituzionale per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., nella parte in cui si rivolge anche a funzioni ascrivibili alle materie di competenza residuale regionale.

È appena il caso di notare che, in questo caso, non viene in considerazione quale parametro l'art. 118, secondo comma, Cost., poiché, come si è visto, la norma in questione, a differenza di quella prima considerata, non è una norma sulla allocazione di funzioni ma solo sul loro esercizio.

7.4. — Alle unioni di comuni, infine, vengono affidate, ai sensi del nuovo comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2001, come sostituito dal comma 2 dell'art. 19 in esame, «la titolarità della potestà impositiva sui tributi locali dei comuni associati nonché quella patrimoniale, con riferimento alle funzioni da essi esercitate per mezzo dell'unione». Analogamente, il nuovo comma 7 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dal comma 3 dell'art. 19 qui considerato, stabilisce in via generale che «alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati».

Tali previsioni violano l'artt. 119, commi primo, secondo e sesto, Cost., i quali, nel riconoscere esclusivamente agli enti autonomi costitutivi della Repubblica l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il potere di stabilire ed applicare “tributi ed entrate propri” (in armonia con la Costituzione e secondo “i principi di coordinamento della



finanza pubblica e del sistema tributario”), nonché la disponibilità di un proprio patrimonio, impediscono che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali. Così facendo, le norme qui censurate contrastano altresì con i limiti che l’art. 117, terzo comma, Cost. impone alla potestà legislativa dello Stato in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, fuoriuscendo dall’ambito dei “principi fondamentali” e invadendo perciò gli spazi costituzionalmente affidati alla potestà legislativa regionale sia dal terzo che dal quarto comma dell’art. 117 Cost.

Possono bastare poche considerazioni per approfondire e questa censura.

Come è noto, ai sensi del primo comma dell’art. 119 Cost., «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»; mentre, ai sensi del secondo comma del medesimo art. 119, «i Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Ora, è evidente che il legislatore competente ben potrebbe attribuire ad enti locali diversi da quelli indicati nell’art. 119 — ed anche a enti associativi — la possibilità di esercitare autonomia di entrata e di spesa, imponendo le relative norme di «coordinamento». Lo Stato, dunque, ben può attribuire alle unioni di comuni, ad esempio, la potestà di decidere tra aliquota minima e massima di tributi che siano stati istituiti dallo Stato medesimo. Ciò che però non può fare è attribuire alle unioni spazi di autonomia di entrata sottraendola ai comuni che ne fanno parte e pretendendo di disciplinare l’intera materia della potestà impositiva e delle entrate di questi enti. In altre parole, come emerge chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane citata più sopra, le unioni di comuni sono enti locali differenti dai comuni che ne fanno parte. E se si desidera attribuire a questi “nuovi” enti margini di autonomia lo si può fare, ma non è possibile farlo sottraendola a quegli enti cui la Costituzione la riconosce — ossia, nel caso di specie, i comuni — oltretutto incidendo anche su ambiti affidati alla competenza legislativa regionale e sottratti alla potestà conformativa della legislazione statale (si pensi, ad es., alle entrate di vario tipo connesse con lo svolgimento di servizi pubblici da parte dei comuni).

Discorso del tutto analogo vale, infine, per il patrimonio: in base al comma sesto dell’art. 119 «i Comuni, le Province le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». Anche in questo caso, è senz’altro possibile dotare le unioni di comuni di un proprio patrimonio. Ma questo obiettivo non potrà essere conseguito spogliando di quel patrimonio i soggetti che, in base alla citata disposizione costituzionale, debbono esserne titolari o, ancor peggio, che ne risultino già titolari allo stato attuale.

8. — Sintesi delle questioni proposte.

8.1. — In chiusura del presente ricorso, la Regione Puglia ritiene opportuno, per maggiore chiarezza, offrire una sintetica ricapitolazione delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al giudizio di questa Corte.

I) Illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lett. a), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, nella parte in cui include tra le «funzioni fondamentali» dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, per violazione:

dell’art. 117, secondo comma, lett. p), dell’art. 117, terzo e quarto comma, nonché dell’art. 118, secondo comma, della Costituzione.

II) Illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lett. d), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, nella parte in cui si rivolge anche a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale, per violazione:

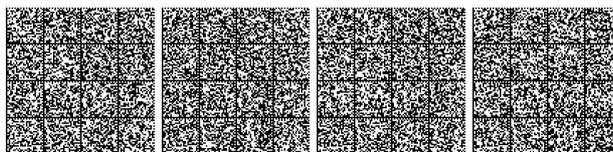
dell’art. 117, quarto comma, e dell’art. 118, secondo comma, della Costituzione.

III) Illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lett. d), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, nella parte in cui impone alla Regione di attivare una «concertazione con i comuni interessati nell’ambito del Consiglio delle autonomie locali», per violazione:

dell’art. 123, primo e ultimo comma, della Costituzione.

IV) Illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lett. e), del d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione:

dell’art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.



V) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, commi da 2 a 6, d.l. n. 95 del 2012, come convertito in legge dalla legge n. 135 del 2012, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. p) terzo e quarto comma, nonché dell'art. 118, secondo comma;

dell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.

Sono dedotte, in particolare:

V.1) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui sostituisce i commi 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011; dell'art. 19, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 nella parte in cui sostituisce i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché dell'art. 19, commi 4, 5 e 6, del medesimo d.l. n. 95 del 2012, per violazione:

dell'art. 117, secondo comma, lett. p), e quarto comma, Cost.

V.2) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, nonché dell'art. 118, secondo comma, Cost.

V.3) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, sostituendo il comma 3, primo e secondo periodo, dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, nonché dell'art. 118, secondo comma, Cost.

V.4) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui, sostituendo il comma 12 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, si rivolge anche a funzioni ricadenti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni, per violazione:

dell'art. 117, quarto comma, Cost.

V.5) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 per violazione:

dell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.

dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

V.6) Illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui sostituisce il comma 7 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione:

dell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost.

dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

*P.Q.M.*

*Si chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere a), d), e), e commi da 2 a 6, del d.l. 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti e nei termini sopra esposti.*

*Con ossequio.*

Bari-Roma, 12 ottobre 2012

*Avv. Prof. CECCHETTI – Avv. TRIGGIANI*



N. 288

*Ordinanza del 17 luglio 2012 emessa dal Giudice delegato del Tribunale di Firenze - sez. fallimentare  
nel procedimento relativo a Fallimento Macchine Utensili S.r.l.*

**Ipoteca, pegno, privilegio - Privilegi sui mobili del debitore - Privilegio generale per i crediti tributari dello Stato - Estensione, disposta dal decreto-legge n. 98 del 2011, a tutti i crediti per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di IRPEF, IRPEG, IRES, IRAP e ILOR, indipendentemente dall'anno di iscrizione a ruolo - Retroattiva applicazione del nuovo regime anche per i crediti erariali sorti prima dell'entrata in vigore del suddetto decreto e per quelli già ammessi in chirografo allo stato passivo divenuto definitivo della procedura fallimentare - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), laddove prevede che la retroattività della legge deve trovare giustificazione in motivi imperativi di interesse generale - Lesione della "parità dei rapporti di cittadini e Stato di fronte alla legge" nonché del principio di eguaglianza sostanziale - Richiamo alla sentenza n. 78 del 2012 della Corte costituzionale.**

- Cod. civ., art. 2752, primo comma; legge 15 luglio 2011, n. 111 [*recte*, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2011, n. 111], art. 23, commi 37 e 40.
- Costituzione, artt. 3, commi primo e secondo, e 117 [primo comma], in combinato disposto con l'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848].

## IL GIUDICE

Premesso quanto segue: nel fallimento Macchine Utensili S.r.l. il curatore rag. Andrea Spignoli esponeva:

1 — che l'8 gennaio 2012 era stato ordinato il deposito del piano di riparto parziale;

2 — che il 16 febbraio risultava depositata presso la Cancelleria fallimentare istanza di Equitalia di ricollocazione dei propri crediti ai sensi della legge n. 111/2011;

chiedeva pertanto che il g.d. autorizzasse la collocazione in privilegio per l'intero del credito di Equitalia Centro S.p.a. di € 11.538,90 per sanzioni relative ad imposte dirette già ammesso in chirografo alla udienza del 5 marzo 2009 (udienza di verifica dello stato passivo) perché attualmente assistito da privilegio generale mobiliare ex art. 2752 I comma 1. fall., con conseguente rettifica dello stato passivo.

Ritenuto di dovere sollevare questione di costituzionalità relativamente all'art. 2752 I comma c.c. in combinato disposto coll'art. 23 commi 37 e 40 l. n. 111-2011, espone quanto segue.

La sequenza normativa che interessa la fattispecie è la seguente:

L'attuale art. 2752 c.c. recita: «Crediti per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali. Hanno privilegio generale sui mobili del debitore i crediti dello Stato per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi.

Tale normativa è stata così modificata dall'art. 23 d-l n. 98/2011 convertito nella legge n. 111/2011 che così dispone: art 23 ... «37. Al comma 1 dell'art. 2752 del codice civile, le parole:

«per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche, per l'imposta regionale sulle attività produttive e per l'imposta locale sui redditi, diversi da quelli indicati nel primo comma dell'art. 2771, iscritti nei ruoli resi esecutivi nell'anno in cui il concessionario del servizio di riscossione procede o interviene nell'esecuzione e nell'anno precedente» sono sostituite dalle seguenti: «per le imposte e le sanzioni dovute secondo le norme in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul reddito delle persone giuridiche, imposta sul reddito delle società, imposta regionale sulle attività produttive ed imposta locale sui redditi». La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto.

Il comma 40 del medesimo art. 23 così dispone:

«40. I titolari di crediti privilegiati, ... ammessi al passivo fallimentare in data anteriore alla data di entrata in vigore del presente decreto, possono contestare i crediti che, per effetto delle nuove norme di cui ai precedenti commi, sono stati anteposti ai loro crediti nel grado del privilegio, ... proponendo l'impugnazione prevista dall'art. 98, comma 3, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nel termine di cui all'art. 99 dello stesso decreto.»



In sintesi l'attuale assetto normativo prevede la estensione del privilegio generale sui beni mobili del debitore anche alle sanzioni che assistono le imposte sul reddito e un'estensione temporale illimitata. Prima della riforma del 2011, il privilegio assisteva solo la imposta dovuta per l'anno in corso al tempo del fallimento e per l'anno antecedente e non assisteva le sanzioni. Tale estensione del privilegio vale per i crediti sorti anteriormente alla entrata in vigore della disciplina secondo il testuale disposto dell'art. 23 comma 37 ultimo cpv e in sede fallimentare, è riconosciuto ai creditori il potere di contestazione dei crediti dell'erario successivamente appostati in grado potiore, ricorrendo al sistema impugnatorio di cui all'art. 98, III comma 1. fall.

Nel caso di specie sulla base della disciplina ora descritta Equitalia ha formulato la seguente richiesta al Tribunale fallimentare di Firenze: «con riferimento al piano di riparto parziale del fallimento in oggetto formuliamo le seguenti osservazioni: in applicazione dell'art. 23 commi 37 - 40 della legge 15 luglio 2011 n. 111 chiediamo la collocazione in privilegio della somma di 11.358,90 già ammessa in chirografo con udienza del 5 marzo 2009 insinuazione n. 261 depositata il 24 ottobre 2008. Trattasi di sanzione IIDD che secondo il novellato art. 2752 c.c. sono da collocare in privilegio generale mobiliare».

Colla forma della osservazione al riparto parziale Equitalia chiede quindi la ammissione in privilegio di quanto era precedentemente ammesso in chirografo.

*Potere del giudice di sollevare questione di costituzionalità.*

Deve ritenersi che questo Giudice sia nel caso di specie dotato di potere decisionario e quindi legittimato a sollevare questione di costituzionalità.

Ci si trova alla presenza di un credito ammesso in chirografo con provvedimento divenuto definitivo per intervenuta esecutività dello stato passivo senza opposizioni (giudicato endo fallimentare) di cui si chiede successivamente la ammissione in privilegio.

Non pare potersi dubitare che, a prescindere dalla modalità prescelta dalla Amministrazione finanziaria per richiedere la successiva ammissione in privilegio di un debito precedentemente appostato in chirografo, la decisione spetti al Giudice delegato cui la domanda viene posta. Che d'altra parte la normativa attuale e segnatamente il comma 40 cit. fonda il potere di modificare la originaria domanda relativa al credito erariale successivamente alla decisione in ordine allo stato passivo, si ricava dalla stessa dizione della legge laddove espressamente parla di crediti «ammessi al passivo fallimentare».

Se vi è potere decisionale vi è quindi correlato potere di sollevare questione di costituzionalità

*Rilevanza della questione nella fattispecie*

La questione della ammissione allo stato passivo del fallimento Macchine Utensili S.r.l. del credito per sanzioni IRPEG in privilegio invece che in chirografo importa senz'altro la applicazione delle norme sopra richiamate. Il Curatore intendeva infatti effettuare un primo riparto parziale ai creditori chirografari pari al 12% ed al riparto sono state presentate osservazioni dalla Equitalia, nelle forme dell'art. 110 l. fall.: essa ha chiesto che, previa appostazione del proprio credito in privilegio ex art. 2752 I comma c.c. nuovo testo, venisse riconosciuto ed effettuato il pagamento per l'intero credito vantato (il che implica la applicazione anche del disposto finale dell'art. 23, 37 comma cit., a tenore del quale si ripete «La disposizione si osserva anche per i crediti sorti anteriormente all'entrata in vigore del presente decreto.»). In luogo quindi della liquidazione di parte del credito la amministrazione chiede la liquidazione dell'intero. Appare evidente pertanto come il riconoscimento o meno della natura privilegiata del credito sia rilevante nella fattispecie.

