

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 16

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

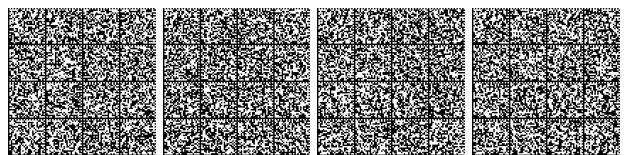
Roma - Mercoledì, 17 aprile 2013

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 64. Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Interventi edilizi nelle zone classificate sismiche - “Progetti e opere di modesta complessità strutturale”, privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale - Mancata previsione del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale - Contrasto con la normativa statale che prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si possa cominciare alcun lavoro senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione - Violazione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio e di protezione civile - Lesione della competenza legislativa statale in materie di competenza concorrente - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9, art. 1, commi 1 e 2.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94. Pag. 1

N. 65. Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Introduzione di nuovi limiti agli orari e dell’obbligo di chiusura domenicale e festiva - Contrasto con la normativa statale di settore, che ha eliminato vincoli e limiti agli orari e alle giornate di chiusura - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Adozione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata - Prevista sospensione, nelle more dell’approvazione e al massimo per un anno, dei procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa europea e nazionale, che consentono limitazioni all’accesso ad un’attività di servizio, solo per motivi imperativi di interesse generale e ove non sia applicabile una misura meno restrittiva - Asserita violazione del principio di proporzionalità - Insussistenza - Sussistenza di un interesse generale alla salvaguardia di altri interessi coinvolti, quali quelli urbanistici, edilizi, di viabilità e ambientali - Ragionevolezza della limitazione all’iniziativa economica privata per un tempo certo e proporzionato - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 4.

– Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e); direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 9, comma 1; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 14. . . Pag. 5



N. 66. Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Marchi - Norme della Regione Lazio - Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria all'intera legge - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma (art. 120); TFUE, artt. 34, 35 e 36..... Pag. 14

N. 67. Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione alla competenza dei Consigli di bacino - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, artt. 4, comma 2, lettera e) e 7, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e).

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Introiti della tariffa - Attribuzione ai Consigli di bacino del compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico - Contrasto con la normativa statale che attribuisce allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e).

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione al Presidente della Giunta regionale del potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario *ad acta* - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere e) ed s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera e)..... Pag. 17

N. 68. Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Liberalizzazione degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Ricorsi delle Regioni Toscana e Liguria - Asserita violazione della competenza residuale regionale in materia di commercio e di turismo - *Jus superveniens* - Censura di norma rimasta inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, quarto comma. Pag. 24



N. 69. Ordinanza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Sentenza della Corte di cassazione di annullamento con rinvio della sentenza della Corte di appello di Milano del 15 dicembre 2010, con la quale era stata confermata la declaratoria di improcedibilità della azione penale, ai sensi dell'art. 202 del codice di procedura penale, nei confronti di cinque imputati - Ordinanza istruttoria della Corte di appello di Milano, quale giudice di rinvio, con la quale è stata accolta la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dai predetti imputati - Opposizione del segreto di Stato da parte degli imputati - Omesso interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri - Asserita lesione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Sentenza della Corte di cassazione del 29 novembre 2012, n. 46340; ordinanza della Corte di appello di Milano del 28 gennaio 2013.
- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 94 e 95, in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 e 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

Pag. 28

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Previsione che, a decorere dal 1° gennaio 2013, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, è determinata è per scaglioni di reddito, applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale IRPEF di base: a) per i redditi sino a euro 15 mila: 0,1 per cento; b) per i redditi oltre euro 15 mila e sino a euro 28 mila: 0,2 per cento; c) per i redditi oltre euro 28 mila e sino a euro 55 mila: 0,5 per cento; d) per i redditi oltre euro 55 mila e sino a euro 75 mila: 0,5 per cento; e) per i redditi oltre euro 75 mila: 0,5 per cento - Previsione che la maggiorazione dell'aliquota di base pari a 0,1 per cento permane sul primo scaglione di reddito; che la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale a 0,2 per cento permane sul secondo scaglione di reddito; che la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,5 per cento permane sui successivi scaglioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di progressività del sistema tributario - Lesione del principio di coordinamento finanziario spettante al legislatore statale.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97 e 117, comma terzo; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 6, come modificato dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. ...

Pag. 33

N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 8 marzo 2013 (della Regione Autonoma della Sardegna)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Richiamo al ricorso n. 160/12, già promosso dalla ricorrente - Denunciata



ulteriore limitazione di spesa connessa al patto di stabilità - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Incidenza sulla potestà amministrativa regionale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali - Violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte della ricorrente - Inosservanza della procedura statutaria prevista per le modifiche dello Statuto speciale - Violazione del principio dell'accordo che regola il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118 (modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119 e, in particolare, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata imposizione di un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica a carico del bilancio regionale - Mancata delimitazione temporale del contributo aggiuntivo - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Incidenza sulla potestà amministrativa regionale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 131 e 132.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119 e, in particolare, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. a) e b), 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014, di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Previsione che l'applicazione delle predette disposizioni costituisca condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012 (già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 20/13) - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione della competenza regionale concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte della ricorrente.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143, 145 e 146.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. a) e b), 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale - Riserva all'entrata del bilancio statale per il finanziamento di un fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata esclusione della ricorrente dalla compartecipazione alle entrate erariali prevista dallo Statuto speciale - Lesione delle attribuzioni spettanti alla Regione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 299 (modificativo dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148).
- Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, nonché dei trasferimenti erariali a favore dei Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, limitatamente alle tipologie di trasferimenti fiscalizzati di cui ai decreti ministeriali del 21 giugno 2011 e del 23 giugno 2012 - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 (già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 47/12) derivante dagli immobili ad uso produttivo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza regionale concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. b), 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi già istituito dall'art. 14 del decreto-legge n. 201 del 2011 - Modificazioni ai criteri di calcolo, alle modalità di pagamento e di riscossione - Ricorso della Regione Sardegna - Richiamo alle argomentazioni svolte dalla ricorrente avverso l'art. 14



del decreto-legge n. 201 del 2011 con il ricorso n. 47/12 - Denunciata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, comprensiva della finanza locale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 387 (modificativo dell'art. 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. b), e 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Soggezione degli enti locali situati sul territorio regionale all'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 e, in caso di mancato accordo, alle disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale - Concorso al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - Applicabilità di tali previsioni alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione che l'accordo tra lo Stato e la Regione Sardegna dovesse adeguarsi al nuovo regime statutario delle entrate regionali - Lesione dei diritti dei cittadini residenti nella Regione - Violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche e dei servizi assegnati alla Regione - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra entrate e spese del bilancio regionale - Inosservanza della procedura statutaria per la proposizione delle norme statutarie e la revisione dello Statuto - Lesione del principio di maggiore autonomia delle Regioni speciali.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 466.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 116, 117 e 119, anche in riferimento all'art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Previsione che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di detta legge stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata delimitazione dell'efficacia della legge nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto - Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 554.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117 e 119; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56.



- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 8 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge di stabilità 2013, che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013 - Violazione della normativa statale rivolta al coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 388.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dirigente presente nei ruoli delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ADSU) - Previsione che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico di dirigente, tale personale è considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalle procedure previste per le eccedenze di personale dalla normativa statale - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (comprensiva dei rapporti di diritto privato regolati dai contratti collettivi).

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 2, comma 5 [recte: art. 2, nella parte in cui sostituisce l'art. 19, comma 5, della legge regionale 6 dicembre 1994, n. 91].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 33.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Assenza o impedimento dei dirigenti delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ADSU) - Previsione che le relative funzioni sono svolte dal funzionario con il grado più elevato avente i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale e che per il periodo di svolgimento delle predette funzioni al medesimo funzionario è riconosciuto il trattamento economico spettante al dirigente - Ricorso del Governo - Denunciata impossibilità di ricondurre l'attribuzione delle funzioni in parola all'istituto della reggenza o a quello delle mansioni superiori - Mancata specificazione che l'attribuzione delle funzioni deve essere per il tempo necessario a provvedere alla sostituzione del dirigente - Violazione della normativa statale in materia di pubblico impiego - Invasione della competenza esclusiva dello Stato [in materia di ordinamento civile].

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).....

Pag. 60

- N. 43. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2013 (della Regione Siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata ulteriore sottrazione di risorse finanziarie alla Regione con conseguente violazione del principio di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, comma 1.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 100 milioni di euro per l'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la modificazione unilaterale dell'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Siciliana siglato il 31 luglio 2007 - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di igiene e sanità pubblica e di assistenza sanitaria, nonché della competenza amministrativa del Presidente della giunta regionale e degli assessori nelle materie stesse.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b) e c), e 20.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che tali enti concorrano al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutarie, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da attuare in modo permanente e comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Monitoraggio degli obiettivi del patto di stabilità interno e sanzioni per il mancato rispetto degli stessi - Applicabilità alla Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463 e 464.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43.

Pag. 62

- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2012 (già impugnata dal Governo con il ric. n. 158/12) - Previsione dell'obbligo per i Comuni di trasmettere alla Regione copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione dell'obbligo di trasmissione dei piani attuativi non conformi o in variante allo strumento urbanistico generale - Contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio che obbliga i legislatori regionali a prevedere la trasmissione alla Regione dei piani attuativi approvati dai Comuni - Richiamo alla sentenza n. 343 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24, comma 2. . . .

Pag. 70



- N. 67. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia del 18 febbraio 2013.

Esecuzione penale - Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena - Ipotesi di rinvio quando l'esecuzione della pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità - Mancata previsione - Violazione del principio inviolabile della dignità della persona - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con il divieto di trattamenti disumani e degradanti sancito dall'art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 71

- N. 68. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Perugia del 7 febbraio 2013.

Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Previsione altresì che, decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o che si sia conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso e che da tale data decorrono i termini di costituzione in giudizio del ricorrente - Incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e quelli in cui l'avviso di accertamento diventa titolo esecutivo - Deteriore tutela giurisdizionale per i tributi assoggettati all'obbligo di preventivo reclamo, rispetto a quelli che, essendo accertati da altri enti impositori o avendo importo superiore a ventimila euro, ne sono esonerati.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-bis, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

Pag. 78

- N. 69. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria

Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni stesse, fino al 31 dicembre 2013 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite alle Regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, sono estinti di diritto alla data di entrata in vigore della legge censurata - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione dei principi del giusto processo.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 6-bis, comma 2, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo.

Pag. 80



N. 70. Ordinanza della Corte d'appello di Bologna del 7 febbraio 2013

Processo penale - Nullità - Omessa conoscenza del procedimento da parte dell'imputato rimesso in termini - Mancata previsione quale causa di nullità della sentenza penale di primo grado o del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio, con derivata nullità della sentenza di primo grado, con conseguente rimessione al primo giudice - Trattamento non ragionevolmente uguale per situazioni difformi - Trattamento difforme e non ragionevole per situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa - Lesione del diritto dell'imputato di essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico - Contrasto con l'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 175, 178, lett. c), 179 e 604.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Processo penale - Restituzione nel termine - Preclusione per l'imputato rimesso nei termini per omessa conoscenza del procedimento di esercitare in grado di appello e con la medesima ampiezza le facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 cod. proc. pen. - Trattamento non ragionevolmente uguale per situazioni difformi - Trattamento difforme e non ragionevole per situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa - Lesione del diritto dell'imputato di essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico - Contrasto con l'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 175 e 603.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 86

N. 71. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 29 novembre 2012

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, per il delitto di cui all'art. 624 cod. pen., quando ricorrono due o più circostanze indicate dall'art. 625 cod. pen. (reato di furto pluriaggravato) - Disparità di trattamento rispetto a ipotesi di reato analoghe - Parità di trattamento rispetto a ipotesi di reato più gravi - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a).
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

Pag. 90



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 64

Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Interventi edilizi nelle zone classificate sismiche - “Progetti e opere di modesta complessità strutturale”, privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale - Mancata previsione del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale - Contrasto con la normativa statale che prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si possa cominciare alcun lavoro senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione - Violazione di un principio fondamentale in materia di governo del territorio e di protezione civile - Lesione della competenza legislativa statale in materie di competenza concorrente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9, art. 1, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 94.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

Giudici : 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, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

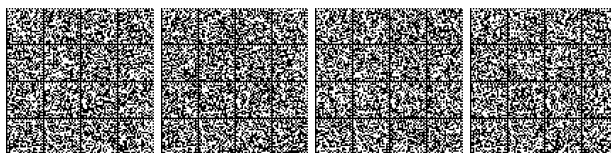
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 aprile-4 maggio 2012, depositato in cancelleria il 3 maggio 2012 ed iscritto al n. 72 del registro ricorsi 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l’avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 27 aprile 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Il testo della disposizione impugnata è il seguente:

«1. Dopo il comma 6 dell'articolo 66 della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27, sono inseriti i seguenti commi:

6-bis. Agli interventi nei territori regionali interessati da opere di consolidamento degli abitati ai sensi della legge regionale 12 aprile 1999, n. 17, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 61 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", fermo restando le funzioni esercitate dai comuni ai sensi dell'articolo 87 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 e successive modificazioni.

6-ter. Le autorizzazioni previste dalle disposizioni di cui ai commi 6 e *6-bis* non si applicano ai progetti e alle opere di modesta complessità strutturale, privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale, previo parere della Commissione sismica regionale di cui all'articolo 67.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

2.- Rileva la parte ricorrente che, per effetto della richiamata disposizione - e, specificamente, del comma *6-ter* - è esclusa la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale» individuati dalla Giunta regionale, in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale.

Tali disposizioni sarebbero in contrasto con i principi fondamentali contenuti negli artt. 61 e 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia); l'art. 61, infatti, prevede che, nei territori comunali nei quali lo Stato o la regione abbia disposto interventi di consolidamento, l'esecuzione di opere e lavori diversi da quelli di ordinaria manutenzione è subordinata al rilascio della preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico regionale; l'art. 94, poi, specifica, in relazione alle zone sismiche, che non si può avviare alcun lavoro «senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

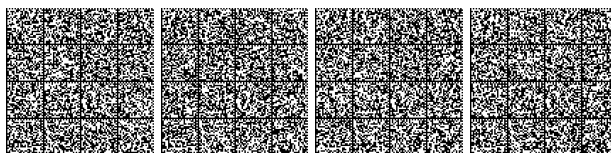
Ne consegue pertanto, secondo la parte ricorrente, che la norma della Regione Veneto oggetto di impugnazione si pone in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile. Ciò sarebbe confermato anche dalla sentenza n. 182 del 2006 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 105, comma 3, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), nella parte in cui disponeva che si potessero cominciare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione; in quell'occasione, fra l'altro, la Corte ha rilevato che la legislazione statale è animata da un intento unificatore, ossia quello di un'assidua vigilanza sui rischi sismici delle costruzioni.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la prospettata questione venga dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Rileva la Regione, in via preliminare, che la questione sarebbe inammissibile per l'evidente genericità delle censure di cui al ricorso. L'Avvocatura dello Stato, infatti, si limita a «denunciare apoditticamente» la violazione delle competenze in tema di governo del territorio e protezione civile, «omettendo qualsiasi sviluppo argomentativo a sostegno delle proprie censure»; in tal modo il ricorso - secondo la Regione Veneto - non risponde ai requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale l'atto di promovimento della questione in via principale non può limitarsi all'individuazione delle norme, ma deve anche contenere una sia pure sintetica argomentazione a sostegno delle proprie tesi.

A tale genericità si accompagnerebbe, inoltre, una «non sempre nitida stesura», come risulta dal fatto che il ricorso introduttivo contiene anche alcuni erronei riferimenti alla legge della Regione Veneto n. 22 del 1973, laddove la disposizione censurata è andata a modificare il contenuto della legge della Regione Veneto n. 27 del 2003.

Nel merito, comunque, le censure sarebbero tutte prive di fondamento.



La legge oggetto di impugnazione, infatti, dispone che non debbano applicarsi le autorizzazioni di cui ai commi 6 e 6-bis dell'art. 66 della legge regionale n. 27 del 2003 ai progetti ed alle opere di modesta complessità strutturale, privi di rilevanza per la pubblica incolumità; la normativa statale richiamata nel ricorso - e, in particolare, l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 - contiene una serie di riferimenti tecnici, ma non ci sono nella legge statale i criteri necessari per individuare le tipologie di opere oggetto di deroga, soprattutto in relazione alle «opere di modesta complessità strutturale». Nelle zone sismiche, lo Stato si è riservato la competenza a delineare i criteri in base ai quali le Regioni devono individuare le zone a bassa sismicità; tuttavia la genericità della normativa statale rende di fatto indispensabile un intervento di dettaglio delle singole legislazioni regionali, nello spirito dell'esercizio di una potestà normativa concorrente.

Non si vede, pertanto, per quale ragione la disposizione censurata possa ledere principi fondamentali statali in tema di governo del territorio o anche di protezione civile. Il richiamo alla sentenza n. 182 del 2006 di questa Corte sarebbe, secondo la difesa regionale, del tutto improprio, perché in quella pronuncia si era in presenza di una normativa regionale assai diversa; e la prova indiretta di tale diversità si deduce dal fatto che la legge reg. Toscana n. 1 del 2005 contiene, nell'art. 95, comma 2, una norma di contenuto molto simile a quella oggetto dell'odierno ricorso, a suo tempo non impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri nel giudizio sfociato nella sentenza sopra citata.

Nel caso odierno, invece, l'atto al quale la censurata disposizione rimette la definizione dei casi di esclusione dalle autorizzazioni «è provvedimento connotato da evidente carattere tecnico, come tale scevro da valutazioni di carattere meramente discrezionale», ed è un provvedimento redatto dalle competenti strutture della Regione e sottoposto al preventivo parere della Commissione sismica.

La Regione Veneto, quindi, si sofferma a sostenere l'infondatezza della prospettata questione anche in relazione al comma 2 della norma in esame, il quale contiene una disposizione transitoria che - al fine di eliminare possibili incertezze e disparità di trattamento - dispone l'immediata applicazione della nuova previsione anche ai procedimenti in corso; si tratta, secondo la Regione, di una chiara applicazione del principio *tempus regit actum*, secondo il quale i procedimenti amministrativi pendenti vengono regolati dalla norma vigente «seppure sopravvenuta durante l'iter procedurale, consentendo il realizzarsi di effetti sostanziali tempestivi in ordine a dinamiche non ancora esaurite».

4.- In prossimità della data dell'udienza di discussione, la Regione ha presentato una memoria, insistendo per l'accoglimento delle già rassegnate conclusioni.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, in riferimento all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Per effetto della richiamata disposizione - la quale ha inserito, dopo il comma 6 dell'articolo 66 della legge della Regione Veneto 7 novembre 2003, n. 27, i commi 6-bis e 6-ter - nell'ambito degli interventi edilizi nelle zone classificate sismiche è esclusa la necessità del previo rilascio delle autorizzazioni del competente ufficio tecnico regionale per i «progetti» e le «opere di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità, individuati dalla Giunta regionale in base ad una procedura nella quale è prevista l'obbligatoria assunzione di un semplice parere da parte della Commissione sismica regionale. Ne deriverebbe, in tal modo, la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e di protezione civile e, specificamente, dell'art. 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), il quale prevede, in relazione alle zone sismiche, che non si può cominciare alcun lavoro «senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione».

2.- La Regione Veneto, costituendosi in giudizio, ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità della questione, rilevando la genericità delle censure e l'inidoneità del ricorso, nel suo complesso, a dare conto delle argomentazioni sulle quali si fondano le censure di illegittimità costituzionale.

L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha in più occasioni riconosciuto che il ricorso in via principale, oltre a identificare la questione nei suoi esatti termini normativi, deve anche rispondere ai necessari requisiti di chiarezza e di completezza, ossia deve contenere, a pena di inammissibilità, un'indicazione, anche se sintetica, delle argomentazioni di merito poste a fondamento della richiesta pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le altre, sentenze n. 450 del 2005, n. 139 del 2006, nonché ordinanza n. 123 del 2012).



Nel caso in esame il ricorso - benché sia caratterizzato da un'indubbia stringatezza e contenga anche un'evidente imprecisione consistente nel richiamo alla legge della Regione Veneto «n. 22 del 1973», mentre si tratta, senza dubbio, della menzionata legge reg. n. 27 del 2003 - tuttavia consente di comprendere con sufficiente chiarezza quali siano i termini della questione, sicché questa Corte è posta nelle condizioni necessarie per poter svolgere il proprio sindacato. Ciò in virtù del richiamo ai menzionati articoli 61 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, invocati come portatori di un principio fondamentale alla luce della sentenza costituzionale n. 182 del 2006.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Il comma 1 della censurata disposizione aggiunge nel testo dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, che regola le «procedure per la realizzazione degli interventi» nelle zone sismiche, i commi 6-*bis* e 6-*ter*; il comma 6-*bis* richiama, per le opere di consolidamento degli abitati, l'art. 61 del d.P.R. n. 380 del 2001, mentre il comma 6-*ter* esclude le autorizzazioni dei commi 6 e 6-*bis* per i progetti e le opere di modesta complessità strutturale. Il comma 2 della disposizione stabilisce l'applicabilità immediata delle disposizioni del comma 1 anche ai procedimenti in corso alla data di pubblicazione del provvedimento della Giunta regionale ivi previsto.

È opportuna, al riguardo, una breve premessa di carattere normativo.

La legislazione in materia di costruzioni nelle zone sismiche è, nel nostro Paese, alquanto risalente. L'articolo 2 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 (Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche), regolava già gli interventi di consolidamento, stabilendo l'obbligatoria preventiva autorizzazione dell'ufficio tecnico della Regione per tutte le attività che non fossero di manutenzione ordinaria o di rifinitura; il successivo articolo 17 della medesima legge prevedeva che nelle zone sismiche «chiunque intende procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne preavviso scritto [...] al sindaco ed all'ufficio tecnico della regione o all'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti», allegando il relativo progetto firmato da ingegnere, architetto o geometra iscritto all'albo (art. 17, primo e secondo comma); mentre l'articolo 18 stabiliva che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta dell'ufficio tecnico della regione o dell'ufficio del genio civile secondo le competenze vigenti».

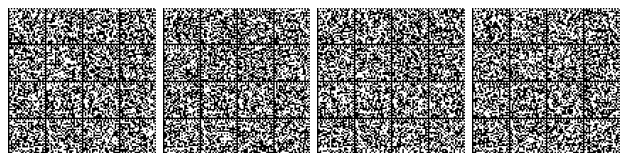
È vero che l'art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 (Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche) - non a caso richiamato dall'art. 66, comma 6, della legge reg. Veneto n. 27 del 2003 - consentiva alle Regioni di definire, con proprie leggi, uno snellimento delle procedure, con l'introduzione di controlli successivi e con possibilità di escludere l'autorizzazione preventiva di cui all'art. 18 della legge n. 64 del 1974 per l'inizio dei lavori.

È altrettanto vero, però, che l'intera materia è stata oggetto di una più recente completa regolazione, che si è tradotta nelle vigenti disposizioni di cui al d.P.R. n. 380 del 2001. L'art. 61 di tale provvedimento si occupa delle opere di consolidamento degli abitati, disponendo che nei territori interessati da simili interventi «nessuna opera e nessun lavoro, salvo quelli di manutenzione ordinaria o di rifinitura, possono essere eseguiti senza la preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione»; l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, inserito nel capo IV (intitolato «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche»), stabilisce che nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, «non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione». Come si vede, quindi, il principio presente nell'art. 18 della legge n. 64 del 1974 è transitato, senza significative innovazioni, nel testo del citato art. 94, attualmente vigente, il quale ha fatto venire meno - anche in mancanza di formale abrogazione - le possibilità di deroga di cui all'art. 20 della legge n. 741 del 1981, come questa Corte ha già riconosciuto nella sentenza n. 182 del 2006.

4.- Nella pronuncia ora indicata si è affermato che il principio della previa autorizzazione scritta di cui all'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001 trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali».

La giurisprudenza successiva - nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in tale ambito (sentenza n. 254 del 2010) - ha anche ribadito la natura di principio fondamentale in relazione al menzionato art. 94 (sentenza n. 312 del 2010), sottolineando che gli interventi edilizi nelle zone sismiche e la relativa vigilanza fanno parte della materia della protezione civile, oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (sentenza n. 201 del 2012).

È da rammentare, poi, che l'art. 3, comma 6, del recente decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni,



dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122, ha consentito - in relazione alle ricostruzioni e riparazioni delle abitazioni private - una deroga esplicita ad una serie di disposizioni, fra le quali l'art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001; ma tanto ha stabilito, non senza significato, proprio con disposizione statale, a conferma della necessità di quell'intervento unificatore più volte richiamato dalla giurisprudenza di questa Corte.

5.- A fronte di un simile quadro legislativo e giurisprudenziale, la norma impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si presenta in modo chiaramente dissonante, poiché consente di derogare all'intero sistema di autorizzazioni di cui ai commi 6 e 6-bis dell'art. 66 della legge reg. Veneto n. 27 del 2003, sia pure in relazione, come si è detto, ai progetti ed alle opere «di modesta complessità strutturale», privi di rilevanza per la pubblica incolumità. La modestia delle costruzioni interessate dalla deroga - la cui valutazione, inoltre, è rimessa all'individuazione da parte della Giunta regionale - non muta in modo significativo i termini del problema, perché ne risulta ugualmente la lesione del principio fondamentale della previa autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, di cui al menzionato art. 94 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 9 del 2012, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, che prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 ai procedimenti in corso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 24 febbraio 2012, n. 9 (Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 «Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale e per le costruzioni in zone classificate sismiche» e successive modificazioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130064

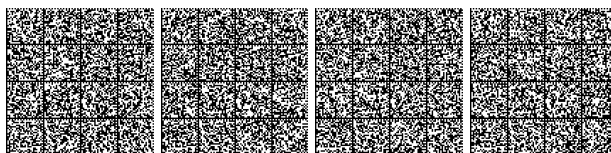
N. 65

Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Veneto - Esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa - Introduzione di nuovi limiti agli orari e dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - Contrasto con la normativa statale di settore, che ha eliminato vincoli e limiti agli orari e alle giornate di chiusura - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 1.