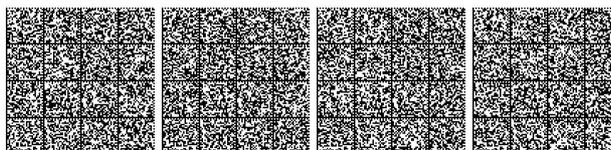
*Non infondatezza della questione.*

Ritiene il Giudice remittente che la normativa denunciata (art. 2752 I comma c.c., l'art. 23, 37 e 40 comma 1. n. 111/2011) laddove prevede:

a — la retroattività della norma fondante il privilegio del credito erariale già sorto (art. 23, 37c. ultimo alinea);

b — e che un credito già accertato dal GD colla forma della verifica dei crediti propri della procedura fallimentare e ammesso allo stato passivo dichiarato esecutivo, con provvedimento avente efficacia di giudicato seppure endofallimentare (art. 96 l. fall.) possa successivamente essere appostato in grado diverso e potiore, leda il disposto dell'art. 3 Cost., e 117 Cost. in relazione all'art. 6 Cedu.

Sulla retroattività della normativa tributaria. La retroattività della legge è normalmente esclusa: art. 11 disp. preleggi cod. civile. La Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che, seppure il divieto di irretroattività trovi garanzia costituzionale solo in materia penale (art. 25 Cost.) tuttavia esso è espressione di un principio giuridico di



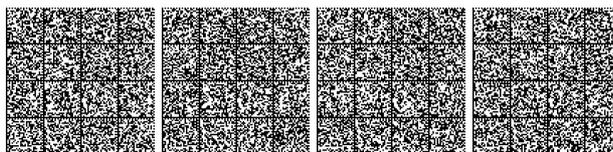
ragionevolezza e certezza di diritti che può essere disatteso solo laddove ciò trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Di recente in modo affine essa ha statuito quanto segue: Corte cost., 5 aprile 2012, n. 78:

«Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, prima parte del d.-l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, secondo cui in ordine alle operazioni bancarie regolate in conto corrente l'art. 2935 cod. civ. si interpreta nel senso che la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa. Infatti la disposizione si autoqualifica di interpretazione e, dunque, spiega efficacia retroattiva, mentre il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), costituisce valore fondamentale di civiltà giuridica, pur non ricevendo nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.; mentre la norma censurata lede il canone generale della ragionevolezza delle norme (art. 3 Cost.). Infatti essa è intervenuta sull'art. 2935 cod. civ. in assenza di una situazione di oggettiva incertezza del dato normativo, perché, in materia di decorrenza del termine di prescrizione relativo alle operazioni bancarie regolate in conto corrente si era ormai formato un orientamento nettamente maggioritario in giurisprudenza, che aveva condotto ad individuare nella chiusura del rapporto contrattuale o nel pagamento solutorio il *dies a quo* per il decorso del suddetto termine. La norma è costituzionalmente illegittima anche per violazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. Nel caso in esame non è dato ravvisare quali sarebbero i motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo. Ne segue che risulta violato anche il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.»

Il medesimo principio può e deve essere applicato al caso di specie. La retroattività della legge non trova alcuna giustificazione in difficoltà interpretative del testo o differenze di applicazione giurisprudenziali, essendo il testo antecedente assolutamente chiaro nella sua portata. Né appaiono ravvisabili motivi di interesse generale preminente laddove viceversa quello che si intende perseguire è verosimilmente il solo interesse dello Stato all'esazione fiscale. Appaiono quindi lesi i parametri dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza e dell'art. 117 Cost. quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea laddove prevede che la retroattività debba trovare giustificazione in «motivi imperativi di interesse generale».

Ancora di più la disposta retroattività della norma si presenta del tutto irragionevole laddove si applichi ai crediti che sono stati già accertati dal Giudice delegato con provvedimento avente efficacia di giudicato (seppure endofallimentare) e quindi dopo la verifica dello stato passivo e delle insinuazioni tardive. Il comma 40 più volte citato autorizza infatti il creditore Stato a disattendere una decisione giurisdizionale passata in giudicato, in forza di una normativa sopravvenuta, in dispregio di tutta la ricostruzione della intangibilità dei diritti quesiti e rapporti esauriti tra i quali rientra anche il diritto sorgente da pronuncia giurisdizionale irretrattabile (cfr. «La giurisprudenza costituzionale (Corte cost., 4 agosto 2003, n. 291; 4 novembre 1999, n. 416) ha chiarito la portata ed i limiti del principio d'irretroattività della legge, di cui all'art. 11 delle preleggi, specificando che esso, al di fuori della materia penale, non ha dignità costituzionale: pertanto, in ambito civile e amministrativo, il principio non vincola il legislatore ordinario, il quale ben può adottare norme di legge con efficacia retroattiva, purché nel rispetto del principio di ragionevolezza e con la limitazione della salvaguardia dei «diritti quesiti». T.A.R. Lazio Roma Sez. III, 21 febbraio 2006, n. 1306). In questo senso la norma lede il principio della ragionevolezza di cui all'art. 3, II comma Cost. nella interpretazione dello stesso data dalla Corte Costituzionale.

Inoltre la norma configura anche un vulnus alla parità dei rapporti di cittadini e Stato di fronte alla legge, sotto un duplice profilo: in primo luogo lo Stato, che nella procedura fallimentare aziona un proprio credito in nulla dissimile al credito del privato, gode di una assoluta posizione di vantaggio rispetto al creditore ordinario potendo modificare ex post la ammissione del proprio credito. In secondo luogo perché la soddisfazione che ricava dalla ammissione del proprio credito in privilegio invece che in chirografo, lede anche la posizione dei creditori di grado inferiore che in forza della previa ammissione allo stato passivo potevano aspirare ad un qualche riparto. In questo senso è lesa il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 II comma Cost.



P. Q. M.

*Ritenutane la ammissibilità e la rilevanza solleva questione di costituzionalità dell'art. 2752, I comma c.c. e dell'art. 23 37esimo e 40esimo comma l. n. 111/2011 laddove prevedono la applicazione del privilegio a imposta per tributi diretti dello Stato, per imposta sul valore aggiunto e per tributi degli enti locali e sanzioni anche per crediti sorti antecedentemente alla entrata in vigore della legge e anche laddove il credito erariale sia stato in precedenza ammesso allo stato passivo divenuto definitivo in chirografo, per contrasto con l'art. 3 I e II comma Cost e con l'art. 117 Cost in combinato disposto coll'art 6 Cedu.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, al Pubblico Ministero ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Firenze, 16 luglio 2012

*Il Giudice estensore: MARIANI*

12C0500

N. 289

*Ordinanza del 28 maggio 2012 emessa dal Tribunale di Bologna nel procedimento civile promosso da Corticella Molini e Pastifici S.p.a. contro INPS e INAIL.*

**Contratto, atto e negozio giuridico - Appalto di opere o servizi - Responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, estesa anche al debito per sanzioni civili o somme aggiuntive - Irragionevolezza.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 29, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, nella legge 4 aprile 2012, n. 35.
- Costituzione, art. 3.

**Lavoro e occupazione - Impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria - Omesso versamento dei contributi e premi - Prevista sanzione non inferiore a euro 3.000 per ogni lavoratore, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata - Irragionevolezza.**

- Decreto-legge 4 agosto 2006, n. 248 (*recte*: decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248), art. 36-*bis*, comma 7.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Il Giudice unico, dott. Giovanni Benassi, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 23 maggio 2012, ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 3412/2010 R.G.Lav. promosso da: Corticella Molini Pastifici S.p.a., in persona del dott. Stefano Cometto, procuratore speciale giusta procura rilasciata in data 9 gennaio 2008 con scrittura privata autenticata dal notaio dott. Vincenzo Minna, rappresentata e difesa per mandato posto a margine del ricorso introduttivo dall'avv. Grazia Cumani, presso il cui studio è pure elettivamente domiciliata in Bologna, via A. Costa n. 129, ricorrente;

Contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS, in persona del legale rappresentanze *pro tempore*, che agisce in proprio e quale mandatario speciale della Società per la cartolarizzazione dei crediti INPS - S.C.C.I. S.p.a., giusta procura a rogito del notaio G. Tomazzoli di Roma del 15 febbraio 2000, rep. n. 9320, rappresentato e difeso in giudizio dall'avvocato Roberta Lezzi, per procura generale alle liti rilasciata per atto a ministero notaio L. Blasi di



Roma del 31 ottobre 2003, rep. 73809, elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura della sede provinciale dell'Istituto, in Bologna, via Gramsci n. 6, convenuto;

E contro Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, in persona del Direttore generale *pro tempore* dell'Emilia-Romagna, rappresentato e difeso dall'avvocato Torquato Pirani, per procura generale alle liti rilasciata per atto notaio G. Bertuzzi, in Bologna, del 18 novembre 2008, rep. n. 20350, elettivamente domiciliato in Bologna, via Amendola n. 3, presso la sede dell'Avvocatura regionale INAIL, convenuto, avente ad oggetto: accertamento negativo obbligo contributivo.

1. Con ricorso depositato in data 8 ottobre 2010, la S.p.a. Corticella Molini Pastifici ha esposto quanto segue:

a) in data 8 aprile 2008 aveva sottoscritto con la Società cooperativa MP Service, con sede in Eboli (Salerno), un contratto d'appalto per lo svolgimento di diverse attività inerenti alla gestione del suo stabilimento produttivo situato a Bologna;

b) a seguito di un accertamento ispettivo, svoltosi fra il 24 novembre 2009 e il 18 gennaio 2010, ed afferente al periodo 1° maggio 2008-30 novembre 2009, i funzionari della vigilanza avevano contestato alla MP Service di avere impiegato personale dipendente in assenza di un regolare contratto di assunzione, con conseguente omissione dei dovuti versamenti contributivi e di avere versato, giugno 2008-novembre 2009, solo parte dei contributi risultanti dai modelli DM 10 presentati;

c) dall'accertamento erano, quindi, emerse omissioni contributive per € 2.253,00 per l'impiego di personale non in regola, aumentati di € 45.000,00 a titolo di sanzione, ex art. 116, comma 8 e seguenti, legge n. 388/2000 e 36-bis decreto-legge n. 233/2006 nonché omessi versamenti in relazione a quanto dichiarato nei DM 10 per € 136.942,00;

d) in data 29 gennaio 2010 aveva ricevuto notifica di verbale di obbligazione solidale n. 519/2010 ex art. 29 decreto legislativo n. 276/2003 come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296/2006 in forza del quale le era stato intimato di provvedere entro trenta giorni al pagamento delle somme di cui al precedente punto c);

e) a seguito del rigetto del ricorso amministrativo — comunicato con raccomandata del 2 luglio 2010, aveva provveduto, in data 16 luglio 2010, ad effettuare i versamenti per le omissioni contributive e per le sanzioni civili al solo fine di evitare l'aggravio per spese ed interessi che sarebbe derivato dall'iscrizione a ruolo delle somme pretese dall'INPS;

f) successivamente, l'INAIL, con nota 1° settembre 2010, sempre a seguito degli accertamenti ispettivi svolti dall'INPS e dalla DPL di Bologna, aveva contestato l'omesso versamento dei premi in relazione ai lavoratori presuntivamente impiegati «in nero» da MP Service per € 460,52 e la debenza della connessa sanzione di € 45.000,00 ex art. 36-bis citato.

Ciò premesso, la società ricorrente ha chiesto che venisse condannato l'INPS a rimborsare le somme di € 2.253,00 e di € 45.000,00 già corrisposte in ottemperanza al verbale ispettivo INPS-DPL, n. 519/10, nonché l'accertamento della non debenza delle somme il cui pagamento era stato sollecitato dall'INAIL.

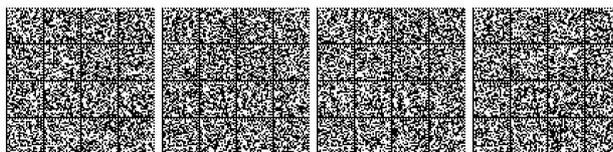
Radicatosi il contraddittorio con l'INPS e l'INAIL, che hanno chiesto il rigetto della domanda, è stata espletata una consulenza tecnica d'ufficio contabile al fine di verificare l'esattezza dei conteggi eseguiti in sede ispettiva.

2. Nella specie viene, in primo luogo, in rilievo l'applicazione dall'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003 nel testo modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui prevede, in caso di appalto di opere o di servizi, che committente imprenditore o datore di lavoro sia obbligato in solido con l'appaltatore, entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali dovuti.

In particolare, la società ricorrente contesta che tale norma, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, trovi applicazione al credito degli enti previdenziali per le somme aggiuntive o sanzioni civili, sostenendo che la prevista solidarietà passiva sia limitata ai contributi previdenziali in senso stretto.

Ad avviso del giudicante, questa impostazione difensiva non può essere condivisa per l'assorbente ragione che le somme aggiuntive di cui trattasi hanno natura di sanzione civile e sono applicate quale effetto automatico, previsto dalla legge, in caso di inadempimento dell'obbligazione contributiva.

Va, al riguardo, evidenziato che il regime degli accessori sui debiti contributivi è, in deroga alla normativa generale in materia di inadempimento delle obbligazioni pecuniarie (articoli 1224 e 1282 del codice civile), dettagliatamente



disciplinato da leggi speciali (art. 4, legge n. 48/1988, art. 1, comma 217, legge n. 662/1996, art. 116, legge n. 338/2000), le quali stabiliscono criteri e misura per la determinazione delle somme aggiuntive. È noto, poi, che le citate norme, nel fissare i criteri di calcolo delle somme aggiuntive, prevedono una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, allo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva a risarcire, in misura predeterminata dalla legge con presunzione «*iuris ed de iure*», il danno cagionato all'ente previdenziale, con la conseguenza che non è consentita alcuna indagine sull'imputabilità o sulla colpa in ordine all'omissione o al ritardo del pagamento della contribuzione al fine di escludere o ridurre l'obbligo suindicato (vedi, Cass. n. 8329/00, n. 2689/95, n. 10964/92).

La giurisprudenza della Corte di cassazione, con la recente decisione n. 14475/09, ha, al riguardo, riaffermato il principio che, in tema di omesso o ritardato versamento di contributi previdenziali, le somme aggiuntive dovute secondo la legge dal contribuente hanno natura di sanzione civile e non amministrativa, costituendo effetto automatico delle violazioni a cui conseguono, con funzione di rafforzamento dell'obbligo contributivo e di predeterminazione legale (con presunzione «*juris et de jure*») del danno cagionato all'ente previdenziale, cosicché per esse non opera l'intrasmissibilità agli eredi disposta dall'art. 7 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Ne consegue, dunque, che, in caso di inadempimento dell'obbligazione contributiva da parte dell'appaltatore, il debito per contributi si estende, per effetto diretto della legge, fino a comprendere quello per le somme aggiuntive, con il corollario che la responsabilità solidale del committente non resta circoscritta ai contributi ma incorpora anche le sanzioni civili. Infatti, nell'ipotesi dell'inadempimento dell'appaltatore, i trattamenti contributivi previdenziali dovuti si intendono riferiti — come ben evidenzia la parola «dovuti» — sia ai contributi (credito per capitale) sia alle somme aggiuntive (credito per sanzioni civili).

Il quadro normativo di riferimento è stato, però, innovato dall'art. 21 del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, il cui comma 1 ha sostituito il testo previgente dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, introducendo il principio, in questa sede rilevante, che dalla responsabilità solidale del committente «resta escluso qualsiasi obbligo per sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento».

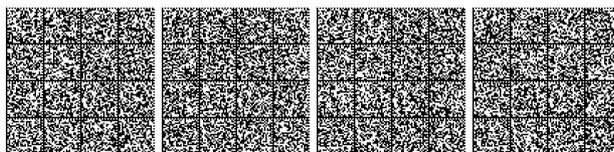
Contrariamente a quanto sostenuto dalla società ricorrente, il citato comma 1 dell'art. 21 decreto-legge n. 5/2012 non ha portata interpretativa e, quindi, efficacia retroattiva, sia perché la formulazione letterale della disposizione in esame non contiene alcun appiglio formale atto a supportare una siffatta lettura, sia, e soprattutto, perché viene ad assumere, rispetto al previgente quadro normativo, come interpretato dalla Corte di cassazione, una portata fortemente innovativa perché, presumibilmente per la prima volta, dissocia, sia pure ai limitati fini della delimitazione della responsabilità solidale del committente, il debito per contributi dal debito per sanzioni civili, nel caso di inadempimento all'obbligo contributivo, per altro in deroga alla disciplina generale sulle obbligazioni solidali dettata dal codice civile.

Ciò detto, però, l'entrata in vigore del nuovo testo del comma 2 dell'art. 29, come ora modificato, ha comportato una differenziazione della responsabilità solidale dei committenti nel senso che il committente risponde in via solidale anche del debito per le sanzioni civili a seconda della data in cui si colloca l'inadempimento dell'appaltatore. In altri termini, se l'inadempimento si colloca prima dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 29, comma 2, il committente deve rispondere, come nel caso di specie, anche del debito per le sanzioni civili; mentre, in caso contrario, il medesimo committente è tenuto a versare, in via solidale, soltanto l'importo dei contributi.

Se, quindi, il quadro normativo viene valutato nel suo complesso, emerge che il regime della responsabilità solidale del committente in materia previdenziale resta soggetto a due diverse discipline a seconda della data in cui si viene collocare l'inadempimento dell'appaltatore, con conseguente possibilità di ipotizzare un conflitto con l'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la medesima situazione giuridica — cioè quella in cui versa il committente in caso di inadempimento dell'appaltatore al debito contributivo — viene disciplinata dal legislatore in due modi completamente diversi senza alcuna giustificazione apparente, che non sia la mera casualità nella quale si colloca la data dell'inadempimento.

Al riguardo, è bene considerare — come ben dimostra il caso in esame — la diversa incidenza economica che viene ad assumere per le imprese il contenuto della solidarietà passiva che risulta essere molto più onerosa — comprendendo anche l'obbligo di pagare le sanzioni civili — per gli inadempimenti degli appaltatori ancora soggetti, *ratione temporis*, alla disciplina previgente. Ciò che crea un risultato del tutto opposto ed irragionevole rispetto a quello che era



l'intento del legislatore del 2012 di semplificare la disciplina in materia di appalti pubblici. Infatti, se si consolidasse il vigente quadro normativo, gli oneri economici a carico delle imprese, derivatiti dalla disciplina della solidarietà passiva negli appalti, continuerebbero a restare particolarmente gravosi quanto alle situazioni ante riforma, mentre risulterebbero particolarmente alleggeriti quanto alle situazioni successive, con la conseguenza che inadempimenti del medesimo importo avrebbero un'incidenza economica a carico delle imprese committenti ben diversa e difficilmente giustificabile sotto il profilo della ragionevolezza.

Infine, non può essere trascurato un altro aspetto. La novella del 2012 pone a carico del solo appaltatore l'onere del pagamento delle sanzioni civili, così alleggerendo l'obbligazione solidale del committente. Sotto il profilo giuridico, quindi, la nuova normativa esprime il principio che, in materia contributiva, le conseguenze sanzionatorie e risarcitorie previste in caso di inadempimento restano a carico del soggetto — datore di lavoro cui può essere soggettivamente imputato l'inadempimento per non avere provveduto al tempestivo pagamento dei contributi. Questa previsione normativa, rende ulteriormente irragionevole quella precedente rispetto alla quale l'inadempimento dell'appaltatore era oggettivamente posto a carico del committente, chiamato a rispondere per capitale e sanzioni per il solo fatto dell'inadempimento. La nuova disciplina, infatti, pur con la finalità di favorire lo sviluppo dell'economia in un momento di crisi, ha modificato la natura giuridica del debito per sanzioni civili, introducendo un elemento soggettivo che in precedenza le era del tutto estraneo, come posto in evidenza dalla giurisprudenza, secondo cui il debito per le sanzioni civili restava soggetto alle regole generali in materia di obbligazioni, secondo cui debitore in solido, essendo obbligato alla medesima prestazione, può essere costretto all'adempimento per la totalità del credito (capitale ed interessi) (art. 1292 e seguenti del codice civile). La novella del 2012, quindi, rende, sotto questo profilo, ulteriormente irragionevole e, quindi, in sospetta violazione dell'art. 3 Cost., il permanere della disciplina previgente in forza della quale il debito per le sanzioni civili, in forza dei principi generali in tema delle obbligazioni solidali, resta automaticamente a carico del committente, cioè di un soggetto al quale non può essere materialmente imputato l'inadempimento. Risulta, quindi, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive per violazione dell'art. 3 Cost.

3. Sotto altro profilo è, nella specie, rilevante l'art. 36-*bis*, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge n. 73 del 23 aprile 2002, introducendo, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata (c.d. maxi sanzione per lavoro nero).

Nel caso di specie, poiché per le ragioni esposte la responsabilità solidale del committente comprende le somme dovute per contributi e per sanzioni civili, la società ricorrente è tenuta, altresì, al pagamento anche della c.d. «maxi sanzione» per il lavoro nero, trattandosi, come si desume dalla formulazione letterale della norma di riferimento, di una vera e propria sanzione civile conseguente ad un inadempimento ritenuto dal legislatore di particolare gravità e non di una sanzione amministrativa, avente finalità esclusivamente punitiva e sanzionatoria.

Come confermato dalla consulenza tecnica d'ufficio, nel caso di specie l'importo di questa sanzione appare, all'evidenza, eccessivo e sproporzionato rispetto alla gravità dell'inadempimento. Nel caso in esame, infatti, sul computo complessivo della sanzione ha, pesantemente, influito la circostanza che l'appaltatore ha impiegato, per periodi molto brevi, numerosi lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria.

Di conseguenza, un inadempimento contributivo nei confronti dell'INPS pari ad € 2.253,00 ha dato luogo all'applicazione di una sanzione civile di € 45.000,00; e, addirittura, l'inadempimento nei confronti dell'INAIL di soli € 450,62 ha, analogamente, comportato la sanzione civile di € 45.000,00.

In tale contesto, non occorrono molte parole per spiegare come l'applicazione della sanzione — che spetta a ciascuno dei due enti previdenziali per complessivi € 90.000,00 — appaia sproporzionata alla gravità complessiva dell'inadempimento, eccessiva, irragionevole e ingiustamente vessatoria nei confronti del datore di lavoro, al quale



viene richiesta una sanzione 33 volte superiore al debito contributivo complessivo evaso (dato che, se si considera il caso INAIL, sale a quasi 100 volte il valore dell'inadempimento).

E l'irrazionalità di questa disciplina legislativa emerge in modo ancora più evidente qualora si consideri la modifica legislativa introdotta con l'art. 4 della legge n. 183 del 2010, secondo cui l'importo delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi riferiti a ciascun lavoratore irregolare è aumentato del 50%.

La riforma del 2010, che, essendo entrata in vigore dal 24 novembre 2010 non è applicabile nel caso di specie perché il comportamento illecito dell'appaltatore è cessato il 12 gennaio 2009 e gli accertamenti ispettivi sono stati compiuti in epoca antecedente, ha abolito la soglia minima per le sanzioni € 3.000,00 per ciascun lavoratore occupato in nero, introdotta dalla legge n. 248 del 2006 a partire dagli accertamenti compiuti dopo il 12 agosto 2006 (comma 7, art. 36-*bis* citato), ed ha in sostanza ripristinato la normativa prevista dall'art. 116, comma 8, lettera *b*) della legge n. 388/2000, che prevede l'applicazione, in ragione d'anno, della sanzione civile del 30% all'ammontare contributivo evaso, maggiorato del 50%. In sostanza, la sanzione si applica all'importo ottenuto dopo avere applicato le sanzioni civili pari al 30%, che va aumentato del 50%, così determinando, nel caso di specie, un consistente abbattimento della sanzione dovuta. Nella specie, secondo i conteggi, a fronte di un'evasione contributiva complessiva INPS e INAIL di € 2.713,53, l'importo delle somme aggiuntive da € 90.000,00 (€ 45.000,00 richiesti da ciascun istituto previdenziale) si attesterebbe sulla minore cifra di € 1.221,09.

Ciò detto, non può non rilevarsi l'irragionevolezza complessiva così venutasi a creare nell'ordinamento, nel quale, nel breve periodo di vigenza della disposizione contenuta nell'art. 36-*bis*, comma 7, lettera *a*) del decreto-legge n. 223/2006, convertito in legge n. 248/2006 — nel cui ambito ricade l'odierna fattispecie in esame, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria, continua a trovare applicazione una sanzione determinata sulla base di una soglia minima, particolarmente affluiva e, come dimostra il caso concreto, del tutto sproporzionata alla gravità dell'inadempimento, mentre lo stesso legislatore, avvertendo la particolare vessatorietà della sanzione, è successivamente intervenuto per ridurne non tanto l'impatto economico ma per realizzare un sistema caratterizzato allo stesso tempo, da efficacia dissuasiva e da maggiore equità perché la determinazione della sanzione resta comunque agganciata alla gravità dell'inadempimento.

Secondo la difesa degli enti previdenziali convenuti, la previsione di una soglia minima si giustifica, anche sul piano costituzionale, con l'esigenza primaria di indurre una maggiore osservanza degli obblighi contributivi e di rafforzare il rispetto, in un paese nel quale si è sempre registrata una diffusa evasione contributiva.

In senso contrario, però, può essere rilevato, in primo luogo, come proprio il legislatore, con la modifica introdotta dall'art. 4 della legge n. 183 del 2010, abbia riconosciuto l'eccessività della c.d. «maxi sanzione» con l'approvazione di una diversa normativa che ha abolito proprio quella soglia minima che, nel caso in esame porta a risultati afflittivi abnormi, per cui, sotto questo profilo, l'applicazione della previgente disciplina appare del tutto irragionevole perché determina proprio quegli effetti riflessi che sono stati espunti dall'ordinamento.

Inoltre, la razionalizzazione del sistema sanzionatorio attuata con la legge n. 123 del 2010 non va colta nella riduzione della c.d. «maxi sanzione» in quanto tale, bensì nel tentativo di realizzare un meccanismo volto ad impedire proprio quegli effetti distorsivi che si sono verificati nella fattispecie in esame, posto che l'entità della sanzione nel caso di evasione contributiva è stata in qualche modo ancorata alla gravità dell'inadempimento posto in essere dal datore di lavoro, al quale è imposto, oltre al versamento dei contributi, il pagamento di una sanzione civile, che, pur mantenendo efficacia dissuasiva, si connette comunque all'entità dei contributi omessi.

Risulta, quindi, non manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-*bis*, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge n. 73 del 23 aprile 2002, in relazione all'art. 4 della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata per violazione dell'art. 3 Cost.

Il presente procedimento va, dunque, sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale per quanto di sua competenza.



P.Q.M.

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 legge cost. n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità:

a) dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in relazione all'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive per violazione dell'art. 3 Cost.;

b) dell'art. 36-bis, comma 7, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3 del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito in legge n. 73 del 23 aprile 2002, in relazione all'art. 4 della legge n. 183 del 2010, nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad € 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata per violazione dell'art. 3 Cost.;

sospende il giudizio e dispone, a cura della cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

manda alla cancelleria per la comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Bologna, 28 maggio 2012

Il Giudice unico: BENASSI

12C0501

N. 290

Ordinanza del 6 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Modica

nel procedimento civile promosso da Ambu Alessandro contro comune di Scicli e Iannello Rosario Massimo

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Riserva di posto nei concorsi pubblici - Riserva di posto a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a 180 giorni abbiano partecipato alla realizzazione di progetti di utilità collettiva disciplinata dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 - Condizioni - Presenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995 - Irrazionale disparità di trattamento di soggetti in situazioni omogenee in dipendenza della circostanza occasionale della presenza in servizio ad una certa data - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Siciliana 15 maggio 1991, n. 27, art. 7, comma 1, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1993, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 3 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 24.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento in materia di lavoro n. 396/2005 R.G.L. pendente tra Ambu Alessandro, rappresentato e difeso dall'avv. S. D'Angelo, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. V. Iozzia, sito in Modica (Ragusa), via S. Cuore, 114/a, ricorrente, comune di Scicli (Ragusa), rappresentato e difeso dall'avv. M. Picone, elettivamente domiciliato presso l'ufficio sito in Scicli, via F. Mormino Penna n. 2, resistente, e nei confronti di Iannello Rosario Massimo, contro interessato contumace avente ad oggetto mancata assunzione a seguito di pubblico concorso;



Letti gli atti e sciolta la riserva che precede, assunta all'udienza del 10 febbraio 2012.