Commercio - Norme della Regione Veneto - Adozione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata - Prevista sospensione, nelle more dell'approvazione e al massimo per un anno, dei procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa europea e nazionale, che consentono limitazioni all'accesso ad un'attività di servizio, solo per motivi imperativi di interesse generale e ove non sia applicabile una misura meno restrittiva - Asserita violazione del principio di proporzionalità - Insussistenza - Sussistenza di un interesse generale alla salvaguardia di altri interessi coinvolti, quali quelli urbanistici, edilizi, di viabilità e ambientali - Ragionevolezza della limitazione all'iniziativa economica privata per un tempo certo e proporzionato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, art. 4.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e); direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, art. 9, comma 1; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio-1° marzo 2012, depositato in cancelleria il 1° marzo 2012 ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

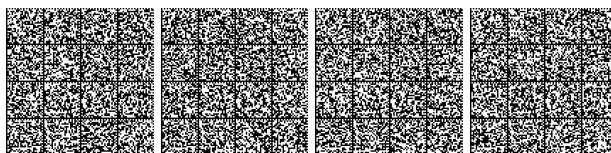
udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Luigi Manzi e Bruno Barel per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 28 febbraio 2012 e depositato il successivo 1° marzo il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), in relazione agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente premette, con riferimento all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011, che tale norma, dopo aver previsto che «gli orari di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio sono rimessi alla libera determinazione degli esercenti nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo e dei criteri emanati dai comuni [...]», detta poi, ai successivi commi, una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni quali: «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura



e di chiusura del proprio esercizio» (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4).

Ulteriori norme vincolistiche sono poi dettate con riferimento ai comuni a prevalente economia turistica e alle città d'arte per i quali si prevede che «gli esercenti determinano liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva. I comuni possono individuare le zone del territorio e i periodi di maggiore afflusso turistico, nei quali gli esercenti possono esercitare la facoltà di cui al presente comma, secondo le modalità definite dalla medesima legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62» (comma 6).

È stabilito altresì che «Fatta eccezione per le zone del territorio e i periodi di maggiore afflusso turistico dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte, individuati ai sensi della legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, è prevista la chiusura obbligatoria degli esercizi di vendita al dettaglio nelle seguenti festività: 1° gennaio, Pasqua, 25 aprile, 1° maggio, 2 giugno, 25 dicembre» (comma 7).

Secondo il ricorrente l'art. 3, ora descritto, si porrebbe in contrasto con il quadro normativo vigente, risultante dall'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La norma ora citata, intervenendo sull'art. 3, comma 1, del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, ha stabilito che le attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del 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. Tale modifica normativa, introdotta dal d.l. n. 201 del 2011, si qualifica come norma di liberalizzazione ed è direttamente vincolante anche nei confronti dei legislatori regionali.

Il ricorrente evidenzia che la materia «tutela della concorrenza» riservata dall'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato comprende anche le misure legislative promozionali «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicitarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sentenza n. 401 del 2007).

La norma regionale in esame, dunque, introducendo una serie di vincoli e restrizioni in termini di orari di apertura e di giornate di chiusura degli esercizi commerciali, lungi dal produrre effetti pro-concorrenziali, si porrebbe in aperto contrasto con la disciplina nazionale di liberalizzazione, e quindi violerebbe l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost.

1.2.- Anche con riferimento all'art. 4 della legge reg. n.30 del 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

La norma oggetto di censura prevede che, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dalla sua entrata in vigore, tutti i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali sono sospesi, compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Secondo il ricorrente, la norma regionale determina una ingiustificata restrizione della concorrenza, posto che la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori ha il chiaro effetto di cristallizzare il mercato nel suo assetto esistente e si traduce nella sospensione per un anno della libertà, costituzionalmente garantita, di accesso al mercato.

L'illegittimità della norma discenderebbe anche dal contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, la quale, proprio al fine di garantire un mercato interno dei servizi realmente integrato e funzionante, ha sottoposto a condizioni assai stringenti la possibilità per i legislatori di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione.

In particolare l'art. 9, par. 1, della direttiva citata dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva».



Secondo il ricorrente, la normativa regionale violerebbe le disposizioni della citata direttiva, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.

In conclusione, la norma in esame, frapponendo un ostacolo alla libera esplicazione delle forze economiche nel mercato dei servizi, si porrebbe in contrasto con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE, e violerebbe, conseguentemente, l'art. 117, primo comma, Cost. che impone anche alle Regioni l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, oltre ad interferire con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.- In data 6 aprile 2012 si è costituita la Regione Veneto, concludendo nel senso dell'inammissibilità o dell'infondatezza delle questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Regione effettua, innanzitutto, una ricostruzione del quadro normativo nella materia del commercio, al fine di chiarire i principi e le finalità che hanno ispirato il legislatore regionale e che sono esplicitamente richiamati all'art. 2 della legge impugnata.

La Regione precisa che, in attesa dell'approvazione di una legge organica nella materia del commercio, sono state approvate, in via sperimentale e transitoria, alcune misure urgenti relativamente a due specifici aspetti della materia, di particolare importanza sia per i consumatori che per gli operatori economici, come pure per il pubblico interesse, per eliminare un diffuso disorientamento che incide negativamente sull'efficienza del mercato e pregiudica valori meritevoli di tutela.

Di qui l'emanazione della legge n. 30 del 2011, in vigore dal 31 dicembre 2011.

2.1.- Preliminarmente, la Regione Veneto eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, perché il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3 e 4 della legge reg. del Veneto n. 30 del 2011 senza impugnare anche l'art. 5, che così dispone: «Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, come attuato dalla legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, e alla legge regionale 13 agosto 2004, n. 15».

Ne conseguirebbe che l'eventuale accoglimento del ricorso, con dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 4, avrebbe l'effetto di espandere la portata dell'art. 5 e così di far rivivere integralmente tutta la originaria disciplina, che è, però, più restrittiva di quella censurata e maggiormente difforme dall'obiettivo enunciato dal ricorrente.

2.2.- Nel merito, la Regione evidenzia che l'art. 3 impugnato riguarda la disciplina degli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali al dettaglio, rimessa in un primo momento alla disciplina dettata dal legislatore statale di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59), normativa richiamata anche dalla Regione Veneto allorché, dopo la riforma costituzionale del 2001, aveva esercitato la propria competenza legislativa in materia di commercio con la legge reg. 13 agosto 2004, n. 15 (Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto).

Successivamente, il legislatore statale, con l'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, stabiliva quali fossero i limiti e le prescrizioni alle quali non dovevano più considerarsi soggette le attività commerciali, non menzionando l'obbligo della chiusura domenicale e festiva.

La norma ora citata ha subito nel corso del 2011 due modifiche. Con la prima, introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria convertito con modifiche dalla legge 15 luglio 2011 n. 111), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 216, l'obbligo è stato eliminato per le attività commerciali situate «nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte». Con la seconda, introdotta dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, è stata eliminata anche quest'ultima restrizione, sopprimendo del tutto l'obbligo di chiusura domenicale e festiva.

Secondo la Regione, l'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 si limita ad introdurre alcuni elementi di flessibilità e di maggiore concorrenzialità nella vigente disciplina.

Tale disposizione fa proprio il principio generale della libera determinazione degli orari da parte degli operatori economici ed innova rispetto al passato col sopprimere due limiti: la fissazione dell'orario massimo giornaliero di tredici ore e l'obbligo della chiusura infrasettimanale. L'unico limite non soppresso riguarda la fascia oraria di apertura, tra le sette e le ventidue, e quindi l'obbligo di chiusura notturna legato anche a valutazioni di sicurezza pubblica e di tutela della pubblica quiete.



Anche per quanto concerne la regolamentazione delle aperture domenicali e festive, l'art. 3 avrebbe accresciuto la flessibilità rispetto al passato, avviando una fase sperimentale della durata di un anno, nella quale si passa da otto giornate di apertura, oltre a quelle del mese di dicembre, a sedici giornate, sempre in aggiunta a quelle di dicembre. Decorso la suddetta fase sperimentale e sulla base degli esiti della stessa, l'individuazione del numero delle giornate di apertura domenicale e festiva è demandata alla Giunta regionale, sentita la competente Commissione consiliare.

Nell'ambito di tale fase sperimentale, l'individuazione delle giornate di apertura domenicale e festiva è demandata ai Comuni, sentite le organizzazioni di categoria, dei consumatori e dei lavoratori dipendenti, conformemente al criterio generale di favorire iniziative di promozione di marketing territoriale e la rivitalizzazione delle attività commerciali inserite nel contesto urbano.

Viene poi sostanzialmente confermato, per i Comuni a prevalente economia turistica e per le città d'arte, il regime di favore per le aperture anche domenicali e festive, secondo le modalità già individuate dalla legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita).

La disciplina regionale viene censurata sotto un unico profilo, rappresentato dal presunto contrasto con la legislazione statale sulla tutela della concorrenza, identificata nella specie nell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come da ultimo modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011.

Secondo questa prospettazione, l'invocata novella statale assunta a parametro di legittimità costituzionale della legislazione regionale costituirebbe una norma direttamente e totalmente vincolante nei confronti del legislatore regionale che non ammetterebbe alcun margine di intervento regionale.

La Regione Veneto contesta una tale interpretazione dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 affermando che la stessa non è l'unica possibile, né la più coerente con l'assetto ordinamentale attuale. In tal modo, infatti, si finirebbe con l'attribuire all'iniziativa legislativa statale, nel nome della tutela della concorrenza, una portata talmente ampia e radicale da svuotare totalmente la competenza regionale esclusiva in materia di commercio, relativamente ad uno degli aspetti più rilevanti come quello della disciplina degli orari e giorni di apertura. Di fronte alla portata perentoria e assoluta attribuita alla disposizione statale, le Regioni verrebbero ad essere private di ogni competenza perfino in ordine all'adozione di eventuali misure di temperamento a salvaguardia di altri valori primari.

Secondo la resistente, la materia «tutela della concorrenza», pur configurandosi come trasversale, non può essere intesa in maniera tanto ampia da esaurire il contenuto della materia «commercio», vanificando così la potestà legislativa esclusiva regionale, di talché ben possono le Regioni dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali (Corte cost. sent. n. 150 del 2011). Sarebbero, dunque, consentite alla regione non solo norme pro-concorrenziali ma anche norme che garantiscano il temperamento con altri valori qualificabili come motivi imperativi di interesse generale, tanto più allorché l'intervento statale abbia omissso di dettare al medesimo scopo una propria disciplina.

La disciplina introdotta dall'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011, malgrado riduca la portata della liberalizzazione degli orari e giorni di apertura, in realtà costituirebbe una misura volta ad assicurare uno sviluppo equilibrato delle diverse tipologie distributive presenti nel territorio, evitando effetti distorsivi della concorrenza causati dalla forza economica della grande distribuzione, tanto più incisivi e pregiudizievoli a causa della improvvisa accelerazione del processo di liberalizzazione.

Alla finalità di porre rimedio a situazioni di squilibrio economico e sociale si aggiungono quelle, parimenti imprescindibili, della tutela del consumatore, con speciale riguardo alla possibilità di approvvigionamento, della salvaguardia del territorio e della funzione sociale svolta dai servizi commerciali di prossimità, in modo particolare i piccoli negozi nei centri storici e nel tessuto urbano consolidato.

La Regione propone, dunque, una diversa interpretazione, costituzionalmente orientata, dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nel senso di ravvisarvi un principio generale, suscettibile di differenti declinazioni a livello regionale a fini pro-concorrenziali e che sia temperabile con altri valori meritevoli anch'essi di tutela, in presenza di motivi imperativi di interesse generale.

In alternativa la Regione Veneto, ove si condivida l'interpretazione data alla disposizione statale dalla parte ricorrente, ripropone in questa sede, in via pregiudiziale e incidentale, le medesime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 1, sopra citato, già sollevata in via principale.

2.3.- Con riferimento alla seconda questione, relativa all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, la Regione precisa che la norma affronta il tema dell'apertura di nuove grandi strutture di vendita e parchi commerciali (assimilati alle prime dalla legge reg. n. 15 del 2004).



Più precisamente, la Regione, nell'accingersi a riformare strutturalmente la vigente legge reg. n. 15 del 2004 sulla distribuzione commerciale, in coerenza con le indicazioni della direttiva servizi, si sarebbe limitata ad introdurre una norma-ponte, di carattere esplicitamente transitorio - rafforzata dalla previsione di un termine finale massimo di operatività - in modo da evitare che, nella fase di transizione, si potessero determinare fenomeni distorsivi del mercato, irreversibili e pregiudizievoli tanto per il pubblico interesse quanto per consumatori e operatori economici.

La Regione precisa che la misura adottata: *a)* è di mera sospensione dei procedimenti, non di diniego *ex lege* delle istanze private; *b)* riguarda solo nuove aperture di grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ossia quelle a maggiore impatto ambientale, mentre non pregiudica né l'apertura di nuove strutture di minori dimensioni, né trasferimenti di sede, né modifiche strutturali e di ripartizione interna di strutture operanti; *c)* è finalizzata a contemperare diversi interessi, evitando che una liberalizzazione istantanea, non accompagnata da una contestuale considerazione anche delle altre esigenze da salvaguardare, finisca col restringere o falsare il mercato pregiudicando un'articolazione della rete distributiva funzionale al soddisfacimento dei differenti bisogni delle varie tipologie di consumatori.

Si tratterebbe di una moratoria assolutamente temporanea, limitata ad una sola tipologia di strutture di vendita, quella di maggiore impatto ambientale, e circoscritta soltanto alle nuove aperture.

Inoltre non vi sarebbe un rigetto delle domande, né alcuna anticipazione del nuovo regime, neppure sul punto della subordinazione dell'accesso al mercato ad un regime di previa autorizzazione che peraltro è ammesso ove risulti giustificato.

La Regione cita la sentenza n. 176 del 2004 con la quale si è ritenuta compatibile con la Costituzione una disposizione regionale che sospendeva il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino all'adozione di un piano di coordinamento territoriale.

In conformità con quanto stabilito nel precedente citato, la norma impugnata pone un termine massimo preciso e certo per la sospensione dei procedimenti, finalizzato proprio all'introduzione di una riforma organica che contemperi il valore della libertà di iniziativa economica privata e della liberalizzazione delle aperture degli esercizi commerciali, di giorno e di notte, nelle festività religiose e civili, con altri valori non meno rilevanti.

3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Veneto ribadisce le proprie argomentazioni e insiste per il rigetto del ricorso.

In particolare, quanto all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 la Regione ribadisce le proprie argomentazioni affermando che anche dopo la sentenza n. 299 del 2012, con la quale si è ritenuta infondata la censura della norma statale di liberalizzazione, rimane comunque possibile l'interpretazione costituzionalmente orientata prospettata nell'atto di costituzione, secondo la quale alla Regione è permesso mitigare la portata liberalizzatrice della norma statale per la tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti in assenza di un contemperamento a livello centrale.

Con riferimento all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, la Regione evidenzia che la norma è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera *f)*, della legge reg. 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nelle Regione del Veneto).

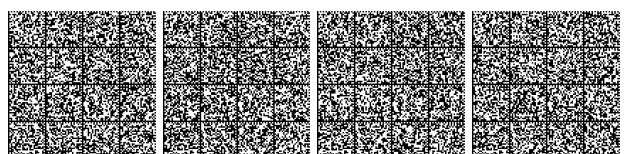
Secondo la parte resistente, l'abrogazione avrebbe fatto venir meno l'interesse al ricorso.

In ogni caso la breve durata della sospensione dei procedimenti amministrativi, i quali dal 1° gennaio 2013 hanno ripreso il loro corso, dimostrerebbe l'infondatezza della censura in conformità con quanto affermato nella sentenza n. 176 del 2006.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 3 e 4 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30, (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali), in relazione all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

In particolare, il ricorrente ritiene che l'art. 3, nella parte in cui introduce nuovi limiti agli orari degli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa e reintroduce l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, violi l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, competenza esercitata mediante l'approvazione dell'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modifi-



cazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha eliminato i limiti e le prescrizioni agli orari e alle giornate di apertura degli esercizi commerciali.

L'art. 4, invece, è impugnato nella parte in cui, nelle more dell'approvazione della nuova normativa regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e comunque entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, sospende i procedimenti amministrativi per il rilascio di autorizzazioni commerciali relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi quelli pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma violerebbe l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto introdurrebbe una limitazione all'accesso ad un'attività di servizio che non si fonda sui motivi, imperativi di interesse generale, così come disposto dall'art. 9, comma 1, della citata direttiva e dall'art. 14 del suddetto decreto legislativo di recepimento e, in ogni caso, non rispettosa del principio di proporzionalità.

1.1.- Preliminarmente la Regione Veneto, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011, eccepisce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse perché il Presidente del Consiglio dei ministri non ha impugnato anche l'art. 5 della medesima legge che così dispone: «Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge trovano applicazione le disposizioni in materia di orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, come attuato dalla legge regionale 28 dicembre 1999, n. 62, e alla legge regionale 13 agosto 2004, n. 15».

Secondo la parte resistente, nell'ipotesi di un eventuale accoglimento del ricorso, a causa della mancata impugnativa dell'art. 5, si determinerebbe l'effetto di far rivivere integralmente la originaria disciplina, più restrittiva della concorrenza di quella censurata.

L'eccezione non è fondata perché, quanto alla legge reg. 13 agosto 2004, n. 15 (Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto), si rileva che essa è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera a), della legge reg. 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), mentre l'ulteriore richiamo alla legge reg. 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), non ha più alcuna significato residuo, in quanto tale legge aveva ad oggetto esclusivamente la delega alle province dell'individuazione dei comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita, con la contemporanea fissazione dei criteri per l'esercizio della delega.

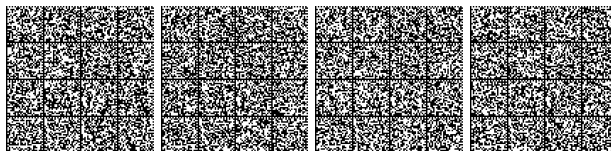
1.2.- Sempre in via preliminare, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011, la Regione eccepisce l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, perché la norma è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge reg. n. 50 del 2012, così che i procedimenti amministrativi volti al rilascio di autorizzazioni commerciali per grandi strutture di vendita e parchi commerciali hanno ripreso il loro corso.

Anche in questo caso l'eccezione non è fondata perché la norma in oggetto è stata in vigore per circa un anno e non può affermarsi che essa non abbia avuto applicazione, trattandosi di una norma di sospensione dei procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali che non necessitava di alcun ulteriore atto di esecuzione.

2.- La questione relativa all'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 è fondata.

La norma impugnata detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio. Essa, infatti, prevede che «Le attività di commercio al dettaglio possono restare aperte al pubblico in tutti i giorni della settimana dalle ore sette alle ore ventidue e osservano la chiusura domenicale e festiva. Nel rispetto di tali limiti, l'esercente può liberamente determinare l'orario di apertura e di chiusura del proprio esercizio» (comma 2); «Le attività di commercio al dettaglio derogano all'obbligo di chiusura settimanale e festiva di cui al comma 2 nel mese di dicembre, nonché, in via sperimentale, in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai comuni interessati entro il 30 novembre dell'anno precedente, sentite le organizzazioni di cui al comma 1 e favorendo la promozione di iniziative di marketing territoriale concertate con la piccola, media e grande distribuzione, finalizzate alla valorizzazione del tessuto commerciale urbano» (comma 4).

Tali disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla



legge 4 agosto 2006, n. 248, così come modificato dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, che ha stabilito che le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e di somministrazione di alimenti e bevande siano svolte senza il limite del 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.

Tale ultima modifica è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni ricorrenti, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza».

Ne consegue che l'art. 3 della legge reg. n. 30 del 2011 viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.- La questione relativa all'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2011 non è fondata.

Le censure del Presidente del Consiglio, che lamenta la violazione del primo e del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. attengono, in realtà, non solo a due diversi parametri, ma a due diverse prospettazioni, una di competenza ed una di merito.

3.1.- Per ciò che riguarda l'aspetto della competenza, vale a dire la ritenuta violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., occorre precisare che è stata la stessa legge statale che ha previsto, con l'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il termine del 30 settembre 2012 per l'adeguamento da parte di Comuni, Province, Regioni e Stato, dei rispettivi ordinamenti, al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge. Successivamente, l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, nell'introdurre norme di liberalizzazione delle attività economiche e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, ha disposto che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione».

Quindi è la stessa normativa statale a rendere necessario l'intervento del legislatore regionale in materia. Mentre, per ciò che riguarda la questione innanzi esaminata del contenuto dell'art. 3, il legislatore statale ha, successivamente al d.l. n. 138 del 2011, disposto, con l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, una disciplina di immediata applicazione che veniva a superare la precedente normativa, ciò non è avvenuto per il contenuto dell'art. 4 della legge regionale in cui, anzi, l'obbligo dell'adeguamento è stato ribadito dal d.l. n. 1 del 2012. Quindi non è fondata la censura relativa alla competenza in quanto non tiene conto che l'intervento legislativo regionale avviene (prescindendo, per ciò che riguarda questo tipo di censura, dal suo contenuto) in adempimento di quanto previsto dalla normativa statale.

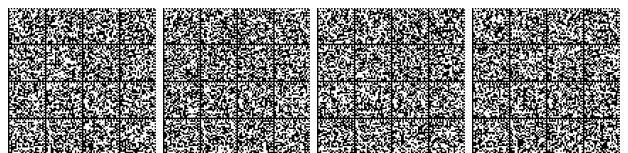
3.2.- La seconda censura è, invece, di carattere sostanziale, in quanto la sospensione del rilascio di nuovi provvedimenti autorizzatori cristallizzerebbe il mercato nel suo assetto esistente e contrasterebbe anche con gli obiettivi e le previsioni della direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

In particolare, contrasterebbe con l'art. 9, par. 1, della direttiva citata, recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), la quale dispone che: «gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad una attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e se l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva».

Come si è detto, la norma impugnata ha sospeso, nelle more dell'approvazione della nuova disciplina regionale in materia di commercio al dettaglio su area privata e, comunque, entro e non oltre il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge, i procedimenti amministrativi, per il rilascio di autorizzazioni commerciali, relativi a grandi strutture di vendita e parchi commerciali, ivi compresi i procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge in questione, fatta eccezione per le ipotesi di trasferimento di sede e di modificazione delle autorizzazioni rilasciate.

La nuova normativa regionale di riforma del commercio al dettaglio è stata successivamente approvata con la legge reg. n. 50 del 2012 e la norma impugnata è stata abrogata dall'art. 30, comma 1, lettera f), della legge citata.

Occorre, quindi, valutare, nel concreto, se tale normativa risponda ai requisiti che, alla luce del contenuto della direttiva, giustificano la sospensione, per il limite massimo di un anno, del rilascio di nuove autorizzazioni commerciali per le grandi strutture di vendita e per i parchi commerciali.



Questa Corte ha già ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione regionale con la quale venivano sospesi i procedimenti per il rilascio di nuove autorizzazioni per l'apertura di grandi strutture di vendita fino alla conclusione dei procedimenti di pianificazione territoriale previsti dalla medesima legge regionale allora impugnata (sentenza n. 176 del 2004). In tale occasione si è ritenuto che la presenza di un termine finale certo entro il quale veniva a cessare il periodo di sospensione rendeva non irragionevole il limite all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale (in quel caso il governo del territorio).

Orbene, nel caso in esame la sospensione dei procedimenti autorizzatori è funzionalmente e temporalmente collegata all'esigenza di adeguare la normativa regionale ai principi dettati dal legislatore statale con le riforme di liberalizzazione succedutesi in un arco temporale molto limitato.

L'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate.

Deve sottolinearsi, d'altra parte, che la norma impugnata ha ad oggetto i soli procedimenti relativi alle grandi strutture di vendita, ovvero quei procedimenti autorizzatori che, in relazione alla particolare tipologia di esercizi commerciali di grandi dimensioni, vedono coinvolti in modo più rilevante anche altri interessi quali quelli urbanistici, edilizi, di impatto sulla viabilità e, in alcuni casi, anche ambientali.

Ne consegue che la sospensione dei procedimenti, limitatamente al rilascio di autorizzazioni relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali nelle more di una riforma organica della materia, stante, in ogni caso, la previsione del termine massimo di un anno di operatività della sospensione stessa, non costituisce un irragionevole limite all'iniziativa economica privata.

In definitiva, l'art. 4 della legge reg. n. 30 del 2012 non viola né l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. per il motivo già precisato, né l'art. 117, primo comma, Cost., perché la previsione di un termine finale certo e proporzionato giustifica, sotto il profilo dell'interesse generale, la necessità di sospendere il rilascio di autorizzazioni per le grandi strutture di vendita e per gli esercizi ad esse equiparati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge della Regione Veneto 27 dicembre 2011, n. 30 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2011 sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

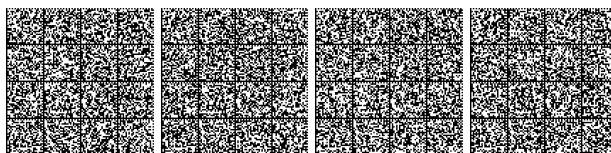
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 66

Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Marchi - Norme della Regione Lazio - Marchio regionale di qualità, destinato a contrassegnare determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - Effetto restrittivo sulla circolazione delle merci - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari - Illegittimità costituzionale - Estensione della declaratoria all'intera legge - Assorbimento di ulteriore profilo.

- Legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma (art. 120); TFUE, artt. 34, 35 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, 2, 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, ed *e)*, 6, 9 e 10 della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1 recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio - ARSIAL) e successive modificazioni», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 giugno 2012, depositato in cancelleria il 19 giugno 2012 ed iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

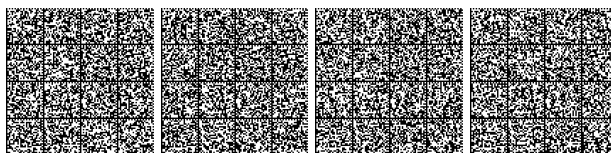
udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio - ARSIAL) e successive modificazioni», e segnatamente dei suoi articoli 1, commi 1 e 2 sia nella sua totalità che con riferimento alla lettera *c)*, 2, 3, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* ed *e)*, 6, 9 e 10.

Dette disposizioni - istitutive e disciplinatorie (come, del resto, l'intero articolato della sopra citata legge) di un «marchio regionale collettivo di qualità, per garantire l'origine, la natura e la qualità nonché la valorizzazione dei prodotti agricoli ed agroalimentari» - si porrebbero, infatti, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione



europea e particolarmente con gli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vengono evocati con riferimenti alla giurisprudenza comunitaria, e, quindi, violerebbero l'articolo 117, primo comma, Costituzione, oltreché in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione.

Costituitasi, la Regione Lazio ha eccepito l'infondatezza della questione, sostenendo che la legge impugnata non introdurrebbe alcuna discriminazione tra i prodotti laziali e quelli provenienti da altre Regioni o da altri Stati membri «non istituendo alcun legame tra marchio e territorio».

Sia il Presidente del Consiglio che la Regione Lazio hanno anche depositato memoria ad ulteriore illustrazione dei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna una serie di disposizioni della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995 n. 2 (Istituzione dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio - ARSIAL) e successive modificazioni», e ne denuncia il contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e con l'articolo 120, primo comma, della Costituzione.

Nei suoi articoli 1, commi 1 e 2, lettera c), 2, 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e) 6, 9 e 10 - cui il ricorrente, in particolare, riferisce il dubbio di illegittimità costituzionale - la citata legge regionale, al fine (dichiarato sub art. 1) di «assicurare ai consumatori la qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari» e di incentivare «la valorizzazione e la promozione della cultura enogastronomica tipica regionale», rispettivamente, disciplina:

- l'istituzione di un «marchio regionale collettivo di qualità», demandando alla Giunta regionale di individuare, con propria deliberazione, le tipologie di prodotti da ammettere all'uso del marchio e l'adozione dei rispettivi disciplinari di produzione (artt. 1, commi 1 e 2, 2);

- i criteri e le modalità di concessione del marchio ed i casi di sua sospensione, decadenza e revoca, e le modalità d'uso (artt. 3, comma 1, lettere a), b), c) ed e); 9);

- la concessione di contributi in relazione all'istituendo marchio regionale (artt. 1, comma 2, lettera c), 6 e 10).

2.- L'istituzione e la conseguente disciplina di un siffatto marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Lazio, si porrebbe, appunto, secondo il ricorrente, in conflitto con il diritto dell'Unione europea - in relazione a quanto disposto, fra l'altro, dagli artt. 34 e 35 del TFUE, che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente - e, quindi, in violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. E contrasterebbe, altresì, con l'art. 120, primo comma, Cost., «in quanto la misura adottata dalla Regione Lazio potrebbe ostacolare la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti laziali rispetto a quelli provenienti da altre Regioni». Nessuno specifico riferimento argomentativo è, invece, svolto rispetto all'art. 36 del TFUE.

3.- Sostiene, in contrario, la Regione resistente che il marchio in questione, da essa adottato per precipue finalità di tutela del consumatore, non incorra nella violazione degli evocati parametri costituzionali e delle correlate norme comunitarie, non essendo esso idoneo ad orientare l'interesse generale dei consumatori in direzione preferenziale di prodotti del territorio laziale. E ciò per la sua «natura del tutto neutra», rispetto alla provenienza geografica del prodotto, posto che ne «possono fruire tutti gli operatori del settore, sia che abbiano stabilimento nella Regione Lazio, sia che svolgano la propria attività economica in altra Regione italiana o, più in generale, nel territorio degli Stati membri».

4.- La questione è fondata.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia - che conforma in termini di diritto vivente le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE, ed alla quale occorre far riferimento agli effetti della loro incidenza, come norme interposte, ai fini dello scrutinio di costituzionalità in relazione al parametro dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 191 del 2012) - la «misura di effetto equivalente» (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» (Corte di giustizia, sentenze 6 marzo 2003, in causa C-6/2002, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Francese; 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania; 11 luglio 1974, in causa 8-1974, Dassonville contro Belgio).



Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata -introducendo un marchio «regionale» di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio - è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri similari, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno «indirettamente» o «in potenza», gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario.

In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultrateritorialità del marchio - su cui fa leva la difesa della resistente - poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale.

Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 191 del 2012, cit.); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la “qualità” di prodotti sull’intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei.

E ciò a prescindere dalla considerazione che l’istituzione, da parte di un soggetto pubblico, di un marchio in funzione del perseguimento di una politica di qualità non lo esclude dal campo di applicazione della normativa di tutela degli scambi (Corte di giustizia, sentenza 5 novembre 2002, in causa C-325/2000, cit.).

In riferimento al precetto dell’art. 117, primo comma, Cost. (sui vincoli, all’esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall’ordinamento comunitario) la questione è, dunque, fondata, con riferimento a tutte le norme specificamente censurate, assorbito rimanendo il profilo ulteriore di violazione dell’art. 120, primo comma, Cost.

5.- La declaratoria di illegittimità va estesa a tutte le disposizioni della legge impugnata avuto riguardo alla loro stretta interconnessione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, recante «Disposizioni per il sostegno dei sistemi di qualità e tracciabilità dei prodotti agricoli e agroalimentari. Modifica alla legge regionale 10 gennaio 1995, n. 2 (Istituzione dell’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio - ARSIAL) e successive modificazioni».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

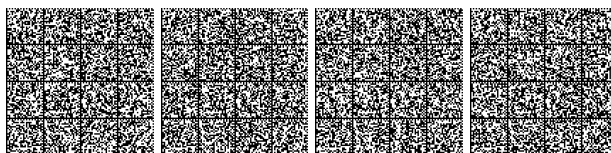
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 67

Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione alla competenza dei Consigli di bacino - Contrasto con la normativa statale di settore - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, artt. 4, comma 2, lettera *e*) e 7, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera *e*).

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Introiti della tariffa - Attribuzione ai Consigli di bacino del compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico - Contrasto con la normativa statale che attribuisce allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera *e*).

Servizi pubblici locali - Norme della Regione Veneto - Servizio idrico integrato - Inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti - Attribuzione al Presidente della Giunta regionale del potere sostitutivo, mediante la nomina di un commissario *ad acta* - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17, art. 11, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154 e 161; decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (convertito nella legge 12 luglio 2011, n. 106), art. 10, comma 14, lettera *e*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,
ha pronunciato la seguente

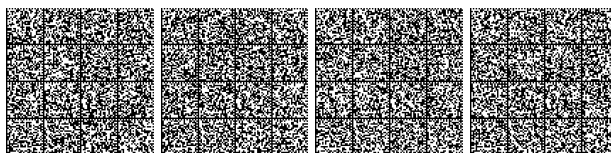
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera *e*), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 2 luglio 2012, depositato in cancelleria il 10 luglio 2012 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 13 marzo 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Veneto.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 2 luglio 2012 e depositato il 10 luglio 2012, ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 4, comma 2, lettera *e*), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *e*) ed *s*), della Costituzione; agli articoli 154 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'articolo 10, comma 14, lettere *c*), *d*), *e*), 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.

1.1.- Il ricorrente osserva, in primo luogo, che gli articoli 4, comma 2, lettera *e*) e 7, comma 4, della legge impugnata, attribuendo espressamente ai consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato, inciderebbero nelle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, entrambe di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.

Le disposizioni regionali in esame, infatti, si porrebbero in contrasto con gli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, che riserverebbero allo Stato la determinazione delle tariffe in questione, nonché con l'art. 10, comma 14, lettera *e*), del d.l. n. 70 del 2011, secondo il quale l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas, ai sensi dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214) «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti».

Tali conclusioni sarebbero confermate, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, dalla giurisprudenza di questa Corte, la quale in più occasioni, ed in particolare nelle sentenze n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009, avrebbe in primo luogo affermato che, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale fissa livelli uniformi di tutela dell'ambiente, in quanto in tal modo persegue la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità. Sotto altro connesso profilo, poi, verrebbe in rilievo la materia della tutela della concorrenza, in quanto la determinazione della tariffa sarebbe volta ad ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio. L'uniforme metodologia tariffaria, adottata con l'interposta legislazione statale, sarebbe, dunque, finalizzata a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato.

1.2.- In particolare, poi, il citato art. 7, comma 4, presenterebbe un ulteriore profilo di illegittimità, in quanto, nel definire la tariffa del servizio idrico integrato, prevedendone l'articolazione per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, invaderebbe la competenza statale sussistente per l'individuazione delle quote e delle componenti di costo ambientale della risorsa, che, ai sensi dell'art. 154, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, sono definite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, ponendosi in contrasto anche con l'art. 10, comma 14, lettere *c*) e *d*), del citato d.l. n. 70 del 2011, secondo il quale l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua - ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ai sensi dell'art. 19, comma 21, del d.l. n. 201 del 2011 - definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per vari settori di impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori di impiego ed ai costi conseguenti a carico della collettività.

Secondo il ricorrente, sarebbe l'Autorità a predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse.

Conseguentemente, anche sotto tale profilo la disposizione regionale impugnata, incidendo sulla determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost.

1.3.- Viene, poi, censurato l'art. 7, comma 5, della citata legge reg. Veneto n. 17 del 2012, che attribuisce ai consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente - individuata nella previsione annuale dei proventi da tariffa per i vari settori di impiego dell'acqua - destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità delle risorse idropotabili.

A giudizio del ricorrente, siffatta disposizione, "pur in astratto ragionevole", incidendo sulle componenti tariffarie, si porrebbe in diretto contrasto con gli artt. 154 e 161 del codice dell'ambiente, di cui al citato d.lgs. n. 152 del 2006 nonché con il surrichiamato art. 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, che attribuiscono allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe.



Infatti, in un sistema in cui è riservato allo Stato determinare le componenti che concorrono a determinare la tariffa, incluse quelle riguardanti le modalità di recupero dei costi ambientali e delle risorse, la disposizione regionale impugnata, fissando una quota minima di destinazione, invaderebbe anche in questo caso la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, ancora, l'art. 11, comma 1, della più volte citata legge regionale, assumendo che anche tale norma, attribuendo al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti, sarebbe invasiva della competenza statale esclusiva in materia di tariffe del servizio idrico integrato.

A giustificazione di tale assunto si adduce che non sarebbe attribuibile alla Regione un potere sostitutivo relativamente ad una funzione che non le compete, spettando alle autorità statali il potere di approvazione delle tariffe, in particolare, come già specificato, ai sensi dell'art. 10, comma 14, lettera e), del d.l. n. 70 del 2011. Del resto, il citato art. 10, comma 14, alla lettera c) attribuirebbe espressamente tale potere sostitutivo all'Autorità statale, prevedendo che la stessa «nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità competenti (...) provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni».

Conseguentemente, anche detta disposizione regionale, invadendo le competenze statali in materia di ambiente e di tutela della concorrenza, alle quali sarebbe ascrivibile l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti la determinazione delle tariffe cui si riferisce il potere sostitutivo, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

2.- Si è costituita nel giudizio la Regione Veneto, con atto depositato il 27 luglio 2012, deducendo l'infondatezza del ricorso e riservando di esplicitare le ragioni difensive in una successiva memoria. Tale memoria è stata, poi, successivamente depositata in data 19 febbraio 2013.

2.1.- La resistente premette in linea generale che le Regioni sono dotate di competenza legislativa piena in materia di servizi pubblici e di competenza concorrente in materia di governo del territorio e che l'art. 142, comma 3, del Codice dell'ambiente attribuisce poteri in materia tariffaria alle Autorità d'ambito stabilendo che: «gli enti locali, attraverso l'Autorità d'ambito di cui all'articolo 148, comma 1, svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto». Premette ancora che, dopo il trasferimento all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, le funzioni trasferite sarebbero state individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottato ai sensi dell'art. 21, comma 13, del d.l. n. 201 del 2011.

2.2.- Ciò posto, con riferimento agli artt. 4, comma 2, lettera e), e 7, comma 4, la Regione Veneto assume che le disposizioni regionali non userebbero «tale termine nel senso tecnico [...] di definitiva sanzione di un atto da altri già adottato»; esse, invece, intenderebbero «attribuire ai Consigli di bacino la misura di competenza, nella deliberazione della tariffa, prevista dalla legislazione statale, senza affatto pregiudicare l'approvazione in senso tecnico», che continuerebbe a spettare agli organi statali.

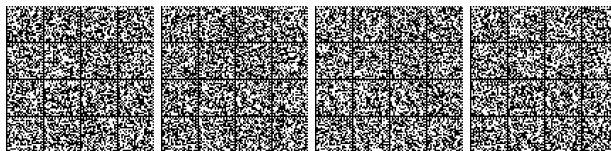
L'intenzione del legislatore regionale di porsi nel contesto della normativa statale si ricaverebbe dal rinvio che lo stesso art. 7, comma 4, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012 farebbe all'art. 154 del Codice dell'ambiente. Tale richiamo, infatti, renderebbe evidente che l'approvazione altro non sarebbe che la «determinazione» di cui allo stesso art. 154 (e la «predisposizione» di cui alla vigente formulazione dell'art. 154, comma 4).

2.3.- Quanto, poi, al secondo motivo di ricorso riguardante il citato art. 7, comma 4, la censura sarebbe «doppiamente infondata»: da un lato, l'articolazione della tariffa non interferirebbe con il potere statale di determinare le componenti di costo, dall'altro, tale articolazione costituirebbe essa stessa attuazione di norme statali.

Si dovrebbero, infatti, tenere distinte le componenti di costo, intese come voci generali, non specificate, né «bilanciate», che devono essere tenute presenti nel calcolo per determinare la tariffa, dal metodo tariffario, che serve a definire le singole voci che rientrano nelle componenti di costo e i criteri per calcolarne l'entità.

Date le componenti di costo definite dal Ministro dell'ambiente (essenzialmente, costi operativi e ammortamenti e remunerazione del capitale investito), il metodo individuerrebbe quali categorie di costi rientrano fra i costi operativi, quali categorie di ammortamenti rientrano nella relativa voce e con quali aliquote di ammortamento, cosa si intenda per «capitale investito» e come si calcoli la misura della remunerazione del capitale investito.

Tale assetto non sarebbe posto in discussione allorché la Regione preveda un'articolazione della tariffa «per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo», in quanto la distinzione



tra l'articolazione della tariffa e la determinazione delle componenti di costo e del metodo tariffario risulterebbe dal decreto del Ministro dell'ambiente 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato) e dall'abrogato art. 13 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante "Disposizioni in materia di risorse idriche" (di cui il d.m. citato è attuazione). L'art. 7 di tale d.m. disporrebbe che «lo stesso Ambito provvede ad articolare la tariffa per fasce di utenza e territoriali, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 3, della legge n. 36 citata», rendendo in tale modo evidente che l'articolazione della tariffa spetterebbe al soggetto competente, in un momento successivo rispetto alla determinazione. Tale assunto sarebbe confermato anche dall'art. 154, comma 6, del Codice dell'ambiente, il quale prevede che: «Nella modulazione della tariffa sono assicurate, anche mediante compensazioni per altri tipi di consumi, agevolazioni per quelli domestici essenziali, nonché per i consumi di determinate categorie, secondo prefissati scaglioni di reddito. Per conseguire obiettivi di equa redistribuzione dei costi sono ammesse maggiorazioni di tariffa per le residenze secondarie, per gli impianti ricettivi stagionali, nonché per le aziende artigianali, commerciali e industriali». L'art. 142, comma 3, del predetto Codice renderebbe, infatti, chiaro che la "modulazione" della tariffa avviene al momento della sua adozione.

Del resto, sarebbe evidente che l'articolazione della tariffa non potrebbe che essere fatta a livello locale nell'ambito della materia "servizi pubblici locali", riservata alla competenza regionale piena.

In definitiva, dunque, a giudizio della Regione l'articolazione della tariffa prevista dalla norma impugnata non implicherebbe una sovrapposizione con le funzioni statali e la censura sarebbe dunque infondata perché frutto di un «equivoco sulla portata della disposizione impugnata e per una incompleta considerazione della normativa statale».

2.4.- Analogamente, secondo la resistente, la censura relativa all'art. 7, comma 5, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012 sarebbe radicalmente infondata, «per totale estraneità della norma in questione alla fase di determinazione della tariffa».

La norma impugnata, infatti, non atterrebbe alla fase "a monte" della determinazione della tariffa ma alla fase "a valle", cioè all'utilizzo di una quota degli introiti tariffari. L'impugnato art. 7, comma 5, riguarderebbe, invece, il momento di redazione del piano economico finanziario, che concettualmente presuppone una tariffa già predeterminata, come sarebbe confermato sia dall'art. 154, comma 4, del Codice dell'ambiente, che dal precedente art. 149, comma 4 (secondo cui «il piano economico finanziario (...) è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa»), il che presuppone che la tariffa sia già determinata).

La norma regionale riguarderebbe, dunque, la destinazione di una quota degli introiti, che viene destinata a scopi di "investimento", in termini perfettamente coerenti con la circostanza che lo Stato, in sede di determinazione delle componenti di costo, vi comprenda anche "le modalità di recupero dei costi ambientali e delle risorse".

2.5.- Infine, quanto alla questione relativa all'art. 11, comma 1, la Regione ne deduce l'infondatezza come conseguenza dell'infondatezza della prima censura proposta dal ricorso.

Inoltre, con riferimento al potere sostitutivo dell'autorità statale, espressamente previsto in capo all'Agenzia, la Regione assume che la stessa norma indicata dal ricorrente, riconnettendo tale potere all'«istanza delle amministrazioni o delle parti interessate», affiderebbe alla legge regionale l'individuazione delle autorità competenti, nel quadro di un complessivo ruolo di governo del servizio pubblico. La legge regionale impugnata, quindi, prevederebbe «al livello regionale un primo meccanismo di garanzia dell'efficienza del sistema, meccanismo che si aggiunge - senza sostituirsi - a quello - ultimo - previsto dalla legislazione statale», che, a fronte dell'inerzia dell'autorità locale nell'adozione degli atti di propria competenza, affida al Presidente della Giunta regionale il potere di attivarsi. In tale modo il Presidente della Giunta diverrebbe esso stesso, in via sostitutiva, una delle «autorità al riguardo competenti», «competenti - s'intende - alla adozione di quegli atti, non alla loro definitiva approvazione».

Il fatto che la Regione garantisca, prima del decorso dei termini di legge, l'assunzione degli atti di competenza locale, secondo la resistente, non interferirebbe affatto con il potere statale di sostituirsi ad essi nel caso di inerzia.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e), 7, commi 4 e 5, e 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione; agli articoli 154 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); all'art. 10, comma 14, lettere c), d), e) 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.



2.- Tutte le censure denunciano, nella sostanza, la violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, con riferimento al procedimento di formazione delle tariffe del servizio idrico integrato. Esse vanno, quindi, scrutinate, secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente, alla luce della relativa giurisprudenza di questa Corte.

3.- Le questioni in esame si inseriscono nell'ambito della complessa evoluzione della normativa relativa alle procedure di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato, la cui disciplina si rinviene oggi principalmente nelle norme del d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente). L'art. 154 definisce la tariffa come «il corrispettivo del servizio idrico integrato» che viene determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». La norma, frutto peraltro di intervento abrogativo referendario, quanto alla quota della tariffa destinata alla remunerazione del capitale, dispone che «tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo» e che il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua.

Il citato art. 154, peraltro, al comma 4, nell'attuale versione frutto della modifica ad opera, da ultimo, del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221, dispone che sia il soggetto competente, al fine della redazione del piano economico-finanziario di cui all'articolo 149, comma 1, lettera d), a predisporre la tariffa di base, nell'osservanza del metodo tariffario di cui all'articolo 10, comma 14, lettera d), del d.l. n. 70 del 2011, ed a trasmetterla per l'approvazione all'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

L'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, nel disciplinare l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua - ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas, ai sensi dell'art 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214 - dispone che l'Autorità, fra l'altro, definisce le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua, predispone il metodo tariffario, per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato ed «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti».

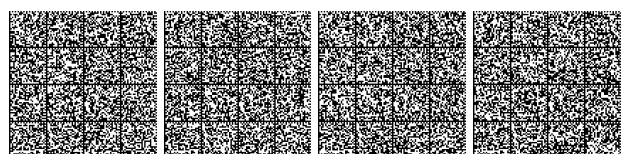
Infine, in conseguenza della soppressione delle Autorità d'ambito, di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. n. 152 del 2006, il comma 186-bis della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) ha disposto che le Regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

E' in questo contesto che si colloca la legge regionale del Veneto in esame, la quale all'art. 1, comma 5, ha disposto in primo luogo che «le funzioni amministrative relative alla programmazione e controllo del servizio idrico integrato di cui agli articoli 147 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 "Norme in materia ambientale", e successive modificazioni, sono esercitate per ciascun ambito territoriale ottimale da enti di regolazione denominati Consigli di bacino».

4.- Questa Corte ha in più occasioni affrontato il problema dell'ambito materiale in cui collocare la disciplina della determinazione della tariffa del servizio idrico, giustificando originariamente l'azione unitaria svolta dallo Stato con il fine di garantire sull'intero territorio nazionale un trattamento uniforme alle varie imprese operanti in concorrenza tra loro, per evitare di produrre arbitrarie disparità di trattamento sui costi aziendali, conseguenti a vincoli imposti in modo differenziato sul territorio nazionale.

In particolare, con la sentenza n. 246 del 2009, la Corte ha scrutinato la disciplina della determinazione della tariffa d'ambito territoriale ottimale, la cui riconducibilità alla potestà normativa statale era stata contestata da alcune Regioni. La pronuncia ha evidenziato che i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma allora censurata «attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali ».

Successivamente, la sentenza n. 29 del 2010 ha ribadito che dal complesso normativo contenuto nel d.lgs. n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato.



Secondo questa Corte, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e «le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale». La finalità della tutela dell'ambiente viene anche posta in relazione alla scelta delle tipologie dei costi che la tariffa è diretta a recuperare, tra i quali il legislatore ha incluso espressamente quelli ambientali.

La medesima pronuncia, poi, riconnette l'uniforme metodologia tariffaria, adottata dalla legislazione statale, alla materia della tutela della concorrenza, in quanto «alla determinazione della tariffa provvede l'Autorità d'ambito, al fine di ottenere un equilibrio economico-finanziario della gestione e di assicurare all'utenza efficienza ed affidabilità del servizio (art. 151, comma 2, lettere c, d, e). Tale fine è raggiunto determinando la tariffa secondo un meccanismo di price cap (artt. 151 e 154, comma 1), diretto ad evitare che il concessionario unico abusi della sua posizione dominante» (sentenza n. 246 del 2009, che richiama anche le sentenze n. 335 e n. 51 del 2008).

5.- La costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico "ambiente" dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato. E' quindi in relazione a tali principi che vanno esaminate le singole censure sollevate.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che gli artt. 4, comma 2, lettera e) e 7, comma 4, della legge reg. Veneto n. 17 del 2012, attribuendo ai Consigli di bacino la funzione di approvare le tariffe (ed i relativi aggiornamenti) del servizio idrico integrato, si porrebbero in contrasto con gli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, che riservano allo Stato la determinazione di tali tariffe, nonché con l'art. 10, comma 14, lettera e), del d.l. n. 70 del 2011, secondo il quale l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (ora sostituita dall'Autorità per l'energia elettrica e gas) «approva le tariffe predisposte dalle autorità competenti», invadendo in tal modo le materie statali della tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza. In particolare, poi, l'impugnato art. 7, comma 4, prevedendo l'articolazione di tale tariffa per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, sarebbe difforme anche dalle previsioni di cui all'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del citato d.l. n. 70 del 2011 e, dunque, contrasterebbe con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

6.1. - La questione è fondata.

6.2.- Viene in rilievo, a questo proposito, l'attività di «approvazione» della tariffa da parte dei Consigli di bacino istituiti a livello regionale. La prima norma, infatti, prevede che il Consiglio di bacino «approva le tariffe ed i relativi aggiornamenti»; la seconda dispone che «la tariffa del servizio idrico integrato di cui all'art. 154 del decreto legislativo n. 152 del 2006, e successive modificazioni, è approvata dal Consiglio di bacino, in conformità ai criteri e metodi previsti dalla normativa vigente, articolandola per fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo».

Dal testo della legge appare evidente come le disposizioni regionali impugnate riservino a tali enti un'attività di approvazione e modulazione che, invece, dalle norme statali interposte, in particolare dall'articolo 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, risulta riservata allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. Non può, infatti, attribuirsi rilievo alla proposta esegetica del verbo "approvare" suggerita dalla difesa della resistente, secondo cui tale attività andrebbe ricondotta nell'ambito della funzione di "determinazione" (secondo la lettera dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006 vigente al momento della promulgazione della legge regionale) o di "predisposizione" della tariffa, attribuita alla Regione, nell'ambito della sua competenza in materia di servizi pubblici locali.

In proposito appare sufficiente richiamare la già citata sentenza n. 29 del 2010, la quale ha precisato che, allorché la normativa regionale incida, in particolare, sulle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio idrico integrato, sottraendo parte della competenza ad essi riservata dagli artt. 154 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, per ciò stesso deve ritenersi illegittima, senza che, sotto tale profilo, possa essere rivendicata la competenza legislativa regionale in materia di servizi pubblici locali.