#### O S S E R V A

1. — Con ricorso depositato il 20 dicembre 2005 Ambu Alessandro ha adito questo Tribunale al fine sentire «ordinare al comune di Scicli di procedere alla stipula del contratto di lavoro a tempo indeterminato ... per il posto di agente di Polizia Municipale giusta concorso pubblico pubblicato nella G.U.R.S. in 27 giugno 2003 - serie speciale concorsi - n. 7», nonché al fine di «condannare l'Amministrazione comunale di Scicli al risarcimento del danno pari alle retribuzioni maturate dal 25 agosto 2004 alla effettiva assunzione ... [e] alla ricostruzione della carriera contributiva ... annullare, revocare, o con qualsiasi statuizione, rendere privo di effetti giuridici l'atto di diniego di cui in narrativa ...».

Ha dedotto di essere stato dichiarato vincitore del concorso pubblico indetto con deliberazione della Giunta comunale del 28 febbraio 2003, per la copertura di quattro posti di «Agente di Polizia Municipale», nell'ambito della categoria dei c.d. «riservisti» ovverosia dei candidati esterni, appartenenti a determinate categorie, muniti dei requisiti per accedere alle riserva di posti di cui al bando di concorso.

Ha illustrato, a tal riguardo, che l'art. 2 del bando prevedeva una riserva di posti non superiore al 50%, di cui un posto, ai sensi dell'art. 7, comma 1, legge regionale 15 maggio 1991, n. 27, per i partecipanti ai corsi previsti dagli artt. 1 e 5 della medesima legge, in possesso del relativo attestato di qualifica, ovvero per i soggetti che avessero partecipato alla realizzazione di progetti di pubblica utilità collettiva, disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modifiche, in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, e successive modificazioni ed integrazioni.

Ha rappresentato, in particolare, di essere stato invitato dall'amministrazione, in qualità di vincitore, a produrre i documenti comprovanti i titoli e i requisiti dichiarati nella domanda di partecipazione; di avere prodotto quanto richiesto; di avere prodotto, in particolare, il certificato del Centro per l'impiego attestante l'avvio al lavoro nel progetto n. 0113/1990, ex art. 23 legge n. 67/1988, e lo svolgimento della corrispondente attività lavorativa in misura superiore a centottanta giorni (dall'11 novembre 1991 al 4 dicembre 1992), e ciò a comprova dello *status* di «riservista» di cui all'art. 2 del bando.

Ha illustrato come, con comunicazione del 25 agosto 2004, l'amministrazione comunale denegava la stipula del contratto tenuto conto che la documentazione prodotta ex art. 23 legge n. 67/1988, se provava l'avviamento al progetto e lo svolgimento dell'attività superiore ai centottanta giorni, non provava l'ulteriore condizione della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995», siccome richiesta «dall'art. 1, comma secondo, legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85, richiamata dall'art. 7, comma 1, legge regionale 15 maggio 1991, n. 27» e succ. modif. e integrazioni.

Ha dedotto l'illegittimità dell'operato dell'amministrazione e, in subordine, l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, legge n. 27/1991, e successive modifiche, nella misura in cui richiede l'ulteriore condizione del requisito della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995».

Tale ulteriore condizione, non prevista nel testo originario della norma, violerebbe secondo il ricorrente l'art. 3 della Costituzione, in quanto tutti i soggetti che parteciparono per periodi non inferiori a centottanta giorni alla realizzazione dei piani di utilità collettiva dal 1998, data di istituzione di detti piani, al 1995, data di cessazione degli stessi, si vedrebbero irragionevolmente preclusi il diritto all'accesso alla c.d. riserva, mentre soltanto quelli in servizio al 31 ottobre 1995 (cioè anche quelli degli ultimi sei mesi, magari con minore anzianità degli altri) manterrebbero il diritto alla riserva dei posti.

Si è costituito il comune di Scicli, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione e chiedendo, nel merito, il rigetto del ricorso.

Non si è costituito il contro interessato.

2. — Preliminarmente, occorre dichiarare la contumacia di Iannello Rosario Massimo, non costituitosi.

Ed invero, sebbene il decreto ex art. 415 c.p.c., emesso il 21 dicembre 2005, indichi come prima udienza di discussione quella (impossibile) del 29 marzo 2005, anziché quella effettiva del 29 marzo 2006, non ricorre l'ipotesi della nullità della notificazione del ricorso e del decreto (avvenuta, per quanto riguarda lo Iannello, nel rispetto del termine a difesa, il 4 gennaio 2006, come comprova l'avviso di ricevimento in atti), essendo evidente che trattasi di errore materiale, immediatamente riconoscibile dal convenuto Iannello in base al tenore dell'atto (e in particolare dalla stessa data del provvedimento), nonché tenuto conto che lo Iannello risulta essere stato assunto presso il comune di Scicli, parte quest'ultima tempestivamente costituitasi.



Sul punto, la Suprema Corte ha chiarito che «nel rito del lavoro, l'erronea indicazione della data dell'udienza di discussione nel decreto di fissazione emanato dal giudice ai sensi dell'art. 415 c.p.c., dovuta ad anticipazione di detta data rispetto a quella di redazione del decreto e, quindi, di notifica dello stesso (nella specie la data di udienza era stata fissata per il 2 febbraio 2004 ed il decreto di fissazione portava la data dell'11 ottobre 2004), non integra un'ipotesi di nullità del ricorso tutte quelle volte in cui l'errore sia immediatamente riconoscibile e il convenuto possa superarlo intuitivamente in base al tenore dell'atto, tenendo presente i termini a comparire, ovvero, tutte le volte in cui il convenuto stesso possa facilmente attivarsi, secondo il dovere di lealtà processuale (art. 88 c.p.c.), per conoscere la data esatta di comparizione» (Cass. civ. sez. lav. 23 dicembre 2008).

3. — Sempre in sede preliminare, appare necessario delibare l'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla parte resistente.

L'eccezione appare infondata, dovendosi pertanto affermare la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla fattispecie in scrutinio.

Ed infatti, come si desume dalla semplice lettura del ricorso, nel caso di specie, non vengono dedotte questioni che attengono alla regolare formazione della graduatoria, ma questioni successive, che riguardano le fasi relative all'assunzione dei candidati (tra cui il ricorrente) dichiarati idonei.

In particolare, l'oggetto del giudizio si incentra sul diniego di stipula del contratto opposto dall'amministrazione (successivamente all'approvazione della graduatoria) alla luce della ritenuta insussistenza, in capo al ricorrente, dei requisiti previsti dall'articolo due del bando di concorso ai fini della fruizione delle riserva (beneficio senza il quale il ricorrente rimane validamente inserito nella graduatoria).

Appaiono, dunque, applicabili i principi espressi dalla Suprema Corte, in materia di assunzione di disabili e con riferimento alla riserva prevista in loro favore, e secondo cui «le controversie nelle quali si contesta non la graduatoria, ma il riparto dei posti dei riservatari nell'ambito delle fasce sono riconducibili all'ambito privatistico ed appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario, venendo in questione la fase successiva rispetto al procedimento amministrativo ed all'attività autoritativa che si esaurisce con l'approvazione della graduatoria (nella specie la S.C. ha ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario in una controversia relativa al conferimento dell'incarico di Presidenza presso un'istituzione scolastica con particolare riferimento alla pretesa di conferimento dell'incarico in applicazione delle quote di riserva previste per l'assunzione obbligatoria in favore di invalidi)» (Cass. Sezioni Unite, 14 gennaio 2009, n. 561; v. anche Cass., sez. un., 13 febbraio 2008, n. 3409; Cass., sez. un., 10 gennaio 2007, n. 227).

4. — Ciò posto, ritiene questo Giudice che la questione di costituzionalità sia rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni che seguono.

5. — Rilevanza della questione.

5.1. — Ricostruzione del quadro normativo.

Al fine di comprendere la rilevanza della questione, appare utile effettuare una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

L'art. 7, comma 1, della Legge Regionale Sicilia 15 maggio 1991, n. 27 prevedeva, per coloro che avessero partecipato con profitto ai corsi di cui agli artt. 1 e 5, nonché per i soggetti che avessero preso parte, per un periodo non inferiore a centottanta giorni, alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della l.r. 11 marzo 1988, n. 67, una riserva pari al 50% dei posti messi a concorso per qualifiche o profili uguali o strettamente affini a quelli oggetto del corso frequentato. (1)

Tale norma, nel corso del tempo, è stata soggetta a diverse modifiche.

Una prima è quella introdotta con l'art. 19, comma 2, della l.r. 1° settembre 1993, n. 25, che ha sostituito il testo dell'art. 7, comma 1, cit.

A seguito dell'art. 19, comma 2, della l.r. 1° settembre 1993, n. 25, la nuova formulazione dell'art. 7, comma 1, della Legge Regionale Sicilia 15 maggio 1991, n. 27, ha previsto, come ulteriore condizione, che i partecipanti ai progetti di pubblica utilità dovessero essere in servizio alla data di pubblicazione del bando di concorso.

(1) In tal senso, disponeva l'originario art. 7 cit. che «Ai partecipanti ai corsi previsti dagli articoli 1 e 5, i quali abbiano conseguito il relativo attestato di qualifica, nonché ai soggetti in possesso del richiesto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modifiche ed integrazioni, è riservata, nell'ambito dei concorsi indetti dalle amministrazioni, enti ed aziende di cui all'art. 1 della legge regionale 12 febbraio 1988, n. 2, e per il periodo di un triennio a partire dalla data di approvazione della presente legge, una quota del 50 per cento dei posti messi a concorso, per qualifiche o profili professionali uguali o strettamente affini a quelli oggetto del corso frequentato».



Una seconda modifica è quella introdotta con l'art. 3 della Legge Regionale Sicilia 6 aprile 1996, n. 24. (2)

Tale norma ha sostituito l'inciso «ed in servizio alla data di pubblicazione del relativo bando di concorso» con quello «ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della l.r. 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni», ponendo così una nuova condizione (risultante dal rinvio alle disposizioni dell'art. 1, commi 2 e 3, della l.r. n. 85/1995) ossia che i beneficiari della riserva fossero in servizio alla data del 31 ottobre 1995. (3)

Alla luce delle citate modifiche, pertanto, l'art. 7 Legge Regione Sicilia 15 maggio 1991, n. 27 (come sostituito dall'art. 19, comma secondo, legge regionale n. 25/1993, come a sua volta modificato dall'art. 3 della legge regionale n. 24/1996), stabilisce che «Ai partecipanti ai corsi previsti dagli articoli 1 e 5, i quali abbiano conseguito il relativo attestato di qualifica e limitatamente a qualifiche o profili professionali uguali o strettamente affini a quello oggetto del corso frequentato, nonché ai soggetti in possesso del richiesto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modifiche ed integrazioni ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni è riservata nell'ambito dei concorsi indetti dalle amministrazioni, enti ed aziende, escluse le unità sanitarie locali, di cui all'art. 1 della legge regionale 30 aprile 1991, n. 12, una quota del 50 per cento dei posti messi a concorso».

L'art. 7 Legge Regione Sicilia 15 maggio 1991, n. 27, dunque, con riguardo ai soggetti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, a seguito delle citate modifiche, subordina il riconoscimento del beneficio ivi contemplato alle seguenti condizioni:

- 1) l'essere in possesso del titolo di studio richiesto per il posto messo a concorso;
- 2) l'aver svolto per un periodo non inferiore a centottanta giorni l'attività prevista nei progetti di utilità collettiva;
- 3) l'essere in servizio alla data del 31 dicembre del 1995 (art. 1, comma 2, legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85).

## 2.2. — Applicabilità della disposizione alla fattispecie in scrutinio.

La disposizione dell'art. 7 cit., per come modificata e per come sopra rappresentata, è applicabile alla fattispecie in scrutinio, tenuto conto che il concorso è stato indetto con il bando pubblicato nella G.U.R.S. del 27 giugno 2003, dunque dopo le modifiche sopra illustrate, sicché la procedura concorsuale, in forza del principio *tempus regit actum*, doveva necessariamente recepire la suddetta normativa.

Il bando di concorso, pertanto, all'art. 2, riserva di posti e preferenze, richiama correttamente l'art. 7 in questione.

## 2.3. — (segue) nei riguardi del ricorrente.

Nel caso in scrutinio, è evidente come la norma risulti applicabile, e pertanto spieghi effetti, nei confronti del ricorrente.

Risulta infatti pacifico che l'attore, sebbene in possesso del requisito dello svolgimento dell'attività lavorativa ex art. 23 legge 11 marzo 1988, n. 67, in misura non inferiore ai centottanta giorni (per avere svolto tale attività dall'11 novembre 1991 al 4 dicembre 1992), e del titolo di studio (non contestato), non risulti in possesso dell'ulteriore requisito della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre del 1995».

Sicché, in assenza di detta ulteriore condizione, e dunque in caso di incostituzionalità di quella parte della norma che la contempla, il ricorrente otterrebbe senza dubbio il diritto all'assunzione, previa disapplicazione di quella parte del bando di concorso che risulterebbe, a tal punto, viziata da illegittimità conseguente.

Ed infatti, dall'esame della graduatoria, della posizione rivestita dal ricorrente, nonché da quella degli altri candidati che hanno invocato il beneficio della riserva, emerge che, ove al ricorrente venisse riconosciuto detto beneficio, lo stesso sarebbe automaticamente posto in uno dei due posti riservati di cui all'art. 2 del bando, e dunque maturerebbe il diritto all'assunzione.

Né è possibile interpretare la norma in maniera diversa da quella fatta propria dall'amministrazione.

(2) Si riporta il testo della norma «Modifiche all'art. 19 della l.r. 1° settembre 1993, n. 25: 1. All'art. 19, comma 2, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, le parole «ed in servizio alla data di pubblicazione del relativo bando di concorso» sono sostituite con le seguenti «ed in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni»; 2. Alla fine dell'art. 19, comma 3, della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25, le parole «purché in servizio alla data della richiesta di assunzione» sono sostituite con le seguenti «purché in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 e successive modifiche ed integrazioni».

(3) L'art. 1, commi 2, della l.r. 21 dicembre 1995, n. 85, infatti, stabilisce che «Le misure di cui al comma 1 si applicano prioritariamente ai soggetti che abbiano partecipato, per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni e in servizio alla data del 31 ottobre 1995, alla realizzazione di progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 e successive modifiche ed integrazioni ...».



La disposizione in esame, infatti, nel rinviare espressamente ai requisiti previsti dall'art. 1, commi 2 e 3, della Legge Regionale Sicilia 21 dicembre 1995, n. 85, richiede necessariamente il possesso del requisito di cui all'art. 1, comma secondo, della legge predetta, ai sensi del quale «Le misure di cui al comma 1 si applicano prioritariamente ai soggetti che abbiano partecipato, per periodi complessivamente non inferiori a centottanta giorni e in servizio alla data del 31 ottobre 1995, alla realizzazione di progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67».

Il rinvio operato dall'art. 7 cit., infatti, non avrebbe motivo di esistere ove venisse inteso come limitato al requisito dei centottanta giorni di servizio per progetti di utilità collettiva di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (in quanto tale condizione è già espressamente prevista dall'art. 7 cit.), sicché sembra evidente che detto rinvio appare volto ad introdurre l'ulteriore requisito della condizione dello stato di servizio alla data del 31 dicembre 1995.

Dunque, non sembra possibile proporre soluzioni, costituzionalmente orientate, che consentano di pervenire a diverse conclusioni, rispetto a quella sopra indicata.

Non risulta proponibile la soluzione formulata dal difensore della parte ricorrente, volta a consentire l'applicazione della norma, nella sua versione originaria, nei confronti del ricorrente, tenuto conto che, come già detto, i procedimenti e i provvedimenti amministrativi (categoria entro cui rientrano anche i bandi di concorso) devono conformarsi alla normativa vigente al tempo della loro emanazione.

6. — La non manifesta infondatezza della questione.

Ritiene questo Giudice che la questione di legittimità relativa all'art. 7, legge n. 27/1991, e succ. modif., nella parte in cui, ai fini del beneficio ivi contemplato con riguardo coloro che hanno svolto progetti di utilità ex art. 23 legge 11 marzo 1988, n. 67 (come l'odierno ricorrente), prevede l'ulteriore condizione della «permanenza in servizio alla data del 31 ottobre 1995» non sia manifestamente infondata, potendosi ipotizzare la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La condizione in esame, non prevista nel testo originario, parrebbe violare, innanzitutto, l'art. 3 della Costituzione, in quanto sembrerebbe generare un'irragionevole discriminazione tra tutti i soggetti che parteciparono per periodi non inferiori a centottanta giorni alla realizzazione dei piani di utilità collettiva dal 1998, data di istituzione di detti piani, al 1995, data di cessazione degli stessi.

La condizione in questione, infatti, impone di riconoscere il beneficio della riserva soltanto ai soggetti che, avendo svolto un periodo di servizio non inferiore a centottanta giorni, siano in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

Tale discriminazione, basata sulla mera occasionale circostanza di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995, appare irragionevole, se si considera che la *ratio* della riserva contemplata dalla norma si giustifica in considerazione dell'esperienza che il soggetto matura con lo svolgimento del prescritto periodo (almeno centottanta giorni), e non già per la mera circostanza di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

Inoltre, tale discriminazione sembra determinare un'irragionevole disparità di trattamento tra coloro i quali hanno maturato più di centottanta giorni di servizio (come il ricorrente, che ha svolto l'attività prescritta dall'11 novembre 1991 al 4 dicembre 1992, dunque, per più di un anno), ma non risultano in servizio alla data stabilita dal legislatore, e coloro i quali che, pur avendo maturato un'esperienza minore (ad es., anche il minimo di legge di centottanta giorni), si possono avvantaggiare della riserva per la semplice occasionale circostanza, introdotta *ex post* dal legislatore regionale, di trovarsi in servizio alla data del 31 ottobre 1995.

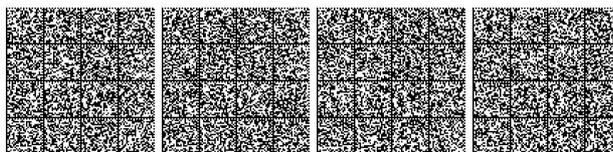
La condizione in scrutinio appare violare anche i principi di buon andamento ed efficienza della Pubblica amministrazione, ex art. 97 Cost., in quanto appare contrario a detti canoni il riconoscimento di un beneficio, quale quello della riserva, preordinato all'accesso ai ruoli nella Pubblica amministrazione, per la mera occasionale circostanza di trovarsi in servizio ad una determinata data.

L'effetto della disposizione, infatti, è quello di escludere dal beneficio della riserva tutti i soggetti non in servizio alla data del 31 ottobre 1995, nonostante tra questi possano esservi soggetti che vantano una maggiore anzianità rispetto a coloro che risultano in servizio alla predetta data e possono accedere al beneficio.

Ciò sembra contrastare con i principi di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., atteso che introduce un criterio di selezione per l'accesso ai ruoli basato su una circostanza di fatto occasionale, estranea ad ogni valutazione di merito.

Per converso, la «*ratio*» della disposizione, nella parte in cui riconosce la riserva a determinati soggetti muniti di specifica esperienza, mira a non disperdere il patrimonio di professionalità formato con i fondi pubblici.

Pertanto, appare contrastare irragionevolmente con tale finalità, nonché con i principi di cui all'art. 97 Cost., una disposizione che, anziché definire l'ambito dei destinatari della riserva attraverso un criterio di carattere generale, collegato all'obiettivo ed effettivo esercizio delle attività di pubblica utilità, indipendentemente dal tempo in cui queste siano state rese, limita tale ambito in base ad una circostanza del tutto accidentale, quale è quella di essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995 (arg. ex Corte costituzionale, 29 ottobre 2002, n. 430).



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visti gli artt. 3 e 97 Cost.;

Ritenuta, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della Legge Regionale - Regione Sicilia, 15 maggio 1991, n. 27, come sostituito dall'art. 19, comma 2, della l.r. 1° settembre 1993, n. 25 e successivamente modificato dall'art. 3 della l.r. Sicilia 6 aprile 1996, n. 24, nella parte in cui prevede, ai fini del riconoscimento della riserva a favore dei soggetti in possesso del prescritto titolo di studio che per un periodo non inferiore a centottanta giorni abbiano partecipato alla realizzazione dei progetti di utilità collettiva disciplinati dall'art. 23 della legge 11 marzo 1988, n. 67, la condizione di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 21 dicembre 1995, n. 85 ovvero sia che detti soggetti debbano essere in servizio alla data del 31 ottobre 1995;

Ritenuta la questione rilevante, per le argomentazioni indicate in parte motiva;

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata:

- 1) alle parti in causa (ivi compreso il resistente contumace);
- 2) al Presidente della Giunta regionale Siciliana;
- 3) al Presidente del Consiglio regionale della Sicilia.

Modica, addì 5 marzo 2012

Il giudice del lavoro: FIORENTINO

12C00505

N. 291

*Ordinanza del 30 agosto 2012 emessa dal Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi  
nel procedimento di esecuzione nei confronti di G.M.*

**Reati e pene - Sanzioni sostitutive delle pene detentive o pecuniarie - Lavoro di pubblica utilità - Previsione che l'attività venga svolta nell'ambito della Provincia in cui risiede il condannato - Mancata previsione che il giudice, su richiesta del condannato, possa ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un Ente non compreso nella Provincia di residenza - Violazione del principio di uguaglianza - Irragionevolezza - Contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Lesione dei diritti della famiglia.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 54.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 29.

## IL TRIBUNALE

Letti gli atti e sciogliendo la riserva di cui all'udienza camerale del 21 agosto 2012

### O S S E R V A

1. — Premessa in fatto.

G.M., nata a Piombino il 4 giugno 1981 e residente in Vallata (Avellino), difesa dall'avv. Antonietta Galgano, nel processo a suo carico (avente RG 383/2010) per il reato di cui all'art. 187, comma 1, d.lgs. n. 285/1992 (guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) è stata condannata dal Tribunale di Sant'Angelo del Lombardi, con sentenza n. 26/2012 del 2 febbraio 2012 (depositata l'8 febbraio 2012 ed irrevocabile il 5 aprile 2012), alla pena di mesi sei e giorni sei di lavoro di pubblica utilità.



In particolare, sulla scorta della convenzione conclusa ex art. 54 d.lgs. n. 274/2000 in data 30 novembre 2011 fra il Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi e l'Ente Comunità Montana «Terminio Cervialto», il Giudice monocratico, nella predetta sentenza, ha ammesso l'imputata allo svolgimento di attività lavorativa non retribuita presso tale Comunità Montana, sotto forma di attività di supporto ai servizi interni dell'Ente, quali archivio, fotocopiatrice e pulizia locali.

Con successiva istanza del 17 luglio 2012 diretta al Giudice dell'esecuzione, la condannata ha domandato l'autorizzazione alla prestazione del lavoro di pubblica utilità presso la «Casa Sollievo della Sofferenza — Opera di San Pio da Pietrelcina» sita in San Giovanni Rotondo (Foggia), in luogo dell'Ente indicato in sentenza. L'istante ha motivato tale richiesta adducendo (e debitamente documentando): che presso tale struttura ospedaliera è lungodegente la madre R.M. per gravi patologie nefrologiche; che presso la medesima struttura è in cura anche il padre G.S.; di essere l'unico soggetto della famiglia in grado di assistere i genitori, giacché un fratello presta servizio in Sicilia nell'Arma dei Carabinieri ed una sorella vive e lavora a Modena.

L'istante ha altresì depositato una copia del permesso di ingresso e permanenza in ospedale al di fuori dell'orario di visita per assistere la madre, oltre che una dichiarazione scritta del responsabile dell'Ufficio Legale della «Casa Sollievo della Sofferenza», nel corpo della quale si manifesta la disponibilità a consentire lo svolgimento della prestazione del lavoro di pubblica utilità, previa autorizzazione del Tribunale.

Sulla base della succitata documentazione, l'istante ha quindi domandato al Tribunale, in funzione di Giudice dell'esecuzione, di essere autorizzata a svolgere il lavoro di pubblica utilità in San Giovanni Rotondo (Foggia), allo scopo di poter seguire ad assistere con continuità i propri genitori ammalati.

Il Tribunale, all'udienza camerata del 21 agosto 2012, sentite le parti, si è quindi riservato, emettendo all'esito la presente ordinanza, con la quale ritiene di dover investire la Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 54, d.lgs. n. 274/2000, nei sensi di cui si dirà *infra*.

## 2. — Le disposizioni applicabili.

Viene in rilievo, nella presente vicenda, il disposto dell'art. 187 del Codice della Strada (d.lgs. n. 285/1992), comma 8-*bis*, come introdotto dalla legge n. 120/2010, secondo cui «Al di fuori dei casi previsti dal comma 1-*bis* del presente articolo, la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita, anche con il decreto penale di condanna, se non vi è opposizione da parte dell'imputato, con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, secondo le modalità ivi previste e consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, nonché nella partecipazione ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo del soggetto tossicodipendente come definito ai sensi degli articoli 121 e 122 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Con il decreto penale o con la sentenza il giudice incarica l'ufficio locale di esecuzione penale ovvero gli organi di cui all'art. 59 del decreto legislativo n. 274 del 2000 di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In deroga a quanto previsto dall'art. 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata e della conversione della pena pecuniaria ragguagliando 250 euro ad un giorno di lavoro di pubblica utilità. In caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e revoca la confisca del veicolo sequestrato. La decisione è ricorribile in cassazione. Il ricorso non sospende l'esecuzione a meno che il giudice che ha emesso la decisione disponga diversamente. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, il giudice che procede o il giudice dell'esecuzione, a richiesta del pubblico ministero o di ufficio, con le formalità di cui all'art. 666 del codice di procedura penale, tenuto conto dei motivi, della entità e delle circostanze della violazione, dispone la revoca della pena sostitutiva con ripristino di quella sostituita e della sanzione amministrativa della sospensione della patente e della confisca. Il lavoro di pubblica utilità può sostituire la pena per non più di una volta». La norma in questione opera un rinvio pressoché integrale all'art. 54 d.lgs. n. 274/2000, a mente del quale, per quel che rileva in questa sede: «3. L'attività viene svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non più di sei ore di lavoro settimanale da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Tuttavia, se il condannato lo richiede, il giudice può ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali».

Dal combinato disposto delle due norme, si rileva pertanto un tassativo ed esplicito vincolo di ordine territoriale, che obbliga il condannato a svolgere il lavoro di pubblica utilità nella propria provincia di residenza.

Tuttavia, ritiene questo Giudice che tale espressa ed inequivoca limitazione territoriale sia di dubbia legittimità costituzionale, per le considerazioni che seguono.



### 3. — Una premessa di ordine processuale.

In via preliminare, ritiene questo Giudice che le modalità di esecuzione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità possano essere modificate dal giudice dell'esecuzione ex art. 666 c.p.p., sulla scorta dei principi generali ed in applicazione analogica dell'art. 44, d.lgs. n. 274/2000 («Le modalità di esecuzione della permanenza domiciliare e del divieto di cui all'art. 53, comma 3, eventualmente imposto, nonché del lavoro di pubblica utilità, stabilite nella sentenza emessa dal giudice possono essere modificate per motivi di assoluta necessità dal giudice osservando le disposizioni dell'art. 666 del codice di procedura penale»).