Pertanto, anche se si volesse ritenere che coincida con la predisposizione voluta dal sistema legislativo statale, il riferimento dell'art. 7, comma 4, al momento dell'articolazione della tariffa secondo fasce territoriali, per tipologia di utenza, per scaglioni di reddito e per fasce progressive di consumo, dimostra sistematicamente proprio quanto tale attività ecceda le competenze regionali. Siffatta attività, infatti, non potrebbe che essere ricompresa fra quelle riservate agli organi statali preposti, in virtù delle attribuzioni previste, fra l'altro, oltre che dal citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche dall'art. 10, comma 14, lettere c) e d), del d.l. n. 70 del 2011, che riserva all'Autorità per l'energia e per il gas non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario, riguardo a ciascuna delle quote di corrispettivo ed alla valutazione dei costi dell'utilizzo.



6.3.- Tali ultime osservazioni, peraltro, impongono di ritenere assorbito nella pronuncia di accoglimento anche il secondo profilo della censura relativa allo stesso art. 7, comma 4, sollevato in riferimento all'attività di articolazione della tariffa.

7.- Viene poi censurato l'art. 7, comma 5, della legge Reg. Veneto n. 17 del 2012, in quanto, attribuendo ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico, ed incidendo in tal modo sulle componenti tariffarie, avrebbe invaso anche in tal caso le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza, ponendosi in contrasto, anche in questo caso, con gli artt. 154 e 161 del Codice dell'ambiente, nonché con l'art. 10, comma 14 del d.l. n. 70 del 2011, che attribuiscono allo Stato la determinazione delle componenti di costo delle tariffe.

7.1.- La questione è fondata.

7.2.- La norma attribuisce ai Consigli di bacino il compito di determinare una quota di investimento non inferiore al 3% degli introiti della tariffa dell'anno precedente, destinata alle comunità montane e, in subordine, ai comuni interessati, per la realizzazione di interventi a tutela dell'assetto idrogeologico montano a difesa della qualità dell'acqua potabile.

E' pacifico, tuttavia, in primo luogo, che la disciplina statale sopra richiamata riservi alle autorità statali la fissazione delle componenti di costo delle tariffe, atteso che, per il disposto del citato art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio "chi inquina paga", definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua. D'altra parte, la determinazione di un minimo della quota di investimento destinato alla tutela idrogeologica ed alla qualità delle risorse idriche, in quanto "costo", non può che riflettersi proprio su dette componenti, di recupero dei costi ambientali e di investimento. E' pertanto evidente l'attitudine della disposizione ad incidere sulle componenti tariffarie.

La ricostruzione suggerita dalla difesa regionale, secondo la quale si tratterebbe di un intervento "a valle" destinato ad incidere "solo" sull'utilizzazione degli introiti da tariffa, anche in questo caso non riesce a smentire la fondatezza delle censure, perché gli investimenti ambientali dei ricavi si caratterizzano, sul piano giuridico e non soltanto economico, come costi, che dallo Stato devono essere fissati, nell'ambito dei criteri generali per la fissazione della tariffa, anche attraverso la determinazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

La disciplina regionale impugnata, quindi, in quanto suscettibile di incidere sulle componenti tariffarie, ed in particolare sulle quote dei costi, nella specie dei costi ambientali, invade le materie tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost.

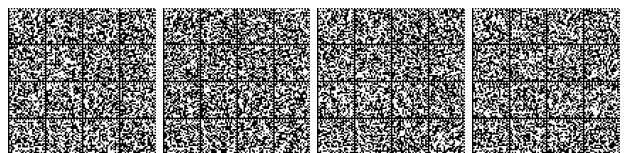
8.- Infine, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge regionale in esame, in quanto, attribuendo esso al Presidente della Giunta regionale il potere sostitutivo in caso di inerzia dei Consigli di bacino nell'approvazione delle tariffe e dei relativi aggiornamenti, si porrebbe in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., perché invasivo anche in questo caso delle competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza.

8.1.- Anche in questo caso la questione è fondata.

8.2.- Va osservato, preliminarmente, come su di essa espliciti necessariamente un effetto dirimente la decisione di accoglimento, che iscrive nell'ambito delle competenze statali l'attività di approvazione delle tariffe da parte dell'autorità di bacino, disciplinata dalle norme regionali impuguate.

Il censurato art. 11, comma 1, infatti, dispone che nelle ipotesi di accertata inerzia nell'adozione degli atti di cui all'art. 4, comma 2, lettere b), c), d) ed e), della medesima legge regionale - e quindi anche nell'adozione dell'atto di approvazione delle tariffe prevista dalla lettera e) - il Presidente della Giunta regionale, previa apposita diffida, provveda in via sostitutiva, anche mediante la nomina di un commissario ad acta.

L'attribuzione di un simile potere sostitutivo, relativamente ai casi di inerzia nell'approvazione o aggiornamento delle tariffe, riguardando una funzione che non compete alla Regione, necessariamente soffre del medesimo vizio di competenza della norma che aveva previsto la funzione. Inoltre, emerge al riguardo anche il contrasto con l'art. 10, comma 14, del citato d.l. n. 70 del 2011, che espressamente attribuisce il potere sostitutivo all'Autorità statale, prevedendo che la stessa «nel caso di inutile decorso dei termini previsti dalla legge per l'adozione degli atti di definizione della tariffa da parte delle autorità competenti (...) provvede nell'esercizio del potere sostitutivo, su istanza delle amministrazioni o delle parti interessate, entro sessanta giorni, previa diffida all'autorità competente ad adempiere entro il termine di venti giorni».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, lettera e); 7, commi 4 e 5; 11, comma 1, della legge della Regione Veneto 27 aprile 2012, n. 17 (Disposizioni in materia di risorse idriche).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*Giuseppe TESAURO, *Redattore*Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130067

N. 68

Sentenza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Liberalizzazione degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte - Ricorsi delle Regioni Toscana e Liguria - Asserita violazione della competenza residuale regionale in materia di commercio e di turismo - *Jus superveniens* - Censura di norma rimasta inapplicata - Cessazione della materia del contendere.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), art. 35, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 6 e 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, promossi dalle Regioni Toscana e Liguria con ricorsi notificati il 12-14 settembre 2011 ed il 14 settembre 2011, depositati in cancelleria il 14 ed il 21 settembre 2011 ed iscritti ai nn. 90 e 99 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 marzo 2013 il Presidente Luigi Mazzella, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati dello Stato Giuseppe Albenzio e Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12 settembre 2011 e depositato il successivo 14 settembre, la Regione Toscana ha impugnato, tra gli altri, l'articolo 35, commi 6 e 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui aggiunge la lettera *d-bis*) al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

La nuova lettera *d-bis*) del comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, introdotta dalla norma impugnata, aggiunge all'elenco degli ambiti normativi, per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, anche la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

A tal fine, al successivo comma 7, si prevede, inoltre, che le Regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari entro la fine del 2011.

Secondo la ricorrente la norma invaderebbe la competenza legislativa regionale in materia di commercio in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., competenza già esercitata dalla Regione Toscana con la legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita della stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), mentre non sarebbe utilmente invocabile da parte del legislatore statale il titolo di competenza in materia di concorrenza e di livelli minimi essenziali, come sembrerebbe ipotizzare il legislatore statale.

La Regione ritiene, inoltre, che prevedere - come avviene nella norma in esame - una disciplina specifica per i Comuni turistici, inciderebbe anche sulla materia del turismo, di competenza esclusiva regionale.

Sarebbe, pertanto, evidente l'illegittima invasione dell'ambito di competenza regionale, costituzionalmente garantito in materia di commercio e di turismo ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.

2.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri concludendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Toscana.

Secondo la difesa statale, la norma impugnata si deve ricondurre alla materia tutela della concorrenza attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

3.- Con memoria depositata in data 26 marzo 2012, la Regione Toscana ha ribadito le proprie argomentazioni insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente evidenzia che è intervenuta una modifica legislativa della norma impugnata. In particolare, l'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha ulteriormente modificato l'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*), del d.l. n. 223 del 2006, eliminando dal testo della norma il riferimento ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, così estendendo la liberalizzazione della disciplina degli orari degli esercizi commerciali e della chiusura domenicale e festiva a tutte le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59).



Secondo la Regione Toscana, anche dopo la citata modifica, permanerebbe l'interesse al ricorso, in considerazione dell'impugnazione per motivi analoghi anche della norma sopravvenuta.

4.- Con ricorso notificato il 14 settembre 2011 e depositato il successivo 21 settembre la Regione Liguria ha impugnato, tra gli altri, l'art. 35, commi 6 e 7, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 11 del 2011 nella parte in cui aggiunge la lettera *d-bis* al comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge n. 248 del 2006.

Anche la Regione Liguria lamenta la violazione della propria competenza legislativa in materia di commercio e di turismo di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

La ricorrente ritiene erroneo il richiamo del legislatore statale alla sua competenza in materia di «tutela della concorrenza» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», di cui alle lettere *e*) ed *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost.

5.- Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo nel senso, dell'infondatezza delle questioni sollevate dalla Regione Liguria.

Secondo la difesa statale la norma impugnata si deve ricondurre alla materia «tutela della concorrenza» attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

6.- Con memoria depositata in data 27 marzo 2012 la Regione Liguria ha ribadito le proprie argomentazioni, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

7.- In prossimità dell'udienza la Regione Liguria ha depositato atto di rinuncia al ricorso relativamente alla norma oggetto del presente giudizio.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni Toscana e Liguria, con distinti ricorsi, rispettivamente contrassegnati con i numeri 90 e 99 del registro ricorsi dell'anno 2011, hanno promosso, in via principale, varie questioni di legittimità costituzionale, tra cui alcune relative all'articolo 35, commi 6 e 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nella parte in cui aggiunge la lettera *d-bis* al comma 1 dell'art. 3 del decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248.

Secondo le ricorrenti, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, quarto comma, della Costituzione che riserva alle Regioni la competenza legislativa nella materia del commercio, non costituendo detta norma né adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea né esercizio di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost.

La Regione Toscana ritiene lesa anche la propria competenza legislativa residuale in materia di turismo.

2.- Stante la connessione esistente tra i predetti ricorsi, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la quale avrà ad oggetto esclusivamente le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative sopra indicate, essendo riservata ad altre decisioni la valutazione delle restanti questioni sollevate, coi medesimi ricorsi, dalle sopraindicate Regioni.

3.- L'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 prevedeva testualmente che «All'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, dopo la lettera *d*) è aggiunta la seguente: «*d-bis*», in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte». Il successivo comma 7 prevedeva, a sua volta, che «Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari alla disposizione introdotta dal comma 6 entro la data del 1° gennaio 2012».

In sintesi, con le citate disposizioni si estendeva l'elenco degli ambiti normativi per i quali era espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali potesse incontrare limiti e prescrizioni anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. A tal fine si prevedeva il termine del 1° gennaio 2012 entro il quale le Regioni dovevano adeguare le proprie disposizioni legislative e regolamentari.



Successivamente, in data 6 dicembre 2011, è stato approvato l'art. 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha modificato la lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 3 introdotta dall'art. 35 del d.l. n.98 del 2011 (norma impugnata), eliminando dal testo le parole «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» l'espressione «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Tale ultima norma è stata oggetto di impugnazione da parte di numerose Regioni che hanno lamentato la violazione della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Questa Corte, con sentenza n. 299 del 2012, ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle Regioni, dovendosi inquadrare l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 nella materia «tutela della concorrenza», riservata alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Per questo motivo la Regione Liguria ha rinunciato al ricorso. Tuttavia, ai fini della dichiarazione di estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte, non è pervenuta l'accettazione della rinuncia da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- In ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 6 e 7, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 11 del 2011 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La norma impugnata, invero, è stata modificata prima che scadesse il termine di adeguamento imposto alle Regioni, stabilito nel 1° gennaio 2012. Ne consegue che la norma non ha potuto ricevere alcuna applicazione durante il periodo in cui è rimasta in vigore.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre disposizioni impugnate su ricorso delle Regioni Toscana e Liguria;

riuniti i giudizi,

dichiara la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, commi 6 e 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, proposte dalle Regioni Toscana e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

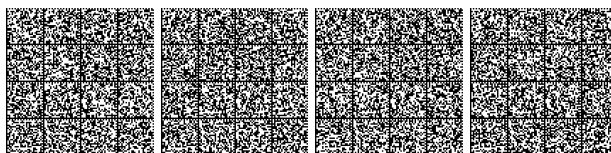
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 69

Ordinanza 8 - 12 aprile 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Sentenza della Corte di cassazione di annullamento con rinvio della sentenza della Corte di appello di Milano del 15 dicembre 2010, con la quale era stata confermata la declaratoria di improcedibilità della azione penale, ai sensi dell'art. 202 del codice di procedura penale, nei confronti di cinque imputati - Ordinanza istruttoria della Corte di appello di Milano, quale giudice di rinvio, con la quale è stata accolta la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dai predetti imputati - Opposizione del segreto di Stato da parte degli imputati - Omesso interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri - Asserita lesione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato - Fase di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Sentenza della Corte di cassazione del 29 novembre 2012, n. 46340; ordinanza della Corte di appello di Milano del 28 gennaio 2013.
- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 94 e 95, in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere *b)* e *c)*, 39, 40 e 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Franco GALLO;

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

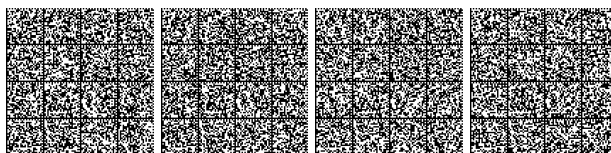
ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, del 29 novembre 2012, n. 46340 e delle ordinanze della Corte di appello di Milano, sezione quarta penale, del 28 gennaio 2013 e del 4 febbraio 2013, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2013 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 26 marzo 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, in riferimento alla sentenza n. 46340 del 29 novembre 2012, con la quale la quinta sezione penale della medesima Corte, in accoglimento dei ricorsi proposti dal Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano e dalle parti civili, ha annullato con rinvio la sentenza pronunciata dalla Corte di appello di Milano il 15 dicembre 2010, con la quale era stata confermata la declaratoria di improcedibilità della azione penale, ai sensi dell'art. 202 del codice di procedura penale, nei confronti di Pollari Nicolò, Di Troia Raffaele, Ciorra Giuseppe, Mancini Marco e Di Gregori Luciano;

che il ricorso è inteso a sollecitare l'annullamento della indicata sentenza della Corte di cassazione anche nella parte in cui detta pronuncia ha, a sua volta, annullato «le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con cui la Corte di appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli allora indagati Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini nel corso degli interrogatori cui erano stati sottoposti nella fase delle indagini preliminari»;



che il ricorso in questione è stato proposto anche nei confronti della Corte di appello di Milano, quale giudice di rinvio, in riferimento alla ordinanza emessa il 28 gennaio 2013, con la quale è stata accolta la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dai predetti imputati, avanzata dalla locale Procura generale, in ossequio alla sentenza della Corte di cassazione di cui innanzi si è detto, ammettendo altresì la produzione, da parte della difesa dell'imputato Mancini, della nota dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Estera (AISE) del 25 gennaio 2013, prot. n. 13631/2.2/4/GG.02, recante la comunicazione al predetto imputato del contenuto della nota del Dipartimento Informazioni della Sicurezza (DIS), nella quale era stato rappresentato che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva rilevato la «perdurante vigenza del segreto di Stato, così come apposto, opposto e confermato nel corso del procedimento penale avente ad oggetto il fatto storico del sequestro Abu Omar dai Presidenti del Consiglio *pro tempore*, su tutti gli aspetti attinenti a qualsiasi rapporto intercorso tra servizi di intelligence nazionali e stranieri, ancorché in qualche modo collegati o collegabili con il fatto storico costituito dal sequestro in questione, nonché agli interna corporis, intesi quali modalità organizzative ed operative»;

che a tal proposito, rievocate le articolate vicende che hanno contrassegnato l'iter del procedimento penale, il ricorrente osserva come tanto la sentenza della Corte di cassazione quanto la richiamata ordinanza pronunciata dalla Corte di appello di Milano quale giudice di rinvio, nonché l'ordinanza con cui la medesima Corte territoriale ha omesso di procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati, a norma dell'art. 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), risulterebbero «gravemente lesive delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c) della legge n. 124/2007»;

che, di conseguenza, a parere del ricorrente, risulterebbero violati gli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione, in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 (sostitutivo dell'art. 202 cod. proc. pen.) e 41 della richiamata legge n. 124 del 2007;

che, in punto di ammissibilità, il ricorrente rammenta la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimazione attiva, mentre, quanto alla legittimazione delle altre parti del conflitto - certamente competenti a manifestare in via definitiva la volontà del potere cui esse appartengono -, sottolinea la funzione costituzionale della Corte di cassazione come organo di ultima istanza cui è deputato il controllo della legittimità delle sentenze e dei provvedimenti in materia di libertà personale, e la competenza della Corte di appello ad adottare provvedimenti istruttori destinati a diventare definitivi;

che, ancora in punto di ammissibilità, quanto alla sussistenza del requisito oggettivo del conflitto, il ricorrente rivendica le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri in tema di sicurezza dello Stato - nella specie concretizzatesi nella apposizione del segreto di Stato e nella conferma di esso con riferimento ai rapporti tra i Servizi italiani e la Central intelligence agency (CIA) nonché agli interna corporis del Servizio, anche in ordine al fatto storico del sequestro Abu Omar - che sarebbero state lese dai provvedimenti giurisdizionali impugnati;

che, nel merito, il ricorrente osserva come, a far tempo dalla sentenza n. 86 del 1977, la Corte costituzionale, nell'evidenziare il livello supremo dei valori tutelabili col presidio del segreto di Stato, ha individuato nel Presidente del Consiglio dei ministri il titolare del potere, di natura squisitamente politica, di segretezza, strumentale alla salvaguardia di valori essenziali per la *salus rei publicae*; il tutto, ormai, recepito a livello normativo ad opera della citata legge n. 124 del 2007, la quale attribuisce, appunto, al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità generale della politica della informazione per la sicurezza ed il compito di apporre il segreto di Stato e di confermarne la opposizione;

che, a fronte di tale contesto, la Corte di cassazione, mentre affermerebbe correttamente - secondo quanto puntualizzato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2009, con la quale sono stati definiti vari conflitti promossi sul medesimo tema del segreto di Stato nell'ambito dello stesso procedimento - che il segreto di Stato è stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e sugli interna corporis, anche se relativi alla vicenda delle renditions e del sequestro di Abu Omar, errerebbe, invece, nel ritenere che il segreto sia limitato ai rapporti tra Servizi che si siano estrinsecati nella realizzazione di operazioni comuni, dal momento che una simile conclusione non potrebbe fondarsi sulla circostanza (risultante da una nota dell'11 novembre 2005) della assoluta estraneità tanto del Governo che del Servizio italiani al sequestro di Abu Omar;

che sarebbe dunque arbitrario, a parere del ricorrente, circoscrivere la portata del segreto alle sole operazioni cogestite dai Servizi italiani e stranieri e legittimamente approvate dai vertici dei Servizi italiani, determinandosi, per l'effetto, una lesione della sfera delle attribuzioni spettanti in materia al Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare per ciò che attiene alla determinazione in concreto dell'ambito di operatività del segreto di Stato;

che risulterebbe a sua volta lesivo di tali prerogative, ancorché sotto diverso profilo, anche l'annullamento delle statuizioni con cui la Corte di appello di Milano aveva dichiarato la improcedibilità dell'azione penale esercitata nei confronti degli imputati italiani che avevano opposto il segreto di Stato, nonché delle ordinanze del 22 e 26 ottobre



2010, con le quali la medesima Corte di appello aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese, quali indagati, da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, malgrado il segreto di Stato da loro opposto fosse stato confermato; annullamento cui ha fatto seguito, da parte del giudice del rinvio, la pronuncia della ordinanza del 28 gennaio 2013, con la quale è stata, invece, ammessa la produzione di tali dichiarazioni;

che, attraverso l'adozione di tali atti, si sarebbe determinata la arbitraria esclusione della operatività del segreto in ordine ai rapporti tra Servizio italiano e CIA nonché in merito alle direttive impartite dal direttore del Servizio per le informazioni e la sicurezza militare (SISMI) circa il fatto storico del sequestro Abu Omar, dal momento che era precluso per l'autorità giudiziaria utilizzare, anche indirettamente, le notizie coperte dal segreto;

che neppure sarebbe corretta l'affermazione, contenuta nella richiamata ordinanza del 28 gennaio 2013, secondo la quale la restituzione dei verbali degli interrogatori resi nel corso delle indagini sarebbe stata disposta in quanto irrilevanti ai fini del decidere, dal momento che ciò riguarderebbe le sole circostanze che nel caso specifico non fossero coperte da segreto di Stato, nei termini innanzi detti e ricostruiti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2009, e la cui vigenza - ribadita dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di interpello formulato dal Giudice dell'udienza preliminare - è stata da ultimo riaffermata dalla nota dell'AISE prodotta dalla difesa del Mancini nel corso dell'udienza del 28 gennaio 2013;

che la sentenza della Corte di cassazione sarebbe censurabile anche nella parte in cui afferma la tardività dell'opposizione del segreto agli atti ed ai documenti acquisiti in riferimento al sequestro Abu Omar, essendo una simile affermazione in contrasto con la richiamata sentenza n. 106 del 2009;

che la Corte di cassazione, infatti, avrebbe stravolto il significato della pronuncia della Corte costituzionale, nel ritenere che, essendo stata formulata opposizione del segreto soltanto in un momento successivo alla acquisizione dei documenti da parte della autorità giudiziaria, gli atti stessi, in quanto legittimamente acquisiti, non sarebbero inutilizzabili, ma comporterebbero l'uso di cautele atte ad impedire la divulgazione del segreto;

che al contrario, pur avendo la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza, negato che la opposizione del segreto successiva alla acquisizione documentale potesse assumere portata demolitoria ex tunc della pregressa attività di indagine, essa ha tuttavia sottolineato come la opposizione stessa non fosse una evenienza processualmente indifferente: tanto che dichiarò che non spettava alla autorità giudiziaria procedente porre i documenti non "omissati" a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto che dispone il giudizio;

che la sentenza della Corte di cassazione sarebbe censurabile anche là dove ha limitato l'inutilizzabilità delle testimonianze, delle dichiarazioni e degli altri elementi di prova sugli interna corporis, facendo salva la utilizzabilità di quegli elementi in relazione alle condotte poste in essere a titolo individuale dagli agenti del servizio, al di fuori di operazioni riconducibili al SISMI, giacché ciò risponderebbe alla già confutata tesi secondo la quale il segreto avrebbe coperto soltanto le operazioni approvate dal Servizio;

che le prerogative del ricorrente sarebbero lese anche dall'ordinanza del 28 gennaio 2013, con la quale la Corte milanese aveva accolto, proprio in ossequio alla sentenza della Corte di cassazione, la produzione dei verbali di interrogatorio degli indagati già menzionati, trattandosi di fonti di prova certamente coperte da segreto di Stato;

che identica lesione si lamenta anche in relazione all'ordinanza del 4 febbraio 2013, con la quale la stessa Corte di appello ha omissis di chiedere la conferma del segreto di Stato, opposto dagli imputati, senza conseguentemente sospendere ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto di segreto, consentendo così al Procuratore generale di svolgere la propria requisitoria, ripresa dagli organi di informazione, con ampio utilizzo delle fonti di prova coperte dal segreto di Stato;

che, conclusivamente, il ricorrente, nel sollecitare la declaratoria di sospensione della efficacia dei provvedimenti censurati e la conseguente «sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di appello di Milano», stante «l'esigenza di evitare l'aggravamento della lesione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri», chiede dichiararsi che: a) non spettava alla Corte di cassazione annullare i proscioglimenti degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini nonché le ordinanze del 22 e del 26 ottobre 2010 con le quali la Corte di appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari, sul presupposto che il segreto di Stato apposto in relazione alla vicenda del sequestro Abu Omar concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli interna corporis che riguardano operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione, e che sarebbe tuttora utilizzabile la documentazione legittimamente acquisita dall'autorità giudiziaria nel corso del procedimento avente ad oggetto il sequestro in questione, sulla quale era stato successivamente opposto il segreto di Stato; b) non spettava alla Corte di appello di Milano né ammettere la produzione, da parte della Procura generale, dei verbali relativi agli interrogatori resi nel corso delle indagini dagli indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori - atti dei quali era stata disposta la restituzione al procuratore generale da parte della stessa Corte di appello con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, poi annullate dalla Corte di cassazione - né omettere l'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori



nel corso dell'udienza del 4 febbraio 2013, invitando il Procuratore generale a concludere, consentendogli in tal modo di svolgere la sua requisitoria con l'utilizzo di fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a delibare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto esista «la materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo, fermo restando il potere, a seguito del giudizio, di pronunciarsi su ogni aspetto del conflitto, compreso quello relativo alla ammissibilità;

che il Presidente del Consiglio dei ministri è legittimato a promuovere il presente conflitto, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene in ordine alla tutela, apposizione, opposizione e conferma del segreto di Stato, non solo in base a quanto previsto, dapprima dalla legge 24 ottobre 1977, n. 801 (Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) e, poi, dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), ma anche alla stregua delle norme costituzionali che ne definiscono le attribuzioni (in tal senso, da ultimo, ordinanze n. 376 del 2010 e n. 425 del 2008);

che la legittimazione a resistere nel conflitto della Corte di cassazione, in riferimento alla sentenza di annullamento oggetto di censura, e della Corte di appello di Milano, quale giudice del rinvio nel procedimento di cui innanzi si è detto, deve essere affermata avuto riguardo alla costante giurisprudenza di questa Corte che riconosce ai singoli organi giurisdizionali la legittimazione ad essere parti di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, competenti a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (da ultimo, ordinanza n. 25 del 2013);

che, quanto al profilo oggettivo del conflitto, è lamentata dal ricorrente la lesione di attribuzioni costituzionalmente garantite, essendo devoluta alla responsabilità del Presidente del Consiglio dei ministri, sotto il controllo del Parlamento, la tutela del segreto di Stato quale strumento destinato alla salvaguardia della sicurezza dello Stato medesimo (in tal senso, e con riferimento alla stessa vicenda qui all'esame, ordinanza n. 230 del 2008).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione e della Corte di appello di Milano con l'atto indicato in epigrafe;

dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;

b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati alla Corte di cassazione ed alla Corte di appello di Milano, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la cancelleria della Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

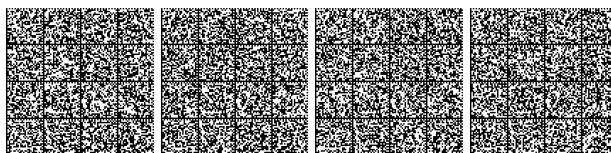
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Previsione che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, è determinata è per scaglioni di reddito, applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale IRPEF di base: a) per i redditi sino a euro 15 mila: 0,1 per cento; b) per i redditi oltre euro 15 mila e sino a euro 28 mila: 0,2 per cento; c) per i redditi oltre euro 28 mila e sino a euro 55 mila: 0,5 per cento; d) per i redditi oltre euro 55 mila e sino a euro 75 mila: 0,5 per cento; e) per i redditi oltre euro 75 mila: 0,5 per cento - Previsione che la maggiorazione dell'aliquota di base pari a 0,1 per cento permane sul primo scaglione di reddito; che la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale a 0,2 per cento permane sul secondo scaglione di reddito; che la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,5 per cento permane sui successivi scaglioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione del principio di progressività del sistema tributario - Lesione del principio di coordinamento finanziario spettante al legislatore statale.

- Legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45, art. 3.
- Costituzione, artt. 3, 53, 97 e 117, comma terzo; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 6, come modificato dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso la quale è domiciliato per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Bari, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 45, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 31 dicembre 2012, n. 189, limitatamente all'art. 3.

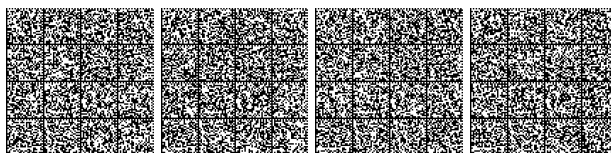
FATTO

La legge della Regione Puglia n. 45, dell'anno 2012, reca «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2016 della Regione Puglia».

L'art. 3 della legge, sotto la rubrica «Aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef per l'anno 2013», prevede che: «1. A decorrere dal 1° gennaio 2013, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), è determinata per scaglioni di reddito, applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base:

- a) per i redditi sino a euro 15 mila: 0,1 per cento;
- b) per i redditi oltre euro 15 mila e sino a euro 28 mila: 0,2 per cento;
- c) per i redditi oltre euro 28 mila e sino a euro 55 mila: 0,5 per cento;
- d) per i redditi oltre euro 55 mila e sino a euro 75 mila: 0,5 per cento;
- e) per i redditi oltre euro 75 mila: 0,5 per cento;

2. In caso di modifica degli scaglioni di reddito previsti dall'art. 11 del Testo Unico delle imposte sui redditi, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,1 per cento permane sul primo scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,2 per cento permane sul secondo scaglione di reddito; mentre la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,5 per cento permane sui successivi scaglioni.



3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 assicurano la differenziazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, secondo gli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale».

La disposizione sopra richiamata dalla legge regionale è costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella riunione del 26 febbraio 2013, viene impugnata per i seguenti

MOTIVI

1. Il legislatore statale, con il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ha dettato «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario».

L'art. 6 del testo normativo, relativo all'addizionale regionale all'IRPEF, prevede che ciascuna regione a statuto ordinario può aumentare o diminuire la propria addizionale. La stessa disposizione prescrive che le regioni, a decorrere dall'anno 2014 (comma 7), possono stabilire aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale e ciò al fine di assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il medesimo è uniformato (comma 4).

La normativa statale quindi, nel dettare i principi che devono sovrintendere alla rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF, ha imposto il rispetto degli scaglioni di reddito previsti dalla legislazione statale nonché del principio di progressività che costituisce lo strumento per garantire l'equità nel concorso della spesa pubblica, in ragione della capacità contributiva di ogni singolo cittadino.

2. La norma che si censura si pone in contrasto con le disposizioni che si sono richiamate e con le regole costituzionali che sovrintendono alla materia.

Ed infatti, il legislatore regionale ha introdotto maggiorazioni delle aliquote di imposta che, pur rispettando gli scaglioni di reddito fissati dall'art. 11, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, non sono improntate al principio di progressività cui il sistema tributario è uniformato.

In particolare la legge regionale, pur rispettando per il primo scaglione di reddito (fino a euro 15.000) e per il secondo scaglione (da euro 15.000 a euro 28.000) — corrispondenti ai punti *a*) e *b*) del comma 1, dell'art. 3 — il criterio di progressività richiamato (0,10 punti percentuali per il primo e 0,20 punti percentuali per il secondo), altrettanto non fa per i restanti tre scaglioni (redditi da euro 28.000 a euro 55.000; redditi da euro 55.000 a euro 75.000; e redditi oltre i 75.000 euro, corrispondenti ai punti *c*), *d*) e *e*) del comma richiamato, per tutti i quali l'incremento dell'aliquota è pari a 0,50 punti, in dispregio del criterio di progressività richiamato.

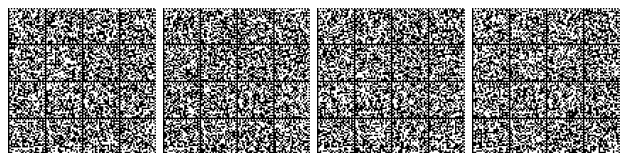
Tale criterio è, poi, ulteriormente confermato dal comma 2, della disposizione censurata ove si prevede che, in caso di modifica degli scaglioni da parte del legislatore nazionale, le percentuali di maggiorazione dello 0,1 e dello 0,2 per cento permangono sui primi due scaglioni di reddito mentre, per tutti i successivi scaglioni, permane una maggiorazione dell'aliquota base dell'addizionale pari allo 0,5 per cento.

Appare dunque chiaro il disallineamento delle disposizioni della legge della Regione Puglia con le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF. Ed è evidente che la Regione, per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui, sino a tutti i redditi oltre i 75 mila euro) ha previsto l'applicazione di un'unica, identica aliquota (pari allo 0,50 per cento), senza operare alcun distinzione e, conseguentemente, trattando allo stesso modo situazioni reddituali tra di loro assai differenti.

3. Si rileva ancora che la norma che si censura, nel prevedere che le soprarichiamate variazioni dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF decorrono dal 1° gennaio 2013, si pone in contrasto con l'art. 6, del d.lgs. n. 68/2011 che, modificato dal comma 555, dell'art. 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha disposto che le variazioni dell'aliquota regionale IRPEF si applicano a decorrere dall'anno 2014.

L'anticipazione temporale è, quindi, avvenuta in violazione di quanto statuito dall'art. 6, del d.lgs. n. 68/2011, come novellato dal comma 555, dell'art. 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che accorda tale facoltà solo a fronte di una differenziazione delle aliquote effettivamente rispettosa del principio di progressività, non Osservato nel caso di specie.

4. Conclusivamente, l'art. 3, della legge della Regione Puglia n. 45/2012, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto contrasta con le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 6, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68) e viola i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, il principio di progressività, cui è uniformato il sistema tributario italiano, di cui all'art. 53 della Costituzione, nonché i principi stabiliti dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.



P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 3, della legge 28 dicembre 2012, n. 45, della Regione Puglia.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

- 1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 26 febbraio 2013 e della relazione allegata al verbale;*
- 2. Copia della impugnata legge della Regione Puglia n. 45/2012.*

Roma, 28 febbraio 2013

L'Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI

13C00115

N. 41

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 8 marzo 2013
(della Regione Autonoma della Sardegna)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Richiamo al ricorso n. 160/12, già promosso dalla ricorrente - Denunciata ulteriore limitazione di spesa connessa al patto di stabilità - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Incidenza sulla potestà amministrativa regionale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali - Violazione del principio di ragionevolezza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte della ricorrente - Inosservanza della procedura statutaria prevista per le modifiche dello Statuto speciale - Violazione del principio dell'accordo che regola il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118 (modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135).
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119 e, in particolare, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata imposizione di un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica a carico del bilancio regionale - Mancata delimitazione temporale del contributo aggiuntivo - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Incidenza sulla potestà amministrativa regionale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 131 e 132.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119 e, in particolare, comma quarto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Operazioni immobiliari - Possibilità, dal 1° gennaio 2014, per gli enti territoriali e per quelli del Servizio sanitario nazionale, di effettuare acquisti immobiliari solo se ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità e se la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio - Divieto, salvo eccezioni, per le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, di acquistare nel 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza del legislatore statale dalla propria competenza concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica e violazione della competenza regionale nella stessa materia - Violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 138, nella parte in cui introduce i commi 1-ter e 1-quater dell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. a) e b), 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014, di conferire incarichi di consulenza in materia informatica, salvo casi eccezionali adeguatamente motivati - Previsione che l'applicazione delle predette disposizioni costituisca condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012 (già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 20/13) - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione della competenza regionale concorrente nella materia coordinamento della finanza pubblica - Violazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi regionali e di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte della ricorrente.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 141, 142, 143, 145 e 146.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. a) e b), 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale - Riserva all'entrata del bilancio statale per il finanziamento di un fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata esclusione della ricorrente dalla compartecipazione alle entrate erariali prevista dallo Statuto speciale - Lesione delle attribuzioni spettanti alla Regione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 299 (modificativo dell'art. 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148).
- Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Gettito dell'imposta municipale propria (IMU) - Soppressione del fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011, nonché dei trasferimenti erariali a favore dei Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, limitatamente alle tipologie di trasferimenti fiscalizzati di cui ai decreti ministeriali del 21 giugno 2011 e del 23 giugno 2012 - Riserva allo Stato del gettito dell'imposta di cui all'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 (già impugnato dalla ricorrente con il ricorso n. 47/12) derivante dagli immobili ad uso produttivo - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione della competenza regionale concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia finanza locale - Contrasto con il nuovo regime statutario delle entrate regionali.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380.
- Costituzione, artt. 3, 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. b), 7 e 8.



Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi già istituito dall'art. 14 del decreto-legge n. 201 del 2011 - Modificazioni ai criteri di calcolo, alle modalità di pagamento e di riscossione - Ricorso della Regione Sardegna - Richiamo alle argomentazioni svolte dalla ricorrente avverso l'art. 14 del decreto-legge n. 201 del 2011 con il ricorso n. 47/12 - Denunciata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, comprensiva della finanza locale - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Esorbitanza dalla competenza legislativa concorrente della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 387 (modificativo dell'art. 14 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, primo comma, lett. b), e 7.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Soggezione degli enti locali situati sul territorio regionale all'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 e, in caso di mancato accordo, alle disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per gli enti locali del restante territorio nazionale - Concorso al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite - Condizioni per l'adempimento del patto di stabilità, casi di inadempimento e relative sanzioni - Applicabilità di tali previsioni alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione che l'accordo tra lo Stato e la Regione Sardegna dovesse adeguarsi al nuovo regime statutario delle entrate regionali - Lesione dei diritti dei cittadini residenti nella Regione - Violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza - Incidenza sullo svolgimento delle funzioni pubbliche e dei servizi assegnati alla Regione - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di corrispondenza tra entrate e spese del bilancio regionale - Inosservanza della procedura statutaria per la proposizione delle norme statutarie e la revisione dello Statuto - Lesione del principio di maggiore autonomia delle Regioni speciali.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 466.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 116, 117 e 119, anche in riferimento all'art. 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Previsione che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di detta legge stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata delimitazione dell'efficacia della legge nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto - Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 554.
- Costituzione, artt. 2, 3, 117 e 119; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56.

Ricorso della Regione Autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari, Viale Trento n. 69, in persona del Presidente *pro tempore* dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q, fax 0706062418, posta elettronica certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax 0690236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 118, 131, 132, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 299, 380, 387, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466 e 554, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2012, suppl. ord. n. 212, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013).



F A T T O

1. — La legge 24 dicembre 2012, n. 228, pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2012, suppl. ord. n. 212, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013), si compone di un unico articolo, del quale fanno parte 561 commi. Detta legge, nel dettare le disposizioni di bilancio per il triennio 2013-2015, ha disciplinato una vasta pluralità di oggetti, tra i quali — per citare solo alcuni aspetti di quanto qui interessa direttamente — i contributi di finanza pubblica a carico delle Regioni (commi 118 e 132); la destinazione delle somme recuperate all'evasione fiscale (comma 299); l'imposta municipale propria - IMU (comma 380); il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (comma 387) la modifica del tributo sui servizi la disciplina del patto di stabilità interno (commi 448-472); la previsione di diretta applicabilità della legge medesima alle Regioni a statuto speciale (comma 554); etc.

Alla realizzazione della complessiva manovra di finanza pubblica varata con la legge n. 228 del 2012 sono state chiamate anche le autonomie territoriali, ma per alcuni significativi profili in forme e con contenuti del tutto illegittimi.

Specificamente illegittimi, e violativi delle attribuzioni della ricorrente, sono, nelle parti indicate in epigrafe e che appresso meglio si identificheranno, le disposizioni di cui ai commi 118, 131, 132, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 299, 380, 387, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466 e 554 dell'art. 1. Esse debbono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime per i seguenti motivi di

D I R I T T O

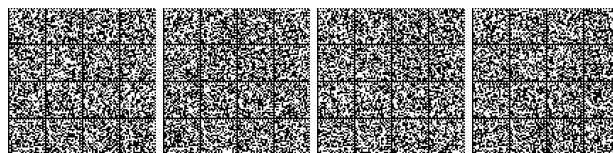
Premessa.

In via del tutto preliminare, al fine di agevolare lo svolgimento delle ulteriori argomentazioni senza dover tediare codesta Ecc.ma Corte costituzionale con inutili ripetizioni, si osserva che varrà di qui in avanti la precisazione che gli articoli della Costituzione che riconoscono attribuzioni costituzionali alle Regioni ordinarie sono richiamati ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni di maggior favore previste per le Regioni ordinarie nelle more della revisione dei loro statuti. In tutte queste occasioni, pertanto, detta previsione di rango costituzionale deve intendersi richiamata, essa pure, quale parametro.

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. L'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012 prevede che «all'articolo 16, comma 3, quarto periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo le parole: "degli importi" sono inserite le seguenti: "incrementati di 500 milioni di euro annui"». Per comodità d'esposizione, giova riportare il contenuto dell'intero art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 (segnalando le modifiche qui in oggetto con il carattere grassetto): «Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di 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 articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 gennaio di ciascun anno. 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 febbraio di ciascun anno, 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 articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure».

Si deve altresì segnalare che la ricorrente ha già impugnato l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, nella formulazione risultante a seguito di conversione in legge n. 135 del 2012, lamentando la violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 117 e 119 Cost. e degli artt. 6, 7 e 8 dello Statuto. Il ricorso, rubricato al n. 160 del Reg. Ric. 2012, è al momento pendente.

La disposizione qui in esame, nell'aumentare di ulteriori 500 milioni di euro annui la «rideterminazione» del patto di stabilità interno in conseguenza del contributo di finanza pubblica previsto nell'art. 16, comma 3, primo periodo, del d.l. n. 95 del 2012, produce una pluralità di effetti, in ragione dei quali la riconente non può esimersi dal richiedere un nuovo intervento di codesta Ecc.ma Corte costituzionale.



In primo luogo, infatti, il legislatore statale ha inteso confermare un illegittimo meccanismo di contributo regionale alla finanza pubblica, che è lesivo dell'autonomia finanziaria regionale. In secondo luogo, il legislatore ha aggravato, per una cifra assai elevata il pregiudizio economico derivante alle Regioni autonome dal contributo di finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012. Infine, lo Stato ha previsto che detto maggior pregiudizio fosse scontato direttamente irrigidendo i limiti del patto di stabilità regionale. Come appresso si confida di dimostrare, questo elemento comporta un danno ed una lesione delle attribuzioni d'autonomia della ricorrente ancor più gravi e odiosi.

Ciò considerato, di seguito si ripropongono, con le dovute precisazioni e modificazioni, le censure già prospettate avverso l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012.

1.1. — Il contributo richiesto alle Regioni, tra le quali è la ricorrente, dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, ora ulteriormente incrementato dalla disposizione che qui si censura nella forma dell'ulteriore limitazione di spesa connessa al patto di stabilità, non è straordinario o limitato nel tempo, ma cresce fino a toccare l'enorme somma di «1,575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015» (e quindi di lì in avanti senza limiti temporali), cui si sommano gli ulteriori 500 milioni di euro previsti dal comma qui in esame, anch'essi dovuti dalle autonomie speciali a tempo indeterminato.

Se questo è, come è, vero, il comma 118 dell'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, nell'aggravare un contributo posto a carico delle Regioni speciali di ulteriori 500 milioni di euro, viola i principi che codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricavato dal testo costituzionale a presidio dei rapporti finanziari tra Stato e Regione. Nella sent. n. 82 del 2007 è stato affermato che le «limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» possono darsi solamente «in via transitoria e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale». La disposizione in esame, invece, non pone vincoli transitori, ma definitivi. Nella recentissima sent. n. 193 del 2012, poi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

Poiché il comma 118 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 aumenta di ulteriori 500 milioni di euro il contributo già previsto a carico delle Regioni dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 per un periodo di tempo indeterminato, è violato anche l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto il legislatore, determinando un obbligo finanziario temporalmente indefinito per la Regione, ha esorbitato dalla propria competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica». La disposizione in commento, per le stesse ragioni, viola gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna. Violato è anche l'art. 119, comma 4, Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato, che si somma a quello già richiesto in via originaria dall'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, impedisce, di fatto, alla Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare in ragione della Costituzione, dello Statuto e della legge in generale. Per la stessa ragione, sono violati gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, in quanto il nuovo maggior contributo di finanza pubblica disposto dal comma in esame, che si aggiunge a quello già indicato dal d.l. n. 95 del 2012, impedisce di fatto alla Regione di esercitare la potestà amministrativa che, in forza del c.d. «principio del parallelismo» dettato dall'art. 6 dello Statuto, le spetta nelle materie di sua competenza, elencate — appunto — negli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto.

1.2. — Si deve poi considerare che, al di là dell'ulteriore sacrificio sul piano della spesa e del patto di stabilità imposto dalla novellazione qui contestata, il nuovo maggior contributo di finanza pubblica previsto dal comma in esame in capo viene garantito allo Stato attraverso un meccanismo di accantonamento delle risorse «a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali», che è particolarmente odioso per la Regione Sardegna (si ricordi qui e in avanti che il comma in questione prevede che si debbano seguire le forme — di maggior garanzia per le autonomie speciali — previste dalla legge n. 42 del 2009, ma a quasi quattro anni dall'approvazione di detta legge, le procedure ivi previste sono ancora rimaste lettera morta). Come è noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale (si v. le sentt. n. 99 e 118 del 2012, nonché il pendente ricorso rubricato al Reg. Conti. Enti n. 9/2012), la Regione ancora attende (ormai da due anni e nove mesi) che lo Stato dia completa e corretta esecuzione al nuovo regime di compartecipazione alle entrate erariali previsto dall'art. 8 dello Statuto, come riformato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006. Il fatto che lo Stato, inadempiente ai doveri cui si è autovincolato con la riforma dello Statuto, oggi confermi le pretese illegittime già avanzate con il d.l. n. 95 del 2012 rende ancor più evidenti i vizi ora contestati.

1.2.1. — Ai sensi del novellato art. 8 dello Statuto, invero, le entrate della Regione Sardegna derivano «a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione; b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo



dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione; c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione; d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione; e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione; f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT; g) dai canoni per le concessioni idroelettriche; h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato; i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio; l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria; m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici».

1.2.2. — È appena il caso di rievocare la vicenda che — come è ben noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale — ha condotto all'approvazione del novellato testo statutario, ora riportato.

La riforma dell'art. 8 dello Statuto, invero, si rese necessaria per permettere alla Regione di far fronte all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria territoriale e nazionale. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato, nell'ambito del precedente sistema di compartecipazione al gettito d'imposta, che prevedeva una determinazione annuale in merito, una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. «nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione IVA da quota variabile a quota fissa», e che tale proposta era stata predisposta «abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione». Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che «il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale».

È proprio in considerazione della palese insufficienza (esplicitamente riconosciuta dallo Stato) del quadro finanziario delle entrate regionali che si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già detto, nel 2006, con la quale — fra l'altro — si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici» e — per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati — si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lettere m) e f) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Risulta dunque per tabulas, sia dalla posizione assunta dallo Stato nell'interlocuzione con la Regione, sia (e soprattutto) dal contenuto normativo della novella statutaria del 2006, che il regime delle entrate regionali è stato modificato al fine permettere alla Sardegna di assolvere ai propri compiti istituzionali, in considerazione delle condizioni fattuali e normative maturate nel tempo (in particolare, dell'accollo alla Regione di alcune funzioni supplementari, come tutte quelle in materia di sanità, di trasporti e di continuità territoriale).

Orbene: non solo, allo stato, e nonostante le puntuali affermazioni di codesta Ecc.ma Corte nelle sentenze n. 99 e 112 del 2012, il nuovo regime statutario non ha ancora avuto compiuta esecuzione, ma si pretende anche, adesso, di sottrarre alla Regione Sardegna ulteriori risorse e capacità di spesa, quando lo stesso Stato — come si è visto — ha riconosciuto la necessità di assegnarne di supplementari. Il che, si ripete, determina la violazione dell'art. 8 dello Statuto, ma si risolve anche in violazione (in combinato) del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per l'evidente contraddittorietà degli interventi normativi succedutisi nel tempo.

1.3. — Non basta. Come già si accennava, l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 16 del d.l. n. 95 del 2012 (quello esplicitamente interpolato dalla novella recata dall'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012 qui impugnata), prevede che il contributo di finanza pubblica imposto alle Regioni comporti che «gli obiettivi del patto di stabilità interno delle [...] autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni di euro annui derivanti dalle predette procedure». Tanto produce un ulteriore effetto lesivo in danno della ricorrente.

La Regione Autonoma della Sardegna, infatti, non è solo in attesa di una compiuta esecuzione, da parte dello Stato, della riforma dell'art. 8 dello Statuto, ma sta subendo l'ingiustificata opposizione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, all'innalzamento del tetto degli impegni e dei pagamenti valido ai sensi del patto di stabilità e crescita.



Si tratta di una questione ben nota a codesta Ecc.ma Corte costituzionale, che ha scrutinato la vicenda nella sent. n. 118 del 2012 (e che dovrà su di essa ulteriormente pronunciarsi, a seguito del ricorso proposto dall'odierna ricorrente avverso la legge n. 182 del 2012, rubricata al n. 196 del Reg. Ric. 2012).

In quel caso la Regione Sardegna, ricorrente oggi come allora, si doleva del rifiuto del MEF di aderire alla proposta di patto di stabilità formulata dalla Regione ai sensi dell'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, nella quale si richiedeva un (parziale e prudentiale) innalzamento degli impegni e dei pagamenti permessi nel regime di patto di stabilità, in ragione dell'innalzamento del livello delle entrate derivante dal nuovo regime delle entrate regionali previsto dall'art. 8 dello Statuto. Codesta Ecc.ma Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso, affermando che il MEF non aveva inteso «sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come "imposizione" o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale», sicché «il mancato perfezionamento dell'accordo» sarebbe stato «del tutto fisiologico, perché transitorio e rimesso all'ulteriore confronto tra le parti».

Tale rilievo — lo si permetta di dire — suonava anche come un monito allo Stato, in quanto nella cit. sent. n. 118 del 2012 codesto Ecc.mo Collegio si è anche e soprattutto premurato di individuare quali debbano essere i termini del patto di stabilità tra Stato e Regione Sardegna: «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato — per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso — dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [...]. Quest'ultimo ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna», sicché «ne consegue che "l'equilibrio del bilancio" [...] non potrà che realizzarsi all'interno dello spazio finanziario delimitato, in modo compensativo, dalle maggiori risorse regionali risultanti dalla entrata in vigore dell'art. 8 dello statuto (con decorrenza dal 1° gennaio 2010 per effetto dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006) e dalla riduzione della spesa conseguente alla applicazione del patto di stabilità 2011», in quanto «il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata».

Nonostante la chiarissima ricostruzione dei contenuti (lo si deve sottolineare: non meri criteri o direttive per le parti contraenti, ma veri contenuti) del patto di stabilità, lo Stato non ha inteso fare proprio l'insegnamento della Corte, tanto che nel 2011 non vi è stato alcun accordo sul patto di stabilità e che ancora nel 2012 il MEF ha nuovamente negato il proprio assenso all'innalzamento dei livelli degli impegni e dei pagamenti ai fini del patto di stabilità. Infatti, con Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891, il Ragioniere Generale dello Stato, «pur comprendendo le esigenze di codesta Regione di trasfondere sulla propria potenzialità di spesa la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario», affermava che la richiesta di un innalzamento del livello di spesa per il patto necessiterebbe «di un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria in termini di fabbisogno e di indebitamento netto», sicché, «in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore di codesta Regione» si osservava che, «a livello tecnico, non sussist[ono] margini per un ampliamento del tetto dei pagamenti».

La Regione ha impugnato la predetta Nota dinanzi al TAR della Sardegna (R. Ric. n. 914/2012), lamentando, in estrema sintesi, il fatto che lo Stato ha espressamente disatteso le statuizioni dell'Ecc.ma Corte costituzionale, negando l'assenso al doveroso innalzamento del livello delle spese ai fini del patto di stabilità (e solo con esplicito diniego di acquiescenza la Regione, per evitare la paralisi, ha conseguito una intesa tecnica con il Ministero con la Nota 26 novembre 2012, prot. n. 7982). In altri termini, mentre prima della sent. n. 118 del 2012 vi poteva essere qualche elemento controvertibile circa gli effetti della riforma dell'art. 8 dello Statuto sul patto di stabilità, codesto Ecc.mo Collegio ha definitivamente chiarito le questioni controverse, sicché il MEF dovrebbe semplicemente attenersi a tali indicazioni (cosa che non è avvenuta).