### 4. — L'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Tanto premesso, questo Giudice non ritiene praticabili interpretazioni costituzionalmente orientate della norma censurata che ne evitino il sindacato costituzionale, dal momento che la dizione testuale dell'art. 54, terzo comma, specifica espressamente che il lavoro di pubblica utilità debba svolgersi nella provincia di residenza del condannato. Né la norma prospetta eccezioni a tale regola, come invece accade per il monte ore di lavoro settimanali, che può essere derogato nel massimo su richiesta del condannato (disparità previsionale che fonda altresì uno specifico dubbio di costituzionalità, per quanto si dirà a breve).

Esiste quindi, nel caso di specie, una corrispondenza univoca tra il testo della legge ed il significato ricavabile dalla sua interpretazione (id est lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della provincia di residenza del condannato) che preclude qualsiasi potere del Giudice *a quo* di interpretare la norma *secundum constitutionem*, offendo quindi una lettura compatibile con i canoni costituzionali che eviti di sottoporre la questione alla Consulta.

La proposizione della questione di legittimità costituzionale si manifesta pertanto ineludibile per il giudice *a quo*, tanto più che, secondo la recente giurisprudenza di legittimità (Cass. Pen., sez. IV, 18 maggio 2012, n. 19162), «in tema di reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, ai fini della sostituzione della pena detentiva o pecuniaria irrogata per il predetto reato con quella del lavoro di pubblica utilità non è richiesto dalla legge che l'imputato debba indicare l'istituzione presso cui intende svolgere l'attività e le modalità di esecuzione della misura, essendo sufficiente che egli non esprima la sua opposizione».

Detto altrimenti, il favor evidentemente manifestato dal Legislatore per l'applicazione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità (la quale, applicabile fra l'altro ai sensi dell'art. 165 c.p. e degli artt. 102ss. L. n. 689/1981, oltre che per i reati di competenza del giudice di pace, si estende attualmente anche alle fattispecie di cui agli artt. 186 e 187 CdS, di enorme emersione statistica) risulterebbe svilito, laddove lo svolgimento di tale attività lavorativa non retribuita fosse confinato al ristretto ambito della provincia di residenza del condannato (nell'ambito della quale, in ipotesi, ben potrebbero non essere state stipulate le Convenzioni prescritte dall'art. 54).

Tale favor è stato vieppiù vivificato dall'opera ermeneutica della Suprema Corte di Cassazione, la quale con pronuncia molto recente (Sez. IV, 2 febbraio 2012, n. 4927) ha puntualizzato che spetta al giudice determinare le modalità di esecuzione del lavoro di pubblica utilità, sicché deve ritenersi illegittimo il provvedimento di rigetto dell'istanza di sostituzione sul presupposto del mancato assolvimento di tali oneri da parte dell'imputato.

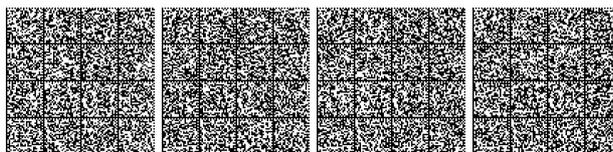
### 5. — La rilevanza della questione.

Le argomentazioni sinora illustrate evidenziano *ictu oculi* la rilevanza nel giudizio *a quo* della prospettata questione, giacché in assenza di risoluzione della stessa il procedimento di esecuzione non può giungere a necessaria definizione. Nella presente vicenda, infatti, la norma denunciata (art. 54 d.lgs. n. 274/2000, terzo comma, primo periodo) non è soltanto genericamente applicabile nel giudizio di esecuzione *de quo agitur*, ma influisce direttamente sulla sua definizione in un senso o nell'altro (laddove l'applicazione della norma nella sua vigente formulazione conduce al necessario rigetto dell'istanza, mentre una eventuale declaratoria di incostituzionalità può condurre — soddisfatte tutte le altre condizioni — al suo accoglimento). Trattasi quindi di norma ad applicazione necessaria ed ineludibile nel presente procedimento di esecuzione, stante l'esplicito ed integrale rinvio (quanto alle modalità di esecuzione) operato dall'art. 187 CdS.

Ed ancora, ritiene questo Giudice che la rilevanza della questione possa agevolmente desumersi dall'oggettiva idoneità dell'attività lavorativa richiesta a favorire l'emenda della condannata, dal momento che il raggiungimento dello scopo rieducativo insito nell'applicazione della sanzione sostitutiva risulterebbe agevolato dall'inserimento della condannata nell'organizzazione della «Casa Sollievo della Sofferenza», struttura improntata a notori «... principi morali e religiosi...» (così, testualmente, dalla dichiarazione di disponibilità del Responsabile dell'Ufficio Legale dell'Ente).

### 6. — La non manifesta infondatezza della questione.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 54 d.lgs. n. 274/2000, limitatamente all'impossibilità per il condannato di svolgere la prestazione del lavoro di pubblica utilità al di fuori della provincia di residenza, si manifestano con riguardo a plurimi profili della Carta fondamentale.



L'art. 3 Cost.

Viene in rilievo, in primo luogo, l'art. 3 Cost., laddove la previsione di un vincolo territoriale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità sembra costituire, ad avviso di questo Giudice, un vulnus al canone di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge.

Ed infatti, alla luce della genericità del dato normativo e dell'assenza di meccanismi sostitutivi, l'eventuale mancata predisposizione di Convenzioni ex art. 54 d.lgs. n. 274/2000 nell'ambito di una qualsivoglia provincia (situazione peraltro non infrequente nella realtà attuale, la quale registra una non omogenea conclusione di tali Convenzioni sul territorio nazionale) finirebbe per precludere, in buona sostanza, la possibilità per un soggetto condannato ed ivi residente di accedere a tale sanzione sostitutiva, alla quale peraltro la legge correla — nel caso previsto dall'art. 187 CdS ed all'esito positivo dello svolgimento del lavoro — notevoli benefici premiali, tra cui l'effetto estintivo del reato, la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e la revoca della confisca del veicolo sequestrato.

Tale situazione di «vuoto applicativo» dell'istituto è resa possibile dallo scarno contenuto precettivo del d.m. n. 13204/2001 attuativo dell'art. 54 d.lgs. n. 274/2000, laddove l'art. 7 si limita a predicare l'istituzione, presso ogni cancelleria di tribunale, di un elenco di tutti gli enti convenzionati che hanno, nel territorio del circondario, una o più sedi ove il condannato può svolgere il lavoro di pubblica utilità oggetto della convenzione (senza però che a tale omissione siano connesse specifiche conseguenze ovvero poteri di intervento sostitutivo in capo agli attori del processo).

L'irragionevolezza del necessario svolgimento nell'ambito territoriale provinciale di residenza risulta vieppiù accentuata dalla contermine previsione del secondo comma di cui all'art. 54 in discorso, che consente al giudice, su richiesta del condannato, di ammetterlo a svolgere il lavoro di pubblica utilità per un tempo superiore alle sei ore settimanali. La possibilità di deroga in peius al numero di ore settimanali di lavoro, rimessa alla libera scelta del condannato, vale a colorare di irragionevolezza la mancata, similare previsione di poter consentire al condannato, previa richiesta, di svolgere il lavoro di pubblica utilità al di fuori della provincia di residenza, se non altro in tutte quelle situazioni concrete in cui tale prestazione risulterebbe rispettosa delle esigenze di tutela degli interessi costituzionali dei quali lo stesso art. 54 d.lgs. n. 274/2000 fa esplicita menzione.

Ed infatti, va evidenziato che nel caso sottoposto alla decisione del Tribunale, lo svolgimento dell'attività lavorativa presso l'Ente convenzionato sito nel territorio provinciale risulterebbe oggettivamente pregiudizievole degli interessi familiari della condannata (tanto da aver fondato l'istanza di sostituzione in sede esecutiva), per quanto si dirà più diffusamente *infra*. Può quindi ritenersi, con riferimento al canone di cui all'art. 3 Cost., che sussista una irragionevolezza di fondo nella disposizione normativa denunciata, laddove l'imposizione di un criterio territoriale non consenta un rispetto effettivo delle esigenze costituzionalmente protette di cui pure la norma fa menzione.

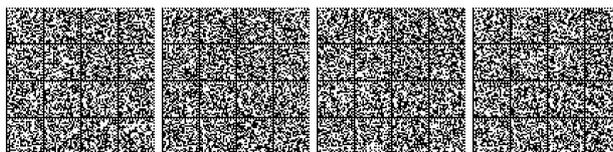
L'art. 27 Cost.

La previsione di un vincolo territoriale sembra altresì contrastante con il finalismo rieducativo della pena di cui all'art. 27 Cost., terzo comma.

Ed infatti, sembra chiara ed indubitabile la ripercussione dell'impiego del lavoro di pubblica utilità sul perseguimento degli obiettivi di rieducazione e risocializzazione del condannato, soprattutto nell'ambito dei reati connessi alla circolazione stradale; mediante la prestazione del lavoro a vantaggio della collettività il Legislatore (che si muove verso un affrancamento dal dominio della sanzione detentiva, in particolare carceraria, per quanto desumibile dagli interventi normativi *supra* riassunti) ha inteso operare una scelta di campo tendente alla sensibilizzazione del condannato verso i valori della solidarietà sociale, il cui rispetto si sostanzia nell'adempimento degli obblighi lavorativi e, nel contempo, nella mancata commissione di nuovi reati.

Parallelamente, deve poi evidenziarsi che la disponibilità all'emenda ed alla risocializzazione manifestata dal condannato mediante il consenso alla prestazione di attività lavorativa socialmente utile finisce per orientare positivamente le impressioni della collettività associata, la quale a sua volta - in una sorta di circolo virtuoso - tende ad agevolare la reintegrazione del reo, valutando apprezzabilmente lo sforzo e l'impegno tenuti dal condannato nell'adempimento degli obblighi ordinariamente correlati alla prestazione di un'attività di lavoro (peraltro finalisticamente orientata).

Se ne deduce che vincolare sic et simpliciter lo svolgimento di tale sanzione paradetentiva ad un dato territoriale sembra porsi, a sommosso avviso di questo Giudice, in conflitto con i succitati precetti costituzionali (l'unica *ratio* potrebbe rinvenirsi, a ben vedere, nell'opportunità di consentire l'esecuzione della pena nel luogo che costituisce l'ordinario centro degli affari ed interessi del reo: ma tale *ratio* appare decisamente recessiva allorché la volontà del reo all'espiazione del lavoro socialmente utile anche al di fuori del ristretto ambito provinciale sia sorretta da ragioni di tutela di interessi costituzionalmente tutelati, ai quali pure il disposto dell'art. 54 d.lgs. n. 274/2000 mostra di conferire adeguata rilevanza (le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute).



L'art. 29 Cost.

Conclusivamente, la circostanza che — come nel caso di specie — nella provincia di residenza esista un Ente convenzionato presso il quale svolgere il lavoro di pubblica utilità, non può ritenersi dirimente al fine di precludere all'interessato, sussistendo peculiari ragioni costituzionalmente protette, di espriare tale sanzione presso un Ente situato fuori dal territorio provinciale di riferimento. Il disposto dell'art. 54 in esame, del resto, subordina lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità non solo al vincolo territoriale, ma anche e congiuntamente alla circostanza che le modalità ed i tempi di effettuazione non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato.

Orbene, appare evidente che nel casus sottoposto all'attenzione del Tribunale, l'espiazione della sanzione sostitutiva presso l'Ente convenzionato costituisca una modalità oggettivamente pregiudizievole delle esigenze di famiglia della condannata, la quale ha domandato la sostituzione allo scopo di salvaguardare l'integrità del proprio nucleo familiare. Svolgendo infatti il lavoro di pubblica utilità proprio presso la struttura che, sebbene non convenzionata ex art. 54 d.lgs. n. 274/2000 e sita fuori dal circondario del Tribunale, ha in cura i propri genitori, la condannata intende coniugare il percorso di risocializzazione mediante il lavoro con l'espletamento di attività di assistenza morale e materiale dei propri genitori nel resto della giornata (il che sarebbe invece impossibile, se la condannata fosse costretta a prestare il lavoro sostitutivo presso l'Ente sito nella propria provincia di residenza).

Nel bilanciamento degli interessi prospettato dalle disposizioni desumibili dal contenuto precettivo della norma (l'espiazione nell'ambito provinciale da un lato; l'espiazione con modalità rispettose delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato dall'altro), ritiene infatti questo Giudice che debba assegnarsi indubbia prevalenza al complesso degli interessi esplicitamente evidenziati dalla seconda parte della norma in argomento, pena la violazione dell'art. 29 Cost.

Tale giudizio di prevalenza consente altresì di concludere che la mancata Iscrizione dell'Ente nell'elenco ex art. 7 d.m. n. 13024/2001 non risulti ostativa alla sua individuazione da parte del Giudice (dal momento che alcuna sanzione è correlata a tale comportamento, ai sensi dell'art. 3 del medesimo d.m.), allorché nel caso concreto vengano soddisfatte tutte le condizioni di effettività della prestazione lavorativa, di controllo delle attività del condannato e di successiva relazione all'Autorità Giudiziaria analiticamente previste dalla normativa di rango primario.

#### 7. Conclusioni.

Per quanto sin qui argomentato, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 d.lgs. n. 274/2000, in relazione agli artt. 3, 27 e 29 della Costituzione, nella parte in cui impone lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nella provincia di residenza del condannato, ovvero — subordinatamente (C. Cost., ord. n. 242/2007) — nella parte in cui non prevede l'ipotesi che il giudice, su richiesta del condannato, lo ammetta a svolgere il lavoro di pubblica utilità presso un Ente non compreso nella provincia di residenza.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 L. 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 d.lgs. n. 274/2000, in relazione agli artt. 3, 27 e 29 della Costituzione, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione, sospende il procedimento in corso e dispone, a cura della Cancelleria, la notificazione della presente ordinanza alle parti, ai Presidenti del Consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Dispone, altresì, l'immediata trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

Sant'Angelo dei Lombardi, addì 30 agosto 2012

*Il giudice:* LEVITA



## N. 292

*Ordinanza del 18 settembre 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Giglio Rosa, Matricardi Vincenzo e Maglione Davide contro Comune di Rivoli ed altri*

**Gioco e scommesse - Limitazione dell'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza) - Mancata previsione di principi normativi nella disciplina dell'ordinamento degli enti locali e del potere dei Comuni di adottare atti normativi o provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco sopra menzionati per contrastare la cosiddetta "ludopatìa" - Violazione del principio della tutela del diritto alla salute - Lesione delle funzioni amministrative dei Comuni.**

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 50, comma 7; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 31, comma 1.
- Costituzione, artt. 32 e 118.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 809 del 2012, proposto da Giglio Rosa — titolare omonima impresa Individuale — ed altri, rappresentati e difesi dagli avvocati Generoso Bloise, Cino Benelli, Alessandro Domenicali, Raffaella Lombardi, con domicilio eletto presso Raffaella Lombardi in Torino, via Duchessa Jolanda, 25; Matricardi Vincenzo - Titolare Omonima Impresa Individuale, Maglione s.n.c. di Maglione Davide e C., Davide Maglione, rappresentati e difesi dagli avvocati Cino Benelli, Generoso Bioise, Alessandro Domenicali, Raffaella Lombardi, con domicilio eletto presso Raffaella Lombardi in Torino, via Duchessa Jolanda, 25;

Contro Comune di Rivoli, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Giovanna Gambino, con domicilio eletto presso T.A.R.Piemonte Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45; Sindaco Comune di Rivoli Quale Ufficiale di Governo, Ministero dell'interno; Ministero dell'interno — U.T.G. — Prefettura di Torino, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Per l'annullamento dei seguenti atti:

a) ordinanza 23 maggio 2012, n. 263, a firma del sindaco del Comune di Rivoli, avente ad oggetto «determinazione in conformità al regolamento comunale approvato con d.c.c. n. 124 del 21 dicembre 2011 dell'orario di apertura delle sale pubbliche da gioco; nonché dell'esercizio degli apparecchi e congegni automatici da gioco e intrattenimento di cui all'art. 110 del t.u.l.p.s. negli esercizi autorizzati dal comune», con la quale, in particolare, si dispone, al punto 2, che gli «esercenti autorizzati dal comune ai sensi dell'art. 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (t.u.l.p.s.) alla detenzione degli apparecchi automatici da intrattenimento e da gioco di cui all'art. 110 del t.u.l.p.s. (titolari di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, legali rappresentanti di circoli privati con attività di somministrazione, altri esercizi autorizzati per effetto di specifica segnalazione certificata di inizio attività presentata in comune) possono attivare i predetti apparecchi esclusivamente in orario compreso tra le h. 12.00 e le 23.00 al di fuori di detta fascia oraria gli apparecchi devono essere spenti e disattivati»;

b) regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco approvato dal Comune di Rivoli con delibera c.c. del 21 dicembre 2011, n. 124;

c) ogni altro atto ad essi presupposto e conseguente, ancorché incognito.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Rivoli e di Ministero dell'Interno — U.T.G. — Prefettura di Torino;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2012 il dott. Vincenzo Salamone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



I ricorrenti, sono autorizzati ad esercitare attività di somministrazione di alimenti e bevande nonché a consentire l'uso al pubblico di apparecchi e congegni da gioco lecito di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 110 T.u.l.p.ss. presso gli esercizi di cui sono titolari, posti nel territorio comunale di Rivoli.

Con ordinanza n. 263/2012 del 23 maggio 2012 il Sindaco del Comune di Rivoli ha disposto limitazioni orarie all'utilizzo e funzionamento dei predetti apparecchi da gioco autorizzato, disponendo, in particolare, al punto n. 2, che gli «esercenti autorizzati dal Comune ai sensi dell'art. 86 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) alla detenzione degli

apparecchi automatici da intrattenimento e da gioco di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S. (titolari di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, legali rappresentanti di circoli privati con attività di somministrazione, altri esercizi autorizzati per effetto di specifica segnalazione certificata di inizio attività presentata in Comune) possono attivare i predetti apparecchi esclusivamente in orario compreso tra le h. 12.00 e le h. 23.00. Al di fuori di detta fascia oraria di apparecchi devono essere spenti e disattivati».

Come si evince dal preambolo dell'ordinanza sindacale, la ragione delle limitazioni risiede: «a) nella tutela della fasce deboli della popolazione»; b) nel «porre un argine alla disponibilità illimitata, o quasi, delle offerte di gioco, soprattutto per quanto riguarda l'orario notturno e il mattino, ovvero i periodi della giornata in cui si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza e emarginazione sociale legati alla tossicodipendenza, all'alcolismo, all'isolamento relazionale da parte di soggetti appartenenti ai ceti più disagiati e privi delle ordinarie occupazioni legate al lavoro o allo studio».

L'ordinanza fa applicazione degli artt. 50, comma 7, del decreto legislativo d.lgs. n. 267 del 2000 e del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco approvato con delibera c.c. del 21 dicembre 2011, n. 124 (in particolare, l'art. 11, intitolato «orari», per il quale «l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 T.U.L.P.S. in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, è consentito tra le 12,00 e l'orario di chiusura degli esercizi e comunque non oltre le h. 23.00. Oltre tale orario gli apparecchi devono essere disattivati».

Con il ricorso quest'ultimo regolamento viene impugnato unitamente alla, predetta ordinanza.

Agli atti impugnati vengono mosse le seguenti censure:

1 — contrarietà delle norme regolamentari e dell'ordinanza impugnata alle previsioni normative nazionali in tema di liberalizzazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi del commercio su area privata e segnatamente con l'art. 31, comma I, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, in legge 22 dicembre 2011, n. 214;

2 — illegittimità degli atti impugnati per violazione delle norme costituzionali in tema di riparto delle competenze legislative (art. 117, comma 2, lettera h);

3 — violazione degli artt. 50 e 54 del T.U.E.L.;

4 — illegittimità per mancata indicazione di un termine di efficacia;

5 — violazione di legge per carenza di istruttoria;

6 — violazione del principio di proporzionalità.

Il Comune di Rivoli si è costituito in giudizio ed ha chiesto che tanto l'istanza di adozione di misure cautelative ex art. 55 C.P.A. quanto il ricorso con il quale si chiede l'annullamento dei provvedimenti impugnati siano integralmente respinti, con il favore di spese ed onorari.

Alla camera di consiglio del 7 settembre 2012 sono state sentite le parti in sede di esame della domanda cautelare.

Con ordinanza cautelare n. 504 del 2012 questo Tribunale amministrativo regionale, nelle more dell'esame della questione di costituzionalità, che si solleva con la presente ordinanza, ha respinto «la domanda cautelare sino alla camera di consiglio successiva alla data di restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale» così motivando «ritenuto che con separata ordinanza viene sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione alla disciplina normativa primaria vigente in materia di apertura di esercizi in cui si pratica il gioco d'azzardo per contrasto con le norme costituzionali in materia di tutela della autonomia degli enti locali e della salute delle classi più deboli della cittadinanza, fini perseguiti dagli atti impugnati».



Ciò premesso il Collegio ritiene che sussiste la rilevanza della questione di costituzionalità in quanto coinvolge i presupposti normativi su cui si reggono gli atti impugnati, dal momento che il *petitum* sostanziale consiste nella negazione della competenza in capo agli enti locali del potere di limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge.

Detta censura ha carattere preliminare ed assorbente rispetto alle altre; infatti il giudice deve affrontare, in tema di vizi dell'atto amministrativo, con priorità, la censura riguardante l'incompetenza dell'autorità che ha emanato l'atto impugnato, in quanto la sua eventuale fondatezza determina unicamente la rimessione dell'affare all'autorità competente e impedisce l'esame degli altri motivi, che finirebbe altrimenti per risolversi in un giudizio anticipato sui futuri provvedimenti dell'organo riconosciuto competente e in un vincolo anomalo sull'attività dello stesso (Consiglio Stato Sez. V, 11 febbraio 2005, n. 398).

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità il Collegio osserva quanto segue.

Con l'art. 31, comma 1 decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214 e, successivamente, dall'art. 1, comma 4-ter, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si dispone che «secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingentanti; limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

A seguito delle modifiche introdotte con tale disposizione normativa, l'art. 3 decreto-legge n. 223 del 2006, convertito nella legge n. 248 del 2006, recita, infatti, come di seguito: «Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni [...] *d-bis*) rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ...».

Ciò posto, riferendosi tale disposizione anche agli «esercizi di somministrazione» e agli «esercizi commerciali», in cui l'attività di gioco si svolge in via accessoria e sub-valente rispetto alla restante attività commerciale che deve rimanere prevalente, si sostiene nel ricorso che il Sindaco non può intervenire a limitare l'orario di utilizzo degli apparecchi da gioco di cui all'art. 110 T.u.l.p.s. ivi installati, dovendo quest'ultimo seguire quello di svolgimento ed erogazione dell'attività principale, come tale da ritenersi libero a seguito dell'entrata in vigore del precetto legislativo posto a tutela del bene della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2 lettera *e*) della Costituzione, (in termini analoghi, ordinanza T.A.R. Toscana, Sez. 8 febbraio 2012, n. 103; ordinanza T.A.R. Lombardia, Sez. I, 31 maggio 2012, n. 735).

L'impugnata ordinanza è stata adottata dal Sindaco del Comune di Rivoli in applicazione dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo cui «il sindaco, altresì, coordina e organizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla Regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici [...] al fine di armonizzare l'epletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti».

L'ordinanza da esecuzione all'art. 11 del regolamento comunale per le sale giochi e per l'installazione di apparecchi elettronici da intrattenimento o da gioco approvato con delibera c.c. del 21 dicembre 2011, n. 124, il quale dispone che «l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 T.U.L.P.S. in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, è consentito tra le 12.00 e l'orario di chiusura degli esercizi e comunque non oltre le h. 23.00. Oltre tale orario gli apparecchi devono essere disattivati».



Da una lettura coordinata della predetta disciplina ed alla luce della pressoché univoca giurisprudenza sulla problematica, ad avviso del Collegio, difettano i presupposti di cui all'art. 50, comma 7 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per l'adozione dell'ordinanza impugnata nella parte in cui dispone che gli esercenti autorizzati dal Comune ai sensi dell'art. 86 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza alla detenzione degli apparecchi automatici da intrattenimento e da gioco di cui all'art. 110 del T.U.L.P.S. possono attivare i predetti apparecchi esclusivamente in un orario limitato, non essendosi il Sindaco del Comune limitato a esercitare la potestà di coordinamento e riorganizzazione del commercio al medesimo demandata dalle ridette disposizioni, avendo, invece proceduto ad apportare limitazioni non già degli orari degli esercizi pubblici e/o degli esercizi commerciali bensì all'utilizzo degli apparecchi da gioco lecito dai medesimi ospitati.

Nell'attuale disciplina al Comune è sottratta la funzione di limitare la localizzazione e la fascia oraria di utilizzo e funzionamento degli apparecchi da gioco (tra le tante ordinanze T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 13 ottobre 2011, n. 1566).

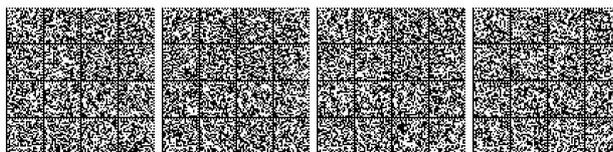
Dal predetto quadro normativo e giurisprudenziale si evince che gli atti e provvedimenti impugnati sono stati adottati al di fuori di una competenza comunale, impingendo in una materia disciplinata da atti adottati dall'Amministrazione statale in quanto il luogo o il locale in cui si sono realizzati certi comportamenti (installazione ed uso di apparecchi da gioco) è solo un elemento fattuale che non può spostare l'ordine delle competenze (ordinanza T.A.R. Piemonte, Sez. II, 9 febbraio 2012, ordinanza n. 107; *cf.*, altresì, ordinanza T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. I, 12 luglio 2012, n. 998).

Non ignora il Collegio che a seguito della sentenza n. 115 del 2011 della Corte costituzionale in materia di «sicurezza urbana», la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4 T.u.e.l., così come sostituito dall'art. 6 decreto-legge n. 92 del 2008, («Misure agenti in materia di sicurezza pubblica»), convertito con modificazioni nella legge n. 125 del 2008, nella parte in cui comprende la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», per il legittimo esercizio da parte del Sindaco del potere di cui all'art. 54 T.u.e.l., è indispensabile che ricorrano effettivamente, nell'ambito del territorio comunale interessato, i presupposti di «urgenza» postulati dalla medesima disposizione, a fronte del verificarsi di eventi di danno o di pericolo non fronteggiabili con le misure o gli strumenti ordinari.

Pur tuttavia nella fattispecie il Comune resistente non ha fatto applicazione della norma dichiarata in parte incostituzionale bensì di un potere di disciplina limitativa in via ordinaria di attività che possono pregiudicare categorie della popolazione meritevoli di specifica tutela; norma individuata nell'art. 50, comma 7, del T.u.e.l. A tal proposito la giurisprudenza ha osservato che il Sindaco non può introdurre una disciplina del gioco lecito che si sovrapponga, innovandola, a quella dettata dalla normativa statale, senza indicare alcuna situazione di grave pericolo potenziate o reale che minaccia la sicurezza pubblica ovvero che giustifichi in altro modo la necessità di ricorrere ai poteri extra ordinem ai medesimi attribuiti dal richiamato art. 54, anche perché «la diffusione degli apparecchi da gioco leciti non costituisce di per sé una motivazione sufficiente per intervenire al di fuori dell'ordinaria distribuzione delle competenze (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 15 febbraio 2011, n. 952; *cf.*, altresì, in fattispecie analoghe a quella di specie, T.A.R. Lombardia Brescia, Sez. II, 15 gennaio 2010, n. 19; ordinanza T.A.R. Veneto, Sez. III, 30 luglio 2010, n. 557; T.A.R. Toscana, Sez. II, 24 novembre 2010, n. 6600; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 6 aprile 2010, n. 981).