Tutto ciò considerato, gli effetti della novella recata dall'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012 sono a più forte ragione pregiudizievoli e illegittimi per la Regione perché determinano un sacrificio per la finanza regionale in violazione dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 7 dello Statuto e 119 Cost.) e della competenza regionale nella materia «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3, Cost.), decurtando di una maggiore e ulteriore somma il livello delle spese ammesse ai fini del patto di stabilità. Poiché, però, il livello massimo delle spese ammesse dal patto di stabilità ancora attende di essere aumentato in ragione della riforma dell'art. 8 dello Statuto, un'ulteriore diminuzione del livello delle spese si traduce necessariamente e immediatamente nella violazione del medesimo art. 8 dello Statuto.

La violazione dell'art. 8 dello Statuto e l'ulteriore illegittimo abbassamento del livello delle spese permesse alla ricorrente secondo il meccanismo del patto di stabilità, abbassamento intervenuto senza che il patto fosse stato adeguato alle nuove maggiori entrate previste dall'art. 8 dello Statuto, si risolve anche in una ulteriore lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, con contestuale violazione degli artt. 7 dello Statuto e 117 e 119 Cost., che tale autonomia



tutelano, anche nella forma della competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica» (che risulta azzerata dalla disposizione censurata, che irragionevolmente aumenta il sacrificio per la Regione Sardegna, in assenza di qualunque valido presupposto).

La violazione dell'art. 8 dello Statuto, come già rilevato, si apprezza anche in combinato disposto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.: è assolutamente irragionevole opporre alla Regione Sardegna ulteriori e gravosi limiti alla capacità di spesa derivante dal meccanismo del patto di stabilità prima che lo stesso livello delle spese assentite dal patto di stabilità sia stato adeguato alla nuova formulazione dell'art. 8 dello Statuto.

Per le stesse ragioni, come già si diceva, sono violati gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, in quanto la Regione, in ragione dell'abbassamento del livello delle spese, sarà ulteriormente impossibilitata a svolgere le funzioni pubbliche assegnatele da detti parametri statutari.

1.4. — Per mero tuziorismo, è opportuno precisare, sul punto (ma, per economia processuale, a valere anche per le necessarie occasioni in cui detto parametro sarà qui invocato), che la violazione dell'art. 8 dello Statuto di autonomia può e deve essere censurata sebbene l'art. 8 di tale Statuto sia stato modificato con legge ordinaria, ai sensi del successivo art. 54.

La qualità di parametri dei giudizi di legittimità costituzionale, invero, deve essere riconosciuta anche alle disposizioni del Titolo III dello Statuto speciale della Sardegna che, ai sensi dell'art. 54, comma 5, dello Statuto medesimo, possono essere modificate con legge ordinaria, previo parere della Regione. Tali disposizioni, infatti, sebbene sottoposte a quello che è stato definito un processo di «decostituzionalizzazione» (come codesta Ecc.ma Corte ha affermato nella sent. n. 70 del 1987), costituiscono pur sempre precetti che il legislatore statale deve rispettare, in quanto il procedimento di modificazione della norma statutaria è comunque «assistito da una garanzia del tutto peculiare a favore della Regione sarda», sicché la legge statale non può derogare la norma in questione, ma può solo modificarla con lo speciale procedimento di cui all'art. 54 dello Statuto (così ancora la cit. sent. n. 70 del 1987, cui *adde* le pur meno dirette affermazioni della sent. n. 215 del 1996).

1.5. — Infine, gli artt. 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto sono violati anche sotto il profilo del principio di leale collaborazione.

La giurisprudenza costituzionale ha ben messo in evidenza che «il metodo dell'accordo, introdotto per la prima volta dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), seguito dall'art. 28, comma 15, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), e riprodotto in tutte le leggi finanziarie successivamente adottate, dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2000), fino alla legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), deve essere tendenzialmente preferito ad altri» metodi di regolazione della spesa delle Regioni a statuto speciale, «dato che «la necessità di un accordo tra lo Stato e gli enti ad autonomia speciale nasce dall'esigenza di rispettare l'autonomia finanziaria di questi ultimi»» (sent. n. 82 del 2007).

Questo perché «l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (*ex plurimis* sentenza n. 353 del 2004)» (sent. n. 118 del 2012).

Ebbene, in questo caso lo Stato ha impedito che il metodo dell'accordo potesse funzionare correttamente. Si deve ricordare quanto già osservato nel ricorso pendente dinanzi codesta Corte costituzionale e rubricato al n. 196 del Reg. Ric. 2012, e cioè che il Ministero dell'economia e delle finanze, in sede di negoziazione del patto di stabilità, avrebbe potuto e dovuto tenere conto delle nuove disponibilità finanziarie della Regione Sardegna, connesse alla riforma dell'art. 8 dello Statuto. Nondimeno, poiché tale tesi è stata respinta proprio dallo Stato, che ha ritenuto necessaria un'intermediazione legislativa, a tanto si sarebbe dovuto procedere in questa sede, disegnando un quadro normativo generale idoneo alla applicazione coerente del metodo dell'accordo.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 131 e 132, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Anche i commi 131 e 132 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 recano disposizioni che innovano le previsioni del d.l. n. 95 del 2012, o attraverso una specifica novellazione del testo (comma 131) o attraverso ulteriori aggravamenti della condizione della finanza regionale (comma 132).

L'art. 1, comma 131, della legge n. 228 del 2012 prevede che «Al fine di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, anche al fine di garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica,



al comma 13 dell'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135:

a) alla lettera a), dopo le parole: “dalla data di entrata in vigore del presente decreto” sono inserite le seguenti: “e del 10 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013 e” ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: “Al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono comunque conseguire l'obiettivo economico-finanziario di cui alla presente lettera adottando misure alternative, purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario”;

b) alla lettera f), le parole: “al valore del 4,9 per cento e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,8 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “al valore del 4,8 per cento e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento”.

Per comodità d'esposizione conviene riportare le lettere a) e f) del comma 13 dell'art. 15 del d.l. n. 95 del 2012, novellate dal comma 131 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (le modifiche al testo originario sono evidenziate con caratteri in «grassetto»): «al fine di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi:

a) [...] gli importi e le connesse prestazioni relative a contratti in essere di appalto di servizi e di fornitura di beni e servizi, con esclusione degli acquisti dei farmaci, stipulati da aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, sono ridotti del 5 per cento a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e del 10 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2013 e per tutta la durata dei contratti medesimi; tale riduzione per la fornitura di dispositivi medici opera fino al 31 dicembre 2012. Al fine di salvaguardare i livelli essenziali di assistenza con specifico riferimento alle esigenze di inclusione sociale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono comunque conseguire l'obiettivo economico-finanziario di cui alla presente lettera adottando misure alternative, purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario; [...]

f) il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici, di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 [...] è rideterminato, per l'anno 2013 al valore del 4,8 per cento e, a decorrere dal 2014, al valore del 4,4 per cento».

Come si vede, il comma 131 prevede ulteriori previsioni di contenimento della spesa sanitaria, le quali sono immediatamente vincolanti (per lo meno nel totale del risparmio conseguito) anche per le Regioni speciali. Dette riduzioni di spesa sono alla base della riduzione del fabbisogno sanitario previsto al successivo comma 132: «In funzione delle disposizioni recate dal comma 131 e dal presente comma, il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, come rideterminato dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 [...] è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27 della legge n. 42 del 2009, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

Lo Stato, dunque, non solo ha previsto una forma di contenimento della spesa pubblica che impone tagli alle Regioni, ma ha anche previsto che i risparmi di spesa si traducano in un vantaggio diretto per l'erario, attraverso trattenute sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali che spettano alle Regioni speciali. Tanto, però, comporta la lesione delle attribuzioni della ricorrente.

2.1. — Per comprendere le ragioni per le quali la disposizione in commento appare particolarmente lesiva delle attribuzioni della ricorrente si deve premettere che l'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007) ha stabilito che «dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato». Ciò vuol dire che il legislatore, con la disposizione in esame, non ha tanto disciplinato la spesa statale per la salute pubblica nel territorio sardo, ma ha direttamente posto un onere su un capitolo di spesa che ormai è gestito e finanziato autonomamente dalla Regione Sardegna. In altri termini, la Regione Sardegna, che è stata onerata dal 2006 del finanziamento della spesa sanitaria regionale, sarà costretta a stornare una quota parte di questo finanziamento per utilizzarlo come contributo di finanza pubblica, con evidente compromissione del diritto alla salute dei suoi cittadini, in una con quella delle sue attribuzioni costituzionali.

Se ciò è, come è, vero, ne deriva che lo Stato ha esorbitato dalla propria competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e ha conseguentemente violato la competenza regionale nella stessa materia, contestualmente ledendo l'autonomia finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost.



A questo proposito, si deve ricordare che codesta Ecc.ma Corte costituzionale si è pronunciata in un caso analogo già con la sent. n. 133 del 2010. In tale caso si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009: «La predetta norma, nel prevedere l'istituzione di un fondo con dotazione di 800 milioni di euro — “destinato ad interventi relativi al settore sanitario” ed alimentato con le economie di spese derivanti, tra l'altro, dall'applicazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 [...] — dispone che “in sede di stipula del Patto per la salute è determinata la quota che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano riversano all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale”» (così è riassunta la questione nel Ritenuto in fatto della menzionata sent. n. 133 del 2010). Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, a quel proposito, rilevò che «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, “neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” (sentenza n. 341 del 2009)».

Similmente nel caso giudicato con sent. n. 341 del 2009, si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del d.l. n. 112 del 2008, ove si prevedeva che «siano ridotti del 20 per cento, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 e a decorrere dalla data di conferimento o rinnovo degli incarichi, i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici». Codesta Ecc.ma Corte costituzionale, rilevato che «le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata» sarebbero state poi utilizzate per consentire che le «Regioni stesse concorr[essero] con lo Stato alla copertura dei relativi oneri» e considerato che la Provincia autonoma di Trento (ricorrente in quella vicenda) «provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, “senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato” (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994)», ha affermato che «In tale diverso e peculiare contesto, l'applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell'art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento». Tanto, è evidente, deve valere anche nel caso qui in esame.

2.2. — Valgono, poi, anche per il presente comma i vizi già elencati in relazione al precedente comma 118.

Il legislatore statale non si è limitato a prevedere forme (già di per sé illegittime) di contenimento della spesa sanitaria, ma, anche in questo caso, ha imposto un ulteriore contributo aggiuntivo agli obiettivi di finanza pubblica a carico del bilancio regionale, senza delimitare il periodo di questo particolare sforzo finanziario così fissato (che, infatti, sarà massimo «a decorrere dal 2014»).

Pertanto anche il comma 132 qui censurato è palesemente lesivo dell'autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta alla ricorrente, perché impone la partecipazione ad un nuovo onere di finanza pubblica per un periodo di tempo indeterminato. Per questa ragione:

— è violato l'art. 117, comma 3, Cost., in quanto il legislatore, determinando un obbligo finanziario indefinito nel tempo per la Regione, ha esorbitato dalla propria competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», contestualmente operando un *vulnus* alla speculare competenza regionale;

— sono violati gli artt. 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

— è violato l'art. 119, comma 4, Cost., in quanto il contributo richiesto dallo Stato impedisce, di fatto, alla Regione di provvedere all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di cui è titolare in ragione della Costituzione, dello Statuto e della legge in generale;

— sono violati gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, in quanto l'accantonamento delle somme ivi previste relativamente alla quota di compartecipazione alle entrate erariali prevista dall'art. 8 dello Statuto impedisce di fatto alla Regione di esercitare le funzioni pubbliche nelle materie di sua competenza;

— è, infine, violato, in combinato disposto con questi parametri, anche l'art. 3 Cost., per l'evidente irragionevolezza di una scelta normativa che pretende di imporre un sacrificio su un settore interamente amministrato e finanziato dalla Regione.

2.3. — Si è già accennato al fatto che la previsione di contenimento della spesa sanitaria per la Regione Sardegna, che finanzia in via autonoma il servizio sanitario regionale, si risolve in un contributo di finanza pubblica allo Stato, che trattiene all'erario una somma equivalente, scomputandola dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali previste dallo Statuto.



In questo modo, però, lo Stato ha di bel nuovo violato l'art. 8 dello Statuto, perché il contributo alla finanza pubblica è fatto valere direttamente sulle quote di compartecipazione alle entrate erariali nonostante che lo Stato, come si è detto *sub* 1.2., non abbia ancora dato completa esecuzione al nuovo regime delle medesime, fissato, appunto, dall'art. 8. La violazione dell'art. 8 si apprezza, di nuovo, anche in combinato disposto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, per il motivo che è assolutamente irragionevole disporre una ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria della Regione senza aver portato a compimento la riforma della finanza regionale di cui al novellato art. 8 dello Statuto.

La violazione dell'art. 8 dello Statuto, poi, si riverbera nella generale lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost., come pure nella lesione della competenza regionale nella materia «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117 Cost.

Infine, come già si è detto, la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione ne compromette la capacità di svolgimento delle funzioni pubbliche assegnate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge, con violazione degli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto, che elencano dette funzioni pubbliche e assegnano alla Regione la potestà amministrativa in merito.

3. — Illegittimità dell'art. 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. L'art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012 introduce nuovi limiti di spesa per gli enti territoriali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, inserendo ulteriori commi all'art. 12 del d.l. n. 98 del 2011. Conviene riportare la previsione in oggetto: «all'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo il comma 1 sono inseriti i seguenti: [...]

1-ter. A decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento. La congruità del prezzo è attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. Delle predette operazioni è data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente.

1-quater. Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti. Sono esclusi gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'articolo 8 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. [...]».

La novella all'art. 12 del d.l. n. 98 del 2011 si indirizza:

- agli «enti territoriali», tra cui sono le Regioni, ivi comprese le speciali;
- agli «enti del Servizio sanitario nazionale», tra cui sono ricomprese le aziende del servizio sanitario regionale sardo, finanziate esclusivamente dalla Regione Sardegna ai sensi dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006;
- alle «amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196», tra cui sono anche le Regioni, le province, i comuni, le Comunità montane, le unioni di comuni (*cf.* il Comunicato dell'ISTAT recante «Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e di finanza pubblica)», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2012).

Ciò considerato, la disposizione in esame è illegittima perché esorbita dalla competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e, di conseguenza, non solo lede la rispettiva competenza regionale, ma lede anche l'autonomia finanziaria della Regione, tutelata dagli artt. 7 e 8 dello Statuto e le attribuzioni legislative dalla ricorrente in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

3.1. — È principio fermo nella giurisprudenza costituzionale che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente “imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa”



(sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni “a condizione di permettere l’extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale” (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall’auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009)» (così la recente sent. n. 139 del 2012).

Nel caso in questione, però, la realtà è ben altra. La piana lettura delle disposizioni impugnate «rende evidente la impossibilità di ricondurre la disposizione censurata ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione», perché le disposizioni normative «sono tutte assai particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee» e «non possono non applicarsi integralmente, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a Regioni e Province autonome», sicché, «quand’anche la norma impugnata venga collocata nell’area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all’adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l’autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia» (così, in modo particolarmente efficace tra le tante, la sent. n. 159 del 2008). In particolare, lo Stato non ha fissato un limite di spesa, ma impedisce in via generale l’acquisto e la locazione di immobili agli Enti sopra menzionate, senza che la Regione possa in alcun modo rimodulare in via autonoma un qualsivoglia principio generale di risparmio pubblico.

Di conseguenza, l’art. 1, comma 138, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui aggiunge i commi 1-ter e 1-quater all’art. 12 del d.l. n. 98 del 2011, viola l’art. 117, comma 3, Cost., perché esorbita dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», impingendo nella corrispettiva competenza regionale. Per ragioni analoghe sono violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto e l’art. 119 Cost., che tutelano l’autonomia finanziaria della ricorrente.

Gli artt. 7 e 8 dello Statuto e gli artt. 117 e 119 Cost. sono violati anche in combinato disposto con l’art. 3, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto, che assegnano alla Regione competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni». Dalle disposizioni statutarie e costituzionali ora invocate, infatti, deriva anche la competenza esclusiva della Regione nella materia «finanza locale». Come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato nella sent. n. 275 del 2007, infatti, «la competenza statale concorrente in materia di finanza pubblica regionale e locale, sancita dall’art. 119, secondo comma, Cost. e, per la Regione sarda, dall’art. 7 dello statuto speciale [...] esplica la sua efficacia anche nella materia della finanza locale, la quale, per la Regione sarda, è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell’art. 3, lettera b), del relativo statuto speciale». Detta competenza è violata perché il legislatore ha imposto agli enti territoriali e locali della Sardegna oneri relativi allo svolgimento della loro attività che, come già detto, non si possono tradurre in un principio generale di risparmio, ma sono e rimangono previsioni di estremo dettaglio che solo la Regione, nell’esercizio delle suddette competenze, poteva adottare.

3.2. — Particolarmente lesiva delle attribuzioni della ricorrente è la previsione che, per l’acquisto degli immobili, «la congruità del prezzo è attestata dall’Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese». In questo modo, infatti, lo Stato impone alla Regione e agli enti territoriali e locali sardi di ammettere nel procedimento amministrativo relativo alla gestione dei rispettivi uffici il potere autoritativo di un ufficio dipendente dal Ministero dell’economia e delle finanze, qual è l’Agenzia del demanio. Tale disposizione è di per sé lesiva della competenza esclusiva della Regione nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all’art. 3, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto.

3.3. — Infine, anche in questo caso si deve segnalare che con la disposizione in esame lo Stato ha inteso porre regole di coordinamento finanziario relative a Enti che non traggono finanziamento dallo Stato, quali gli enti del servizio sanitario regionale sardo.

Si è già detto che l’art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006 (finanziaria per il 2007) ha stabilito che «dall’anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato». Ciò vuol dire che il legislatore, con la disposizione in esame, ha disciplinato non tanto la spesa statale per la salute pubblica nel territorio sardo, ma ha direttamente posto un onere su un capitolo di spesa che ormai è gestito e finanziato autonomamente dalla Regione Sardegna. In altri termini, la Regione Sardegna, che è stata onerata dal 2006 del finanziamento della spesa sanitaria regionale, sarà costretta a stornare una quota parte di questo finanziamento per utilizzarlo come contributo di finanza pubblica, con evidente compromissione del diritto alla salute dei suoi cittadini, in una con quella delle sue attribuzioni costituzionali.



Pertanto anche in questo caso lo Stato ha esorbitato dalla propria competenza concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica» ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., e ha conseguentemente violato la competenza regionale nella stessa materia, contestualmente ledendo l'autonomia finanziaria della Regione tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost., dettando una disciplina irragionevole e violativa anche dell'art. 3 Cost.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 141, 142, 143, 145 e 146, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. I commi 141, 143 e 146 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 prevedono ulteriori forme di risparmio per «le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (tra le quali è la ricorrente, come si è detto *supra*). In particolare, il comma 141 prevede che dette Amministrazioni «non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti». Il comma 143 prescrive che, «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2014, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 141 non possono acquistare autovetture né possono stipulare contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Le relative procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012 sono revocate». Infine, ai sensi del comma 146, le stesse Amministrazioni «possono conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici. La violazione della disposizione di cui al presente comma è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti».

Anche queste disposizioni sono certamente illegittime perché pongono regole di estremo dettaglio, in violazione della competenza regionale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», né possono essere ricondotte ad una matrice unitaria e complessiva di risparmio pubblico che la Regione possa rimodulare attraverso una propria legislazione attuativa. Tanto, con la conseguente violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. e, per le medesime ragioni, degli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria regionale.

I parametri costituzionali e statutari ora richiamati sono violati, una volta di più, anche in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettere a) e b) dello Statuto, che affida alla Regione ricorrente la competenza legislativa esclusiva nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione» e «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» e, di conseguenza, nella materia della «finanza pubblica locale», nella misura in cui le disposizioni impugnate trovano applicazione agli enti locali e territoriali sardi.

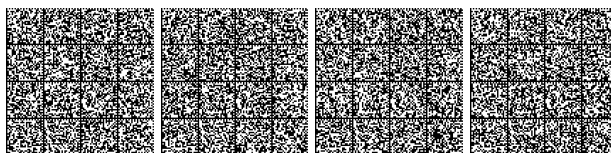
4.1. — Il comma 142, poi, prevede che «Le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 sono versate annualmente, entro il 30 giugno di ciascun anno, dagli enti e dalle amministrazioni dotate di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Il presente comma non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali».

La norma ora riportata è anch'essa illegittima per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. e 7 dello Statuto, in quanto dispone di somme derivanti da previsioni illegittime, perché non di principio ma di estremo dettaglio, come si è visto nel precedente paragrafo. Inoltre gli stessi parametri sono violati anche in relazione ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., per due distinti profili.

In primo luogo perché non vi è alcuna ragione per esentare (giustamente) dal contributo previsto dal comma ora citato gli «enti e gli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano» e gli «enti locali», lasciando invece (ingiustamente) soggette al prelievo le stesse Regioni e Province autonome (esse, come si è detto, sono inserite nel c.d. elenco ISTAT di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009). In secondo luogo perché i risparmi di spesa previsti dal comma 141 dovrebbero rimanere nelle disponibilità degli enti che riescono a perseguirli, così da migliorare i loro saldi finanziari. In questo modo, invece, è lo Stato a beneficiare dei sacrifici finanziari di bilancio degli enti territoriali virtuosi.

4.2. — Infine, il comma 145 prevede che «per le regioni l'applicazione dei commi da 141 a 144 costituisce condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174. La comunicazione del documentato rispetto della predetta condizione avviene ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre-2012, n. 174».

Si deve premettere che la ricorrente ha gravato con distinto ricorso l'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012. La formulazione di quella disposizione, già censurata è tale da far dubitare che essa si applichi anche alla Regione Sardegna, anzitutto perché la ricorrente non beneficia di «trasferimenti erariali», ma è attributaria di una quota fissa di compartecipazione alle entrate erariali ai sensi dell'art. 8 dello Statuto. Tuttavia, dato che l'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012



espressamente prevede che le Regioni a Statuto speciale dovranno applicare le norme del medesimo decreto-legge, la Regione Sardegna ha dovuto impugnare il d.l. n. 174 del 2012 nelle forme di rito, in quanto il combinato disposto degli artt. 2 e 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012 lascia intendere che i «trasferimenti erariali» altro non sono — per la Regione Sardegna — se non le quote di compartecipazione al gettito tributario sulle quali si fonda l'autonomia economico-finanziaria dell'isola.

Per le stesse ragioni oggi la Regione deve impugnare il comma 145 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012. La disposizione oggi impugnata, infatti, così come lo stesso art. 2 del d.l. n. 174 del 2012, è violativa dell'art. 8 dello Statuto, perché i trasferimenti erariali che il legislatore prevede di bloccare nel caso in cui la Regione Sardegna fosse da considerare inadempiente rispetto sono costituiti dalle quote di compartecipazione erariale fissate nel parametro statutario ora invocato, sicché il blocco dei trasferimenti erariali, inteso quale sostanziale disapplicazione o elusione del regime di compartecipazione (fissa) alle entrate erariali di cui all'art. 8 dello Statuto è equivalente ad un contributo *sine causa* e indeterminato nel tempo a favore dello Stato, contributo che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, esorbita dalla competenza statale concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e impinge nella relativa competenza concorrente regionale. Anche per questo profilo, dunque, è violato ancora l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 8 dello Statuto.

Anche in questo caso, poi, la lesione del meccanismo di compartecipazione al gettito tributario previsto dall'art. 8 dello Statuto si risolve in una violazione della generale autonomia finanziaria della Regione, con la conseguente violazione dell'art. 7 dello Statuto e dell'art. 119 Cost., che detta autonomia tutelano e garantiscono, nonché dello stesso art. 8 dello Statuto, in combinato disposto con gli artt. 3, 4 e 5, dello Statuto, perché l'indebita sottrazione di risorse, una volta di più si traduce nella compromissione della capacità regionale di assolvere ai compiti statutariamente conferitile.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 299, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Il comma 299 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 ha dettato alcune previsioni in tema di contrasto all'evasione fiscale, modificando l'art. 2 del d.l. n. 138 del 2011: «all'articolo 2 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 36, il terzo e il quarto periodo sono sostituiti dai seguenti: “A partire dall'anno 2013, il Documento di economia e finanza contiene una valutazione, relativa all'anno precedente, delle maggiori entrate strutturali ed effettivamente incassate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Dette maggiori risorse, al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, nonché di quelle derivanti a legislazione vigente dall'attività di recupero fiscale svolta dalle regioni, dalle province e dai comuni, unitamente alle risorse derivanti dalla riduzione delle spese fiscali, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale e sono finalizzate al contenimento degli oneri fiscali gravanti sulle famiglie e sulle imprese, secondo le modalità di destinazione e di impiego indicate nel medesimo Documento di economia e finanza”;

b) dopo il comma 36 è inserito il seguente: “36.1. — Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta annualmente, in allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale. Il rapporto indica, altresì, le strategie per il contrasto dell'evasione fiscale, le aggiorna e confronta i risultati con gli obiettivi, evidenziando, ove possibile, il recupero di gettito fiscale attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti”».

Le disposizioni in esame prevedono che le maggiori entrate derivanti dall'evasione fiscale siano di fatto riservate all'erario, che le impiega per finanziare la riduzione della pressione fiscale.

5.1. — In questo modo, però, le disposizioni censurate acquisiscono alla disponibilità dello Stato maggiori entrate che dovrebbero essere di sicura spettanza regionale, quanto meno in notevole misura. Le maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, infatti, se riferite a presupposti d'imposta maturati nel territorio regionale, sono comuni entrate erariali che non sono state acquisite dalla finanza pubblica solo per una patologia del sistema e che ora non possono essere distratte in favore dello Stato (a tutto concedere, lo Stato potrebbe trattenere il costo del recupero dell'evasione, ma non certo le intere somme recuperate).

Si tratta, in altri termini, di cespiti che, a seconda della particolare imposta o tassa che è stata evasa, sarebbero sottoposti alla diversa quota fissa di compartecipazione prevista dall'art. 8 dello Statuto (si ricordi che l'art. 8, comma 1, lettera *m*) reca una clausola residuale, in base alla quale spettano alla Regione i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»).

Ciò considerato, la disposizione in esame è violativa dell'art. 8 dello Statuto, perché il legislatore statale non può, in assenza di disposizioni statutarie che consentano l'istituzione di riserve erariali, escludere la ricorrente dalla compartecipazione alle entrate erariali che le spetta ai sensi dell'art. 8 dello Statuto.



5.2. — La questione della riserva all'erario delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale è stata scrutinata nella recentissima sent. n. 241 del 2012. In quel caso la Regione Sardegna, ricorrente ora come allora, aveva impugnato proprio l'art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011, novellato dalla disposizione qui censurata, che già riservava allo Stato le maggiori entrate derivanti dal contrasto all'evasione fiscale. La ricorrente lamentava che «l'acquisizione in capo allo Stato di tali maggiori entrate viola l'art. 8 dello statuto speciale, trattandosi di un gettito che, in assenza di condotte evasive degli obblighi tributari, sarebbe spettato pro quota, in base a detto parametro statutario, alla Regione». Sul punto codesto Ecc.mo Collegio ha affermato che «in mancanza di riserve statutarie in favore dello Stato, deve osservarsi che la normativa impugnata non è conforme allo statuto speciale. Infatti, le complessive maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto dell'evasione fiscale costituiscono "entrate tributarie" che l'evocato art. 8 dello statuto speciale attribuisce alla Regione autonoma (se riscosse o percette nel suo territorio), secondo le quote fisse indicate nello stesso articolo con riguardo ai diversi tributi oggetto di tale attività».

Questa difesa non ignora che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con la sent. n. 241 del 2012, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011 «con riferimento alle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione».

In quell'occasione, infatti, fu rilevata l'«inapplicabilità alla Regione autonoma Sardegna della normativa denunciata», derivante dal fatto che l'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 recava una c.d. «clausola di salvaguardia» in favore delle Regioni speciali. Codesto Ecc.mo Collegio osservò che «occorre muovere dall'interpretazione dell'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 [...], il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra tale decreto e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: "L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione". Ad avviso dell'Ecc.ma Corte costituzionale, infatti, «l'attuazione» del decreto, menzionata nell'articolo, deve essere intesa non nella ristretta accezione di predisposizione di fonti normative secondarie dirette a regolamentare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto, ma in quella, più ampia e generica, di applicazione delle norme del decreto», sicché, «per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari».

Ebbene, come si è già detto, il comma 299 dell'art. 1, della legge n. 228 del 2012 ha novellato l'art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011, sicché si potrebbe ritenere che anche in questo caso l'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 determini l'inapplicabilità anche della nuova formulazione dell'art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011, per come novellato dall'art. 1, comma 299, della legge n. 228 del 2012, alla ricorrente.

Si deve, però, considerare che, a stretto rigore, la novella all'art. 2, comma 36, del d.l. n. 138 del 2011 è recata dall'art. 1, comma 299, della legge n. 228 del 2012, la quale non contiene alcuna clausola di salvaguardia delle attribuzioni delle Regioni speciali.

In verità, è l'art. 1, comma 554, della legge n. 228 del 2012 a prevedere che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione». Tuttavia, come si dirà meglio *sub* par. 9., la disposizione ora citata è assolutamente insufficiente a fare salve le attribuzioni delle Regioni a statuto speciale, tra le quali la ricorrente, perché nulla prevede circa l'applicazione delle disposizioni della legge, ma si limita a imporre alle Regioni di rispettare gli Statuti e le rispettive norme di attuazione. Per questa ragione l'art. 1, comma 299, della legge n. 228 del 2012 è lesivo delle attribuzioni della ricorrente anche se esso modifica le previsioni del d.l. n. 138 del 2011.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Il comma 380 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 apporta alcune modificazioni al regime dell'imposta municipale propria (IMU) già disciplinata dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011.

In particolare, si prevede che «al fine di assicurare la spettanza ai Comuni del gettito dell'imposta municipale propria, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] per gli anni 2013 e 2014:

a) è soppressa la riserva allo Stato di cui al comma 11 del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011;

b) è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale che è alimentato con una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2013 per l'anno 2013 ed entro il 31 dicembre 2013 per l'anno 2014. In caso di mancato accordo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è comunque emanato entro



i 15 giorni successivi. L'ammontare iniziale del predetto Fondo è pari, per l'anno 2013, a 4.717,9 milioni di euro e, per l'anno 2014, a 4.145,9 milioni di euro.

Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei comuni. A seguito dell'emanazione del decreto di cui al primo periodo, è rideterminato l'importo da versare all'entrata del bilancio dello Stato. La eventuale differenza positiva tra tale nuovo importo e lo stanziamento iniziale è versata al bilancio statale, per essere riassegnata al fondo medesimo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Le modalità di versamento al bilancio dello Stato sono determinate con il medesimo DPCM;

c) la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui alla lettera *b)* è incrementata della somma di 890,5 milioni di euro per l'anno 2013 e di 318,5 milioni di euro per l'anno 2014; i predetti importi considerano quanto previsto dal comma 381;

d) con il medesimo DPCM di cui alla lettera *b)* sono stabiliti i criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale, tenendo anche conto per i singoli comuni: 1) degli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni di cui alle lettere *a)* ed *f)*; 2) della definizione dei costi e dei fabbisogni standard; 3) della dimensione demografica e territoriale; 4) della dimensione del gettito dell'imposta municipale propria ad aliquota base di spettanza comunale; 5) della diversa incidenza delle risorse soppresses di cui alla lettera *e)* sulle risorse complessive per l'anno 2012; 6) delle riduzioni di cui al comma 6 dell'articolo 16 del decreto-legge 26 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; 7) dell'esigenza di limitare le variazioni, in aumento ed in diminuzione, delle risorse disponibili ad aliquota base, attraverso l'introduzione di un'appropriata clausola di salvaguardia;

e) sono soppressi il fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, nonché i trasferimenti erariali a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, limitatamente alle tipologie di trasferimenti fiscalizzati di cui ai decreti del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 21 giugno 2011 e del 23 giugno 2012;

f) è riservato allo Stato il gettito dell'imposta municipale propria di cui all'articolo 13 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13;

g) i comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo del citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D;

h) sono abrogati il comma 11 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, i commi 3 e 7 dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011; per gli anni 2013 e 2014 non operano i commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9 del medesimo articolo 2. Il comma 17 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei soli territori delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano;

i) gli importi relativi alle lettere *a)*, *c)*, *e)* ed *f)* possono essere modificati a seguito della verifica del gettito dell'imposta municipale propria riscontrato per il 2012, da effettuarsi ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 dell'Accordo del 1° marzo 2012 presso la Conferenza Stato città e autonomie locali. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le conseguenti variazioni compensative di bilancio».

6.1. — In via preliminare si deve ricordare che la Regione Sardegna ha impugnato l'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 con ricorso rubricato al n. 47 del Reg. Ric. 2012, tuttora pendente, censurando il fatto che le modalità istitutive dell'IMU hanno violato le sue attribuzioni statutarie. Dato che le disposizioni ora impugnate, anche attraverso alcune modifiche del regime fiscale dell'IMU, confermano nuovamente la vigenza di dette disposizioni, la ricorrente deve tuzioristicamente riproporre le censure già articolate nel ricorso n. 47 del Reg. Ric. 2012.

A questo proposito si deve ricordare che l'applicazione dell'IMU nelle Regioni a statuto speciale risultava inizialmente subordinata, in ragione dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 23 del 2011, all'adozione di specifiche «modalità» da parte delle stesse autonomie speciali «in conformità con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione». Erano fatte salve, poi, (comma 2) le «procedure previste dall'articolo 27 della [...] legge n. 42 del 2009» (le quali, come si è già detto, ancora non sono state attuate). Tanto, al fine di garantire — fra l'altro — la neutralità finanziaria, il necessario coordinamento tra Stato e Regione in materia di finanza locale, la considerazione dei livelli di reddito e dei costi connessi all'insularità. Il rinvio a particolari procedure di attuazione, originariamente previsto, riprendeva un modello regolativo che appariva rispettoso delle competenze delle Regioni a statuto speciale che, con forme diverse, era stato già sperimentato nell'ordinamento tributario, anche prima dell'approvazione della legge n. 42 del 2009. Basti pensare, a tal proposito, a quanto disposto dall'art. 1, comma 8, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria del 2008), che, in tema di rimborso dell'ICI per i Comuni situati nelle Regioni a Statuto speciale, prevedeva che «In relazione alle competenze attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza



locale, i rimborsi di cui al comma 7 sono disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei rispettivi territori, nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Inopinatamente, invece, l'imposta municipale propria è stata modificata in più parti rispetto al testo originariamente stabilito dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011, senza che fosse più previsto, in ordine alle modalità applicative nelle Regioni a Statuto speciale, il previo passaggio attraverso la ricordata procedura concordata di attuazione ed esecuzione. In questo modo è stata disattesa la precedente previsione normativa volta a garantire le peculiarità dei sistemi finanziari dei territori ad autonomia differenziata e l'invarianza di gettito delle loro entrate. Anche l'ulteriore riforma dell'imposta municipale propria oggi disciplinata dal comma 380 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 si distacca dal modello originariamente previsto dal d.lgs. n. 23 del 2011, sicché il legislatore statale ha riproposto una previsione illegittima che calpesta l'autonomia delle Regioni a Statuto speciale, in quanto non tiene in alcun conto le particolarità di quei territori, che — pure — lo stesso legislatore statale — con il d.lgs. n. 23 del 2011, aveva ritenuto rilevanti per una corretta disciplina dell'IMU nel contesto del c.d. «federalismo fiscale».

È, dunque, evidente che la disciplina dell'IMU, come adottata dall'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 e oggi modificata dal comma qui impugnato, viola le attribuzioni costituzionali della Regione Sardegna (anche) perché non lascia alla Regione alcun ambito di autonoma regolamentazione di un tipico tributo locale.

Risultano così violati gli artt. 7 e 8 dello Statuto della Regione Sardegna, che garantiscono alla Regione stessa un'adeguata autonomia finanziaria, e sono parimenti violati gli artt. 117 e 119 della Costituzione, che confermano la tutela della particolare autonomia economico-finanziaria della Regione e attribuiscono alla Sardegna la competenza concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

I medesimi parametri risultano violati anche in combinato disposto con l'art. 3, comma 1, lettera b), dello Statuto, perché lo Stato ha invaso la competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna in materia di «finanza pubblica locale».

L'art. 117, comma 3, Cost., è violato anche pel profilo della competenza concorrente in materia di «coordinamento del sistema tributario». Come si è visto, la disciplina dell'IMU non consente alle Regioni, nemmeno alle speciali, alcun margine di adattamento del meccanismo tributario locale alle particolarità regionali. Pertanto, la disciplina in questione esorbita dalla competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», così impingendo nella parallela competenza regionale oltre che nelle ricordate competenze statutarie della Regione Sardegna.

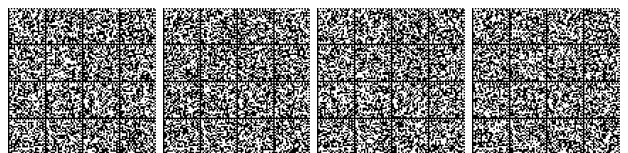
6.2. — Particolarmente lesiva per la Regione Sardegna è la lettera f) del secondo periodo del comma impugnato, che prevede una riserva allo Stato del gettito IMU «derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, del citato articolo 13». Come si vede, lo Stato ha eliminato solo in parte la riserva erariale generale sul maggior gettito derivante dall'IMU, trattenendosi ora il gettito derivante dalle aree accatastate nel «gruppo D». Questa previsione, però, è illegittima e violativa delle attribuzioni costituzionali della ricorrente.

Come si è già detto, l'istituzione di riserve erariali contrasta con l'art. 8 dello Statuto perché «le complessive maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi impugnati costituiscono “entrate erariali”, ai sensi dell'evocata lettera m) del primo comma dell'art. 8 dello statuto speciale», sicché la disposizione impugnata «sottrae [...] alla Regione autonoma Sardegna, in favore dell'Erario, i sette decimi di tali maggiori entrate, riscosse nel territorio regionale» (cit. sent. n. 241 del 2012).

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 387, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Il comma 387 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 reca alcune modificazioni al Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, già istituito dall'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011. In particolare vengono modificati i criteri di calcolo del tributo e le modalità di pagamento e di riscossione del tributo.

La Regione Sardegna, ancora con il ricorso rubricato al n. 47/2012 Reg. Ric., aveva già impugnato il solo comma 13-bis dell'art. 14 del d.l. n. 201 del 2012, che disciplina gli effetti dell'istituzione del nuovo tributo sul sistema di perequazione fiscale e tributaria dei comuni. Detto comma 13-bis prevedeva e prevede che «a decorrere dall'anno 2013 il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo n. 23 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti ai comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard di cui al comma 13 del presente articolo. In caso di incapienza ciascun comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue».

In ragione della disposizione ora menzionata, il legislatore statale ha fatto in modo che l'eventuale effetto positivo per la finanza degli enti locali delle Regioni Sicilia e Sardegna sia immediatamente scontato attraverso una contestuale riduzione dei trasferimenti statali.



Il comma 13-*bis* non è novellato dal comma 387 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, né viene modificato il regime di perequazione tra gli enti locali che è disciplinato nella disposizione già impugnata dalla ricorrente con il predetto ricorso rubricato al n. 47 del R. Ric. 2012. Nondimeno, poiché la legge qui censurata, pur lasciando intatto il comma sopra riportato, ha modificato il resto dell'articolo in cui esso è inserito, occorre tuzioristicamente impugnare anche le nuove disposizioni, rilevando che esse non sono soddisfattive delle censure già rivolte dalla ricorrente all'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011, perché, pur modificando i criteri di calcolo del tributo e le modalità di pagamento e di riscossione, mantengono in vita il sistema di perequazione che era già stato censurato dalla Regione Sardegna. Anche in questo caso, dunque, si devono proporre le medesime censure già proposte avverso l'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011 (arricchendole, peraltro, con un ulteriore profilo).

Il comma 387 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 viola gli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 7 dello Statuto, che attribuiscono alla Regione la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», materia che ricomprende anche la materia «finanza locale» (come codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha precisato nella sent. n. 275 del 2007), perché lo Stato è intervenuto in una materia che non gli appartiene, escludendo ogni forma di intervento regionale. Inoltre gli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 7 dello Statuto sono violati anche per un altro profilo: il ridotto finanziamento delle autonomie locali disposto dal sistema fiscale varato dall'art. 14 del d.l. n. 201 del 2011 e riformato dal comma in oggetto, anche se in relazione all'extragetto derivante dal tributo sui servizi e sui rifiuti, si riverbera sull'autonomia finanziaria regionale, costretta a far fronte al mancato incremento delle risorse comunali con uno specifico sostegno finanziario. Tanto, con la conseguenza della lesione dell'autonomia finanziaria regionale, perché la Regione dovrà (nuovamente) farsi carico del un sostegno economico compensativo a vantaggio dei comuni sardi.

Anche in questo caso, poi, è violato l'art. 117, comma 3, Cost., perché la disciplina del nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi non consente alla ricorrente di poter adattare la portata della tassa alle particolarità regionali. Pertanto, ancora una volta, la disciplina in questione esorbita dalla competenza legislativa concorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», così impingendo nella parallela competenza regionale oltre che nelle ricordate competenze statutarie della Regione Sardegna.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 466, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. I commi menzionati nel titolo del presente motivo di ricorso recano la nuova disciplina del patto di stabilità interno valida per le Regioni a statuto speciale (le modificazioni al regime del patto di stabilità per le Regioni ordinarie e per i rispettivi enti locali e territoriali sono invece contenute nei commi 431 sgg. del medesimo art. 1 della legge impugnata).

La nuova disciplina può essere così sintetizzata:

— il comma 454 prevede che le Regioni a statuto speciale concordano «l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile, determinato riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011: *a*) degli importi indicati per il 2013 nella tabella di cui all'articolo 32, comma 10, della legge 12 novembre 2011, n. 183; *b*) del contributo previsto dall'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [...] come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 [...] e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 [...] *c*) degli importi indicati nel decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, relativi al 2013, 2014, 2015 e 2016, emanato in attuazione dell'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 [...] *d*) degli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali»;

— il comma 456 prescrive che, in caso di mancato accordo, «gli obiettivi delle regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono determinati sulla base dei dati trasmessi, ai sensi dell'articolo 19-*bis*, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 [...] ridotti degli importi previsti dal comma 454»;

— ai sensi del comma 457, poi, «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale definiscono, per gli enti locali dei rispettivi territori, nell'ambito degli accordi di cui ai commi 454 e 455, le modalità attuative del patto di stabilità interno»;

— il comma 458 prevede che «l'attuazione dei commi 454, 455 e 457 avviene nel rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione»;

— il comma 459 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 454, 455 e 457, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite»;



— i commi 460, 461 e 466 recano disposizioni sul monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno;

— i commi 462 e 464 individuano il regime sanzionatorio per le autonomie speciali che non conseguono gli obiettivi del patto di stabilità;

— il comma 463 detta una disciplina speciale per le Regioni a statuto speciale per le quali risulti accertato il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno solamente in ragione delle maggiori spese per interventi finanziati dallo Stato o dall'Unione europea;

— il comma 465, infine, prevede che «i contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli».

Come si vede, il meccanismo del patto di stabilità ha trovato una nuova disciplina. La legge di stabilità, però, nel riformare il patto di stabilità per le Regioni a Statuto speciale, non ha previsto che l'accordo tra lo Stato e la Regione Sardegna dovesse adeguarsi alla riforma dell'art. 8 dello Statuto avvenuta con l'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, attraverso un innalzamento, in corrispondenza delle maggiori entrate di cui la Regione beneficia in ragione del nuovo art. 8 dello Statuto, dell'obiettivo della Sardegna relativo al complesso delle spese finali consentite in termini di competenza eurocompatibile.

8.1. — Si è già avuto modo di ricordare che l'art. 8 dello Statuto è stato modificato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, così da aumentare le risorse regionali, che la stessa Ragioneria Generale dello Stato aveva ritenuto insufficienti e disallineate rispetto al trend che si riscontrava nelle altre Regioni (si sono già citate le Note del Ragioniere Generale dello Stato 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, e 2 settembre 2005, prot. n. 0112371).

Il quadro dell'autonomia finanziaria garantita dallo Statuto secondo il regime di compartecipazione fissa alle entrate erariali, però, è circoscritto e limitato dal sistema del patto di stabilità, che è il meccanismo di governo della finanza regionale e degli enti territoriali disegnato dal legislatore statale al fine di coniugare la tutela dell'autonomia finanziaria della Regione e (in diverso grado) degli enti locali, con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica in tutte le sue articolazioni istituzionali.

Il contenuto del patto di stabilità per le Regioni ad autonomia speciale è sempre stato oggetto di accordo tra Stato e singola Regione o Provincia autonoma, pur nel succedersi delle continue riforme del meccanismo (si veda l'art. 24 della legge n. 448 del 2001; l'art. 29 della legge n. 289 del 2009; l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010; l'art. 32 della legge n. 183 del 2011, ora il menzionato art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012). Il meccanismo del patto di stabilità, dunque, si fonda sul principio dell'accordo tra eguali, mediante il quale la Regione esercita la propria autonomia finanziaria e lo Stato garantisce il conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

A partire dal 2011, la ricorrente, nel formulare le proposte per l'accordo sul patto di stabilità, ha richiesto al MEF un (prudenziale e sempre parziale) innalzamento del livello degli impegni e dei pagamenti in corrispondenza delle nuove entrate derivanti dal nuovo regime finanziario di cui all'art. 8 dello Statuto. Sia nel 2011, con Nota 7 giugno 2011, prot. n. 50971, sia nel 2012, con Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891, il Ministero ha sempre rigettato dette proposte (se ne è già dato conto *supra* alle pagine 13 sgg., *sub* 1.3.), affermando che «pur comprendendo le esigenze di codesta Regione di trasfondere sulla propria potenzialità di spesa la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario [...] tale richiesta necessita di un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria in termini di fabbisogno e di indebitamento netto», sicché «in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore di codesta Regione [...] a livello tecnico, non sussist[on]o margini per un ampliamento del tetto dei pagamenti» (così la cit. Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891, in tutto analoga alla precedente Nota 7 giugno 2011, prot. n. 50971).

A causa della posizione assunta dal MEF, a partire dal 2010 lo Stato e la Regione hanno potuto stipulare solamente mere intese tecniche, limitate ad alcuni aspetti marginali della disciplina del patto di stabilità, senza più conseguire l'accordo generale sul livello delle spese regionali, che è invece il cardine dell'intero meccanismo. Anzi, come si è già detto in precedenza (p. 14) sia nel 2011 che nel 2012 l'odierna ricorrente è stata costretta a gravare i provvedimenti ministeriali di rigetto delle proposte regionali con apposito ricorso proposto alla giurisdizione competente (codesta Ecc. ma Corte costituzionale nel 2011; il TAR della Sardegna nel 2012).

8.2. — In tutte le competenti sedi giurisdizionali, è bene sottolinearlo, la Regione ha costantemente negato che l'esecuzione del novellato art. 8 dello Statuto di autonomia (anche quanto all'adeguamento del patto di stabilità) richiedesse una qualsivoglia intermediazione legislativa attraverso un comune atto con forza di legge o tramite un decreto legislativo recante norme di attuazione dello stesso Statuto.



Questa posizione è confortata da limpide statuizioni di codesta Ecc.ma Corte costituzionale. In particolare, con la sent. n. 99 del 2012, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, adita dallo Stato per veder dichiarata l'illegittimità dell'art. 3 della legge reg. n. 12 del 2011 (con la quale era stato previsto che la Regione debba procedere all'accertamento delle poste in attivo di bilancio ai sensi dell'art. 8 dello Statuto nella formulazione vigente), ha affermato che non vi era una «sufficiente motivazione» a sostegno della necessità (asserita dallo Stato, come si è detto) che il nuovo art. 8 dello Statuto, per produrre i propri effetti al fine di determinare «la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione», debba essere attuato con la particolare procedura per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione.

Ciò significa che la Regione Sardegna, al momento di predisporre il proprio bilancio previsionale, può e deve immediatamente fare affidamento sulle entrate derivanti dal nuovo art. 8, e contabilizzarle di conseguenza. Inoltre tanto comporta che lo Stato, nella gestione (in via amministrativa e in via legislativa) dei rapporti finanziari con la ricorrente, deve osservare le previsioni, immediatamente applicabili, dell'art. 8 dello Statuto.

Nondimeno, pur a fronte dell'evidente correttezza dell'assunto regionale, lo Stato ha (altrettanto costantemente, se ne è dato conto), affermato che in carenza di un'intermediazione legislativa l'esecuzione del citato art. 8, novellato, dello Statuto non sia possibile e che, inoltre, non sia possibile nemmeno l'adeguamento della capacità di spesa della Regione alle maggiori disponibilità finanziarie riconosciute dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006, modificativo — appunto — dell'art. 8 dello Statuto.

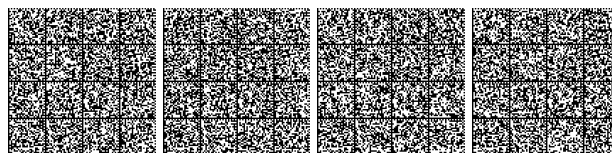
8.3. — Il quadro dei rapporti finanziari tra Stato e Regione è stato da ultimo modificato dalla legge n. 182 del 2012, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 26 ottobre 2012, suppl. ord. Questa legge ha adottato disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2012, che era stato approvato con legge 12 novembre 2011, n. 184, introducendo «le variazioni di cui alle annesse tabelle» (così l'art. 1). Nella prima tabella, relativa all'assestamento del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, è indicata la voce contrassegnata dal codice n. 2.3., Programma «Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale (3.5.)». Ivi si effettua una variazione sia alla previsione di competenza sia all'autorizzazione di cassa, aumentando rispettivamente gli stanziamenti di € 1.914.835.111,00 e di € 1.763.337.437,00.

Le somme destinate alla Regione Sardegna risultano dalla tabella allegata al d.d.l. di assestamento, voce codice 2790, punto n. 2, CP. Come si evince sia dalla relazione governativa al d.d.l. di assestamento di bilancio 2012 che dai lavori parlamentari, si tratta di versamenti per «1.383 milioni di euro alla regione Sardegna al fine di attribuire alla medesima le entrate previste dal nuovo ordinamento finanziario» (così, testualmente, l'allegato tecnico al d.d.l. di assestamento di bilancio 2012), disposti — appunto — «al fine di adeguare il regime di compartecipazione erariale della Regione al nuovo ordinamento finanziario e di funzioni attribuite alla Regione Sardegna, regime stabilito dalla legge finanziaria 296 del 2006» (così la Relazione dell'on. Calvisi, relatore nella Commissione V della Camera dei deputati, seduta di mercoledì 12 settembre 2012).

8.4. — A causa del persistente rifiuto da parte dello Stato di collaborare con la Regione in sede di confronto tecnico per l'adeguamento del patto di stabilità al nuovo regime delle entrate regionali anche a seguito dell'approvazione della legge di assestamento del bilancio, la Regione Sardegna si è trovata costretta ad impugnare la stessa legge n. 182 del 2012 dinanzi codesta Ecc.ma Corte costituzionale con ricorso tuttora pendente e rubricato al n. 196 del Reg. Ric. 2012. In particolare, la Regione ha censurato la legge di assestamento di bilancio 2012 in quanto detta legge poteva e doveva, in ossequio alla ricostruzione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione operata dal MEF (e contestata dalla Sardegna), dare seguito legislativo allo Statuto novellato non solo stanziando nel bilancio statale le somme sopra ricordate, ma anche stabilendo espressamente che la capacità di spesa della Regione è aumentata in corrispondenza delle maggiori disponibilità in entrata riconosciute con il menzionato stanziamento in bilancio e che a questo aumento deve uniformarsi il MEF nella negoziazione con la Regione.