Né si rinviene nell'ordinamento una norma che attribuisca il potere di adottare da parte dei Comuni, non soltanto mediante ordinanza sindacale emessa ai sensi degli artt. 50 T.u.e.l., ma anche con l'ordinario strumento del regolamento di competenza consiliare una disciplina valida per il territorio comunale dell'orario di accensione e spegnimento degli apparecchi da gioco che distribuiscono vincite in denaro di cui all'art. 110, comma 6, T.u.l.p.s. Si riscontra ad avviso del Collegio la carenza di una adeguata base normativa per l'esercizio del relativo potere da parte dell'Ente locale (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 20 maggio 2011, n. 513; *Id.*, 9 febbraio 2012, ordinanza n. 107).

Pur tuttavia il Collegio ritiene che la disciplina contenuta nell'art. 50 comma 7 T.u.e.l. e nell'art. 31, comma 1 decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011 determinano una situazione di assenza di principi normativi in contrasto della patologia ormai riconosciuta e denominata «ludopatia» (art. 7 d.l. n. 158 del 2012 (su cui si tornerà).



Soltanto attraverso una declaratoria di incostituzionalità della disciplina sopra richiamata ed, in particolare, riconoscendo una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico agli Enti locali, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra Amministrazioni pubbliche, si doterebbe l'ordinamento giuridico vigente di strumenti di esercizio di una azione amministrativa funzionale a porre un argine alla disponibilità illimitata delle offerta di gioco.

Funzione quest'ultima che, in particolare, va riconosciuta per la fissazione dei periodi della giornata in cui si manifestano con più evidenza i fenomeni di devianza ed emarginazione sociale di soggetti appartenenti ai ceti più deboli e per conseguire l'obiettivo di garantire che la diffusione dei locali nei quali si pratica il gioco lecito garantisca i limiti di sostenibilità con l'ambiente circostante, oltre al corretto rapporto con l'utenza, la tutela dei minori e delle fasce più a rischio ed incentivi un accesso responsabile al gioco che non porti a fenomeni di dipendenza.

L'esigenza di porre un freno alla diffusione del fenomeno, limitandone gli ingenti costi sociali, è, peraltro, alla base delle recenti istanze rivolte al Legislatore, affinché approvi una legge quadro sul gioco d'azzardo, che attraverso il potenziamento delle funzioni e delle competenze dei Comuni e superando i confini della sola sicurezza-ordine pubblico, consenta di approntare un'efficace tutela, dei diritti personali e patrimoniali dei soggetti più vulnerabili («Indagine conoscitiva relativa agli aspetti sociali e sanitari della dipendenza dal gioco d'azzardo» 24 aprile 2012 - XII Commissione affari sociali della Camera dei deputati).

L'intento che costituisce criterio ispiratore delle disposizioni lette nell'ottica dei principi costituzionali è quello di contribuire, per quanto possibile all'Amministrazione, al contrasto dei fenomeni di patologia sociale connessi al gioco compulsivo, dal momento che la moltiplicazione incontrollata delle possibilità di accesso al gioco a denaro costituisce di per sé un obiettivo accrescimento del rischio di diffusione dei fenomeni di dipendenza.

Il fatto che si tratti di gioco lecito e non certo di gioco d'azzardo emerge, inoltre, dall'art. 1, comma 497 legge 30 dicembre 2004, n. 311, con cui è stato disposto che la raccolta di giocate con apparecchi costituisce attività riservata allo Stato; ciò, pur tuttavia, non esclude che viola in principi contenuti negli artt. 118 e 32 della Costituzione la mancata attribuzione agli Enti locali del potere di disciplina sussidiaria con funzione di tutela dei cittadini in rapporto alle condizioni socio-economiche del territorio, anche al di fuori di una situazione di emergenza ovvero di grave pericolo per i beni dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana prevista dall'art. 54 TUEL.

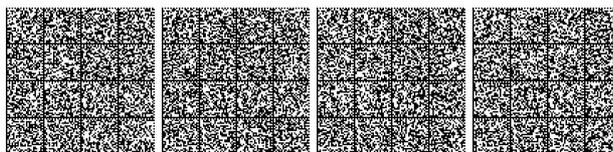
Né appare sufficiente a garantire la tutela di rango costituzionale delle categorie deboli la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge di stabilità per l'anno 2011 n. 220 del 2010, in vigore dal 1° gennaio 2011) che demanda non già ai Comuni bensì all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di linee d'azione» per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguente a gioco compulsivo.

La conseguente disciplina ha trovato attuazione (secondo quanto emerge dalla produzione documentale delle parti) nella circolare dell'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale normativa e contenzioso n. 21 del 13 maggio 2005, violando i principi costituzionali contenuti negli artt. 118 e 32 della Costituzione con una azione che mira a salvaguardare esclusivamente la stabilità del gettito tributario anche a sacrificio di interessi di rango superiore.

Il vuoto normativo emerge dalla osservazione che al momento dell'adozione degli atti impugnati difetta un atto normativo dedicato alla materia del gioco d'azzardo sul presupposto di verifiche e di studi volti a stabilire gli esatti confini dell'incidenza del mercato del gioco sulla popolazione locale, con particolare riferimento ai giovani e agli anziani e, più in generale, agli indigenti; ciò al fine di evidenziare l'esistenza dei presupposti per approvare criteri di programmazione territoriale utili a contenere la diffusione indiscriminata di attività che presentano profili di rischio non indifferenti.

In questo contesto le limitazioni relative agli orari di esercizio o alla localizzazione introdotte dall'azione amministrativa riconosciuta agli Enti locali, che una lettura della normativa vigente sopra richiamata costituzionalmente orientata o dichiarata *in parte qua* incostituzionale, si prefiggerebbero l'obiettivo di arginare la disponibilità illimitata delle occasioni di gioco in ambiti territoriali ed in fasce della giornata in cui frequenti sono i fenomeni di devianza sociale.

Va a tal proposito ricordato che dei riflessi, sul territorio, del gioco d'azzardo, si è recentemente espressa la Corte costituzionale (sentenza n. 300 del 9 novembre 2011), che ha escluso la violazione della riserva di legge a favore dello Stato in tema di ordine pubblico, tutte le volte in cui lo scopo delle norme impuginate non sia quello di evitare che



dall'esercizio delle attività in questione possano derivare conseguenze penalmente rilevanti, ma invece esclusivamente quello di «preservare dalle implicazioni negative del gioco, anche se lecito, determinate categorie di persone, non in grado, per le loro condizioni personali, di gestire in modo adeguato l'accesso a tale forma di intrattenimento».

Nella sentenza si legge «Nella specie, le disposizioni oggetto del giudizio — le quali si inseriscono in corpi normativi volti alla regolamentazione degli spettacoli e degli esercizi commerciali, dettando precipuamente limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti — sono dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica. Le caratteristiche ora evidenziate valgono a differenziare le disposizioni impugnate dal contesto normativo, in materia di gioco, di cui si è già occupata questa Corte (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), rendendo la normativa provinciale in esame non riconducibile alla competenza legislativa statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza”; materia che, per consolidata giurisprudenza di questa Corte, attiene alla “prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico”, inteso questo quale “complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale” (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2011). Al riguardo, non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo il quale, proprio alla luce dei principi ora ricordati, la tutela dei minori — cui le norme regionali censurate sono (tra l'altro) preordinate — non potrebbe che spettare alla legislazione esclusiva statale, essendo incontestabile che detta tutela si traduca in un “interesse pubblico primario”. Gli “interessi pubblici primari” che vengono in rilievo ai fini considerati sono, infatti, per quanto detto, unicamente gli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile: risultando evidente come, diversamente opinando, a produrrebbe una smisurata dilatazione della nozione di sicurezza e ordine pubblico, tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività. La semplice circostanza che la disciplina normativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale. Nel caso in esame, le disposizioni censurate hanno riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico, inteso nei termini dianzi evidenziati, preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti. Le disposizioni impugnate, infatti, non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate».

Il recente decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (in *G.U.* n. 214 del 13 settembre 2012 - in vigore dal 14 settembre 2012, (quindi in data successiva all'adozione degli atti impugnati) introduce tra l'altro disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute.

Nel preambolo si legge «ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di procedere al riassetto dell'organizzazione sanitaria, tenuto conto della contrazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale a seguito delle varie manovre di contenimento della spesa pubblica, attraverso la riorganizzazione ed il miglioramento dell'efficienza di alcuni fondamentali elementi del Servizio stesso, allo scopo di garantire e promuovere in tale ottica un più alto livello di tutela della salute, adottando misure finalizzate all'assistenza territoriale, alla professione e responsabilità dei medici, alla dirigenza sanitaria e governo clinico, alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza per le persone affette da malattie croniche e rare e da dipendenza da gioco con vincite di denaro, all'adozione di norme tecniche per le strutture ospedaliere, nonché alla sicurezza alimentare, al trattamento di emergenze veterinarie, ai farmaci, alla sperimentazione clinica dei medicinali, alla razionalizzazione di alcuni enti sanitari e al trasferimento alle regioni delle funzioni di assistenza sanitaria al personale navigante».

L'art. 7 qualifica i fenomeni patologici connessi all'uso di apparecchiature automatizzate per il gioco «ludopatia», attribuendo alla relativa normativa di contrasto la valenza di una disciplina della salute pubblica ai sensi dell'art. 32 della Costituzione. Ai commi da 4 a 9 si introducono norme innovative in materia di contrasto di comportamenti idonei a configurare abuso del gioco (sono vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro «nel corso



di trasmissioni televisive o radiofoniche e di rappresentazioni teatrali o cinematografiche rivolte prevalentemente ai giovani; sono altresì vietati messaggi pubblicitari concernenti il gioco con vincite in denaro su giornali, riviste, pubblicazioni, durante trasmissioni televisive e radiofoniche, rappresentazioni cinematografiche e teatrali, nonché via internet; è prevista la evidenziazione di formule di avvertimento sul rischio di dipendenza dalla pratica di giochi con vincite in denaro; viene rafforzato il divieto di ingresso ai minori di anni diciotto nelle aree destinate al gioco con vincite in denaro interne alle sale bingo, nonché nelle aree ovvero nelle sale in cui sono installati i videoterminali; si prevede la pianificazione di controlli, specificamente destinati al contrasto del gioco minorile, nei confronti degli esercizi presso i quali sono installati gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931).

Pur tuttavia rafforza il convincimento del Collegio in ordine alla incostituzionale assenza di una disciplina regolatrice a livello locale del fenomeno che sia espressa formalmente la volontà del legislatore statale di escludere Regioni e Comuni dall'esercizio delle funzioni in materia dal momento il comma 10 recita «L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e, a seguito della sua incorporazione, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in funzione della sua competenza decisoria esclusiva al riguardo, provvede a pianificare, tenuto conto degli interessi pubblici di settore, ivi inclusi quelli connessi al consolidamento del relativo gettito erariale, forme di progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'articolo 110, comma 6, lettera a), del testo unico di cui al regio decreto n. 773 del 1931, che risultano territorialmente prossimi a istituti scolastici primari e secondari, strutture sanitarie ed ospedaliere, luoghi di culto. Le pianificazioni operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando. Ai fini di tale pianificazione si tiene conto dei risultati conseguiti all'esito dei controlli di cui al comma 9, nonché di ogni altra qualificata informazione acquisita nel frattempo, ivi incluse proposte motivate dei comuni ovvero di loro rappresentanze regionali o nazionali».

La predetta norma non trova applicazione alla fattispecie all'esame del Collegio perché le pianificazioni in funzione limitativa operano relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e valgono, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando.

Pur tuttavia non si tiene conto nella predetta disciplina delle autorizzazioni già rilasciate fuori da ogni pianificazione e che hanno determinato il grave pregiudizio per la salute pubblica riconosciuto dallo stesso legislatore e che rende viepiù evidente che le norme previgenti violano i precetti costituzionali degli artt. 32 ed in particolare 118 della Costituzione secondo cui «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. 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».

Per un diretto riconoscimento costituzionale del ruolo dei Comuni la Corte costituzionale si è pronunciata con la recente sentenza 26 gennaio 2012, n. 14. Il Comune, infatti, nell'esercizio della propria potestà di pianificazione del territorio e delle attività economiche che possono interferire con la salute e gli interessi ad un equilibrato ambiente urbano, può individuare limitazioni e destinazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle predefinite dalla legislazione nazionale e regionale, risultando detta facoltà in linea con autonomia riconosciuta anche ai Comuni nel nuovo assetto delle competenze conseguente alla modifica del titolo V della Costituzione, e segnatamente con la potestà regolamentare loro riconosciuta dall'art. 117, comma 6, della Costituzione.

Quanto alla potenziale violazione dell'art. 32 della Costituzione la normativa vigente non tutela la salute pubblica, contrastando la «ludopatìa», dal momento che la funzione pubblica relativa non tiene conto delle autorizzazioni all'uso di apparecchiature per il gioco d'azzardo rilasciate in data anteriore alla disciplina di conversione del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158.



Il Collegio ritiene, pertanto, non manifestamente infondata e rilevante ai fini della decisione del gravame la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 31, comma 1 decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della «ludopatia» ed escludono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, per violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione.

Visto l'art 23 della legge costituzionale n. 87/1953;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 31, comma 1 decreto-legge n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, nella parte in cui determinano una situazione di assenza di principi normativi a contrasto della patologia ormai riconosciuta della «ludopatia» ed escludono la competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimenti volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco di cui al comma 6 dell'art. 110 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) in ogni esercizio a ciò autorizzato ai sensi dell'art. 86 dello stesso testo di legge, per violazione degli artt. 118 e 32 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia Comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2012.

*Il Presidente estensore: SALAMONE*

12C0507

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-01) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



**GAZZETTA UFFICIALE**  
  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° GENNAIO 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

		<b>CANONE DI ABBONAMENTO</b>
<b>Tipo A</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

(di cui spese di spedizione € 128,06)\*  
 (di cui spese di spedizione € 73,81)\*

- annuale € **300,00**  
 - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 39,73)\*  
 (di cui spese di spedizione € 20,77)\*

- annuale € **86,00**  
 - semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00  
 (€ 0,83+ IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.

**€ 6,00**



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 1 0 2 \*