La legge di assestamento del bilancio era (sempre nella stessa prospettiva, assunta dallo Stato, della necessaria intermediazione legislativa) senz'altro una opportuna sede normativa per procedere in tal senso. Dato che è nella legge di assestamento che le maggiori disponibilità in entrata della Sardegna sono state finalmente riconosciute, già in quella legge avrebbe dovuto trovare riconoscimento anche la maggiore disponibilità in uscita, così da fare salvo il principio di corrispondenza fra entrate e spese iscritte in bilancio (così Corte cost., sent. n. 118 del 2012) attraverso — appunto — un aumento della capacità di spesa parallelo all'aumento delle disponibilità in entrata.

8.5. — Se già nella legge di assestamento del bilancio 2012 lo Stato doveva provvedere nel senso auspicato dalla Regione e imposto dall'art. 8 dello Statuto, ancor più questo intervento si mostra necessario e doveroso nella legge qui gravata, la quale ha rideterminato il generale quadro normativo del patto di stabilità per le Regioni autonome.



Tanto non solo per ovvie ragioni di sistematicità dell'intervento normativo, apprezzabili anche in termini di (ir)ragionevolezza delle previsioni oggi impugnate, ma anche in ossequio alle prescrizioni della legge n. 196 del 2009, che ha riformato il sistema della contabilità pubblica e le procedure di approvazione del bilancio.

A questo proposito si deve tenere presente che l'art. 11, comma 3, lettera *m*), della legge n. 196 del 2009 prevede che «la legge di stabilità [...] indica: [...] *m*) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno», sicché è lo stesso legislatore che si era già vincolato e impegnato a regolare le modifiche del patto di stabilità nel caso in cui tanto si fosse rilevato necessario.

È vero che la legge n. 196 del 2009 è una legge ordinaria, che ha la stessa forza della legge oggi gravata, ma si deve considerare che con la legge di contabilità il legislatore ha disciplinato le procedure che devono essere seguite durante la sessione di bilancio, così vincolandosi ad un procedimento che non può oggi disattendere, se non anche a rischio di violazione del principio di ragionevolezza.

A maggior suffragio di quanto si sta dicendo, si consideri che la legge impugnata, al comma 455 dell'art. 1, ha dettato previsioni particolarissime e specifiche per la sola Regione Trentino-Alto Adige e per le Province Autonome di Trento e Bolzano. Tanto dimostra, una volta di più, che lo Stato, una volta negata (come si è visto) la possibilità di adeguare il patto di stabilità senza bisogno di una intermediazione legislativa, doveva e poteva farsi carico di una revisione obbligata della disciplina del patto di stabilità per la Regione Sardegna.

8.6. — Tutto ciò considerato, è di immediata evidenza che la legge impugnata ha violato il principio di ragionevolezza e il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., gli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello Statuto, gli artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 11 della legge n. 196 del 2009.

Come ricordato più volte, l'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna, è stato novellato dall'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006. Risulta dal citato carteggio del 2005 tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Regione che l'aumento delle entrate che ne è conseguito non intende certo soddisfare un capriccioso desiderio della Regione di avere a disposizione risorse maggiori, ma è stato la logica conseguenza della necessità di adeguare il quadro finanziario a tre dati.

Anzitutto, al conferimento alla Regione Sardegna di una serie di attribuzioni (in materia di trasporti, sanità, continuità territoriale, *cfr.* art. 1, commi 836 e 837, della legge n. 296 del 2006) del cui costo lo Stato si è sgravato, gravandone dunque la Regione che — evidentemente — non avrebbe potuto esercitarle in carenza di adeguate risorse economiche.

In secondo luogo, alla mutata realtà sociale ed economico-finanziaria di riferimento. Nel corso degli anni, invero, come è naturale, l'onere economico derivante dall'esercizio delle funzioni conferite alla Regione, a partire da quelle conferite in via esclusiva dall'art. 3 dello Statuto, si è fatto più consistente, anche a causa dell'esigenza di garantire standard sempre più elevati di qualità dei servizi pubblici e del generale aumento dei costi. Anche la già ricordata Nota del 3 agosto 2005 della Ragioneria Generale dello Stato lo ha constatato, prendendo atto delle «mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione» (si badi: normali, sicché non è qui questione del rapporto tra funzioni «nuove» e loro copertura con risorse altrettanto «nuove»!).

Da ultimo (ma non per ultimo) all'impellente necessità di rimediare alle gravi ed evidenti anomalie applicative, riconosciute dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato, determinate dal precedente regime finanziario. Si fa ancora riferimento al carteggio tra la ricorrente e la Ragioneria Generale dello Stato dell'estate 2005. Ivi il Ministero ha preso atto di un «anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale» nei trienni 1991-1993 e 1996-1998 e di una «progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale» relativo alla compartecipazione IVA. È facile comprendere come le anomalie applicative del previgente regime finanziario abbiano indebitamente compresso le entrate regionali e come questa compressione, a sua volta, abbia determinato un'indebita riduzione della capacità di spesa, posto che (data la mancata esecuzione integrale della riforma dell'art. 8 dello Statuto, anche in termini di innalzamento della capacità di spesa) la capacità di spesa ancora oggi riconosciuta alla Regione fa riferimento all'anno 2005.

Quando la legge n. 296 del 2006, novellando lo Statuto, ha modificato il quadro finanziario aumentando le entrate disponibili per la Regione Sardegna, pertanto, non ha fatto altro che adeguare il quadro delle entrate alle necessità delle spese e correggere le gravi distorsioni applicative che avevano caratterizzato il precedente regime finanziario e che avevano di fatto contraddetto il senso stesso del sistema di compartecipazione alle entrate tributarie, secondo il quale le entrate regionali dovevano fisiologicamente crescere al crescere del gettito tributario.

È chiaro, dunque, che i fondi che devono pervenire alla Regione ai sensi dell'art. 8 dello Statuto e che sono stati (finalmente) inseriti nel bilancio dello Stato con la legge n. 182 del 2012 sono tutti preordinati allo svolgimento, da parte della Regione ricorrente, delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) assegnatili dalla Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.), dallo Statuto (artt. 3, 4 e 5), dalle leggi dello Stato (per tutte valga il riferimento ai commi 836 gg. dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che hanno operato gli ultimi — in ordine di tempo — trasferimenti di funzioni a carico del bilancio regionale).



È del tutto evidente, conseguentemente, che il mancato adeguamento della possibilità di spesa della Regione non solo ne limita l'autonomia finanziaria (tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost.), ma ha come immediata conseguenza la lesione dei diritti dei cittadini residenti in Sardegna (garantiti dall'art. 2 Cost.) e la violazione del principio del loro eguale trattamento quale cittadini dello Stato (art. 3 Cost.).

Ciò considerato, è palese che la riforma del sistema del patto di stabilità per le Regioni speciali, specie in quanto avvenuta successivamente allo stanziamento dei fondi relativi alle nuove quote di compartecipazione alle entrate erariali, doveva necessariamente essere accompagnata dalla previsione dell'adeguamento del livello delle spese in termini di competenza eurocompatibile che possono essere impegnate e liquidate dall'Amministrazione regionale, dato che, nella (pur contestabile, si ripete) prospettiva assunta dallo Stato quanto alle modalità di entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione, tale previsione legislativa era — appunto — necessaria.

In mancanza di tale adeguamento, invero, la ragione stessa della novellazione dell'art. 8 dello Statuto viene tradita, perché essa non era certo preordinata ad apprestare arbitrariamente alla Regione una maggiore disponibilità di somme di danaro, bensì ad assicurare una più compiuta capacità di esercitare le funzioni di competenza e di soddisfare i diritti dei cittadini sardi. Non serve a nulla, dunque, alla Regione, avere la disponibilità di maggiori somme, se la disciplina del patto di stabilità non consente alla Regione medesima e al MEF di accordarsi sulla possibilità che tali somme possano essere spese.

8.6.1. — A questo proposito, va subito dissipato un possibile equivoco. È cosa nota, e lo si è anche rammentato citando il comma 454 dell'art. 1 della legge impugnata, che il meccanismo del patto di stabilità interno pone alle Regioni e agli enti locali un limite ulteriore rispetto al semplice vincolo di bilancio, fissando un tetto massimo sia al livello massimo delle spese che possono essere impegnate, sia al livello massimo dei pagamenti che possono essere liquidati da parte dell'Amministrazione interessata. Orbene, la ricorrente non intende in alcun modo sottrarsi a questo meccanismo di governo dell'economia pubblica, che opera direttamente attraverso una limitazione della spesa.

Purtuttavia si deve segnalare che per le altre Regioni (anche a statuto ordinario) l'ulteriore «strozzatura» della spesa pubblica determinata dal patto di stabilità si innesta su un quadro fisiologico della finanza regionale, sia per il profilo dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione, sia per il profilo della corrispondenza tra le risorse disponibili e le necessità di spesa dell'Ente connesse alle funzioni novellamente conferite.

Per la Regione Sardegna, invece, come si è già detto, il patto di stabilità interno incide in una situazione di finanza regionale che risulta essere patologica per esplicito riconoscimento dello stesso Stato. In altri termini: non solo le entrate sono insufficienti (o, meglio, lo saranno sino a che non saranno liquidati gli importi maggiori iscritti al bilancio dello Stato dalla legge di assestamento 2012) a far fronte al fabbisogno di spesa, ma la spesa è ulteriormente ridotta a causa dei vincoli del patto di stabilità, con un effetto esponenziale sconosciuto alle altre Regioni.

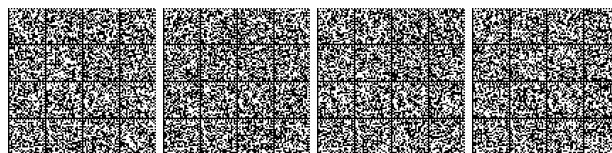
Mentre per le altre Regioni, dunque, il patto di stabilità interno può rappresentare uno strumento ragionevole e coerente di coordinamento della finanza pubblica, per la Regione Sardegna la sua applicazione in difetto della piena esecuzione del nuovo art. 8 dello Statuto si rivela irragionevole e violativi dell'autonomia finanziaria regionale.

8.6.2. — Per tutte le anzidette ragioni, il legislatore statale è palesemente incorso nei vizi sopra indicati non avendo previsto, al momento di riformare la disciplina del patto di stabilità anche in seguito allo stanziamento in bilancio delle somme necessarie a finanziare il nuovo regime economico della Regione, gli strumenti per l'aumento del livello delle spese e dei pagamenti che possono essere effettuati dalla Regione Sardegna.

È di immediato apprezzamento, anzitutto, la violazione dell'art. 8 dello Statuto. Addirittura dopo aver stanziato le somme necessarie a liquidare alla Regione le quote di compartecipazione fissate dalla disposizione in esame, proprio all'atto di riformare la disciplina del patto di stabilità, lo Stato preclude ulteriormente e senza alcuna ragione l'utilizzo di dette somme, così rendendo di fatto inutili detti stanziamenti e procrastinando ancora la completa ed esatta esecuzione della novella statutaria, anche in violazione del consolidato principio che i sacrifici finanziari imposti alle Regioni in limitazione della loro autonomia possono essere ragionevoli solo se (ragionevolmente, appunto) temporanei (*cf.*, tra le recenti, sent. n. 139 del 2012), il che, nella specie, non è, visto il pervicace e persistente rifiuto statale di eseguire quanto disposto dalle previsioni statutarie.

Tanto determina anche la conseguente violazione dell'autonomia finanziaria della Regione tutelata (anche) dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., autonomia che impone la garanzia delle capacità sia di entrata che di spesa che derivano dal regime delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto.

Evidente, poi, è il vizio di irragionevolezza della legge censurata, perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziate collide con le finalità della legge medesima, chiamata a ripartire i sacrifici finanziari secondo le possibilità di ciascuno.



L'art. 3 Cost., inoltre, risulta violato anche per il profilo del principio di eguaglianza, poiché, come si è visto, la Regione Sardegna risulta essere discriminata nei confronti di tutte le altre, subendo la cristallizzazione di limiti derivanti dal patto di stabilità che non tengono conto della (patologica) peculiarità della sua situazione finanziaria.

Lampanti, infine, sono le violazioni degli altri parametri costituzionali (art. 117) e statutari (artt. 3, 4 e 5) già indicati, per il semplice motivo che le risorse in oggetto — lo si deve ribadire — sono tutte preordinate allo svolgimento di funzioni pubbliche riconosciute come essenziali per la comunità regionale dallo stesso Stato.

8.6.3. — Violato è, altresì, il principio di corrispondenza fra le entrate e le spese del bilancio regionale, di cui all'art. 81, comma 1 (nella formulazione vigente, comma 4 nella precedente) della Costituzione.

È cosa nota che le politiche di bilancio devono rispettare il principio di parità di entrata e di spesa. Tale principio — lo si è già accennato — è stato ribadito da codesta Ecc.ma Corte costituzionale proprio nello scrutinare un conflitto in tema di rapporti economico-finanziari tra le parti del presente giudizio.

Ci si riferisce, in particolare, alla decisiva e più volte citata sent. n. 118 del 2012. In quel caso, lo si ripete, la Regione Sardegna aveva impugnato la Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna». Con quell'atto l'Amministrazione statale aveva rigettato la proposta di patto di stabilità per il 2011 ritualmente formulata dalla Regione ai sensi della legge vigente (art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010) con cui si chiedeva un innalzamento del livello delle spese e dei pagamenti assentiti in ragione delle maggiori entrate previste dal riformato art. 8 dello Statuto.

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, con cristallina chiarezza, che è «di palmare evidenza che [...] il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata». È stato così stabilito, in modo inequivocabile, che non solo sul piano logico (il che è addirittura autoevidente) ma anche su quello giuridico esiste e deve essere rispettato un principio di corrispondenza fra livello delle entrate e livello delle spese.

Tale principio, è cosa ovvia, deve essere rispettato anche nel dominio del patto di stabilità, e, pertanto, non solo al livello della negoziazione fra la Regione e il MEF, ma anche a quello della disciplina generale del patto di stabilità, dettata dalla legge statale. Anche in questo caso, infatti, si deve anzitutto escludere che il principio di corrispondenza tra entrate e spese possa essere di alcun ostacolo al funzionamento del meccanismo del patto di stabilità o al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica che la Repubblica si propone, anche nel rispetto del quadro economico tracciato in sede di Unione Europea o di più ristretta Unione monetaria.

In primo luogo, infatti, il principio di parità fra entrate e uscite non impedisce che la Regione Sardegna possa e debba contribuire agli obiettivi di finanza pubblica. Anche in questo caso è cosa nota che la partecipazione a detti obiettivi avviene generalmente in virtù di espliciti «prelievi» (pur confinati nel tempo, pena la loro illegittimità costituzionale) direttamente fissati dal legislatore statale, che la Regione deve tenere in conto al momento dell'elaborazione del suo bilancio (tra le tante disposizioni in esame, basti richiamare ancora il comma 3 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, che impone alle Regioni a Statuto speciale un contributo di finanza pubblica pari a € 1.600.000.000,00; non a caso l'art. 1, comma 454, della legge impugnata richiama le Regioni al rispetto dei contributi di finanza pubblica di cui alla tabella di cui all'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011).

In secondo luogo, proprio codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha inteso precisare, ancora nella sent. n. 118 del 2012, che lo strumento del patto di stabilità, per non condurre ad esiti illegittimi e irragionevoli, deve muoversi proprio nell'ambito definito dal principio di parità di entrate e uscite di bilancio e dall'obbligo dell'Ente territoriale autonomo di contribuire alla Finanza pubblica: «il contenuto dell'accordo» che Ministero e Regione stipulano per fissare i reciproci obblighi di finanza pubblica «deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato — per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso — dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Quest'ultimo ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna».

Per le ragioni anzidette, proprio movendo dalla prospettiva che è necessaria un'intermediazione legislativa per portare a compimento il nuovo regime finanziario previsto dallo Statuto, lo Stato aveva il preciso e inequivocabile dovere di consentire l'adeguamento del livello delle spese e dei pagamenti della Regione nel momento in cui riformava la disciplina del patto di stabilità, oltretutto dopo che il bilancio statale era stato assestato per tenere conto (seppure con un gravissimo ritardo) della necessaria esecuzione dell'art. 8 dello Statuto. Non avendo operato in tal senso, lo Stato ha certamente violato l'indicato principio di parità tra le entrate e le uscite regionali, di cui all'art. 81, comma 1, della Costituzione.



La violazione dell'art. 81 Cost., però, ridonda immediatamente nella violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della ricorrente.

In particolare, è nuovamente violato l'art. 8 dello Statuto, perché, come si è già detto, la disponibilità in entrata delle risorse finanziarie «rideterminate» e «quantificate» in detta disposizione (per usare gli stessi, puntuali, termini impiegati da codesta Ecc.ma Corte costituzionale) a nulla vale se le maggiori somme non possono essere poi concretamente impiegate attraverso gli impegni di spesa e la liquidazione dei pagamenti necessari allo svolgimento delle funzioni assegnate alla Regione.

Di conseguenza, la legge gravata lede, per un ulteriore profilo, anche l'autonomia finanziaria della Regione e, pertanto, viola l'art. 7 dello Statuto e l'art. 119 Cost.

Similmente, sono novellamente violati anche gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto e 117 Cost., perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziato dallo Stato impedisce alla Regione di finanziare le funzioni pubbliche assegnate dallo Statuto, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato.

Tanto, con la conseguenza della violazione degli artt. 2 e 3 Cost., perché i diritti costituzionali dei cittadini residenti in Sardegna possono essere concretamente goduti, in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini italiani, solo se la Regione può svolgere le funzioni pubbliche assegnate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge (si pensi, in primo luogo, al finanziamento del sistema sanitario regionale, che, ai sensi dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006, è completamente a carico della Regione).

L'art. 3 Cost., a sua volta, è ulteriormente violato perché i sacrifici imposti alla Regione Sardegna (e che questa, si ripete, accetterebbe pienamente) avrebbero dovuto essere parametrati alle disponibilità finanziarie aggiornate a seguito dell'esecuzione dell'art. 8 dello Statuto e non avrebbero potuto rimanere «congelate» ad un livello che quell'esecuzione non contemplava.

8.7. — Particolarmente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente è il comma 459 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012.

Si è già detto che esso prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 454, 455 e 457, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Con la disposizione in commento il legislatore ha inteso creare un maggior risparmio per le finanze dello Stato attribuendo alle Regioni a statuto speciale ulteriori funzioni pubbliche. Il conferimento di tali nuove funzioni sarà determinato, nell'intento del legislatore, da norme di attuazione dello Statuto, le quali dovranno in ogni modo assicurare dei «risparmi» per lo Stato, da conseguirsi «in modo permanente o comunque per annualità definite».

In questo modo, però, lo Stato ha pre-determinato il contenuto delle norme di attuazione statutaria, sovvertendo l'ordine gerarchico del sistema delle fonti ed eludendo le finalità di garanzia dell'autonomia regionale che sono sottese al procedimento di adozione delle norme di attuazione dello Statuto. Di conseguenza, la disposizione in esame viola l'art. 56 dello Statuto, che attribuisce alla commissione paritetica Stato-Regione Sardegna il potere di proporre le norme di attuazione dello Statuto.

Violato è anche l'art. 54 dello Statuto, che prevede le forme di revisione dello Statuto medesimo: lo Stato, avendo surrettiziamente avvocato al legislatore ordinario la potestà di determinare il contenuto delle norme di attuazione dello Statuto, ha di fatto derogato all'art. 56 dello Statuto senza seguire le forme previste dall'art. 54.

Violato è anche l'art. 116 della Costituzione, che riconosce la maggiore autonomia delle Regioni speciali «secondo i rispettivi statuti speciali».

9. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 554, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Il comma 554 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 prevede che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

Trattasi di una disposizione che, se da una parte obbliga espressamente le Regioni speciali ad una completa attuazione della legge impugnata, dall'altra parte reca una clausola inadatta a fare salve le attribuzioni statutarie delle medesime autonomie speciali. In altri termini: quella in oggetto è una clausola che, sebbene in apparenza sembri finalizzata alla tutela delle attribuzioni statutarie della Regioni ad autonomia speciale, finisce, al contrario, per mortificarle.



La pretesa clausola di salvaguardia, infatti, è rivolta solamente alle Regioni, le quali dovranno «adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». Questa formula non è adatta a limitare il raggio applicativo delle disposizioni della legge impugnata, proprio perché non prevede espressamente che gli ambiti di competenza delle Regioni a Statuto speciale si intendevano comunque fatti salvi dalle previsioni della legge n. 228 del 2012 che dovessero eventualmente risultare invasi dal legislatore statale.

9.1. — La questione dell'operatività della clausola di salvaguardia è stata chiarita da codesta Ecc.ma Corte costituzionale nella sent. n. 241 del 2012. In quel caso si interpretava l'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, ove si prevedeva che «l'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». Codesta Ecc.ma Corte costituzionale affermò che attraverso «la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono [...] la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari» salva l'evenienza che «singole norme del decreto-legge prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale».

Ora, la differenza che intercorre tra l'art. 1, comma 554, della legge n. 228 del 2012 e l'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 è assolutamente evidente. Solo replicando la stessa formula dell'art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 (e non quella ben più restrittiva qui in questione) poteva prodursi quel meccanismo inteso a salvaguardare sia la legittimità dell'intervento statale che le attribuzioni delle Regioni speciali che è stato limpidamente ricostruito nella cit. sent. n. 241 del 2012.

Di conseguenza, non avendo delimitato l'efficacia della legge n. 228 del 2012 (in particolare dei commi 118, 131, 132, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 299, 380, 387, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465 e 466) nel rispetto della rigida ripartizione delle competenze e delle specifiche previsioni recate dallo Statuto, il legislatore è incorso una volta di più nella violazione degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 54 e 56 dello Statuto, degli artt. 2, 3, 117 e 119 Cost. e del principio di uguaglianza e di ragionevolezza, nella misura in cui consente che le disposizioni della legge impugnata si applichino anche in violazione delle disposizioni statutarie e costituzionali indicate ai precedenti paragrafi.

P.Q.M.

La Regione Autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi numeri 118, 131, 132, 138, 141, 142, 143, 145, 146, 299, 380, 387, 454, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466 e 554, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2012, suppl. ord. n. 212, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» (legge di stabilità 2013).

Si deposita in allegato al presente ricorso, copia conforme all'originale della deliberazione della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 10/17 del 21 febbraio 2013, con unito estratto del processo verbale d'approvazione.

Roma-Cagliari, 25 febbraio 2013

Avv. LEDDA - Avv. LUCIANI



N. 42

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 8 marzo 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la legge di stabilità 2013, che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013 - Violazione della normativa statale rivolta al coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 388.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Personale dirigente presente nei ruoli delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ADSU) - Previsione che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico di dirigente, tale personale è considerato in esubero e transita direttamente nei ruoli regionali - Ricorso del Governo - Denunciata difformità dalle procedure previste per le eccedenze di personale dalla normativa statale - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (comprensiva dei rapporti di diritto privato regolati dai contratti collettivi).

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 2, comma 5 [recte: art. 2, nella parte in cui sostituisce l'art. 19, comma 5, della legge regionale 6 dicembre 1994, n. 91].
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 33.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Assenza o impedimento dei dirigenti delle Aziende regionali per il diritto allo studio universitario (ADSU) - Previsione che le relative funzioni sono svolte dal funzionario con il grado più elevato avente i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale e che per il periodo di svolgimento delle predette funzioni al medesimo funzionario è riconosciuto il trattamento economico spettante al dirigente - Ricorso del Governo - Denunciata impossibilità di ricondurre l'attribuzione delle funzioni in parola all'istituto della reggenza o a quello delle mansioni superiori - Mancata specificazione che l'attribuzione delle funzioni deve essere per il tempo necessario a provvedere alla sostituzione del dirigente - Violazione della normativa statale in materia di pubblico impiego - Invasione della competenza esclusiva dello Stato [in materia di ordinamento civile].

- Legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 71, art. 2, commi 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. n. 80224030587 per il ricevimento degli atti, fax 0696514000 e PEC ags_m2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

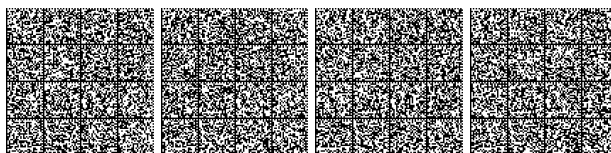
Contro la Regione Abruzzo (CF 80003170661) in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, piazza S. Giusta Palazzo Centi - L'Aquila - cap 67100.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale della Legge della Regione Abruzzo n. 71 del 28 dicembre 2012 pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 94 del 28 dicembre 2012, recante «Misure di contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica della legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della struttura del Servizio di cooperazione Territoriale - IPA», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 26 febbraio.

FATTO

In data 28 dicembre 2012 è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo (BUR), la Legge Regionale n. 71 del 28 dicembre 2012, con la quale sono state poste norme relative al «Misure di contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica della legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della struttura del Servizio di cooperazione Territoriale - IPA»

La Regione Abruzzo intende fornire sia un contributo al contenimento dei costi della selezione del personale, sia un apporto per favorire la mobilità regionale dei dipendenti regionali verso le società partecipate dalla Regione Abruzzo.



Alcune delle disposizioni contenute nella detta legge regionale, e in particolare, l'art. 1, comma 1, l'art. 2, commi 5, 6 e 7, eccedono dalle competenze regionali, violano l'art. 117 Cost. 2° e 3° comma e precise previsioni costituzionali e sono illegittimamente invasive delle competenze dello Stato.

Esse devono, pertanto, essere impugnate con il presente atto, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1.

L'art. 1, comma 1, disponendo la proroga dell'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici fino al 31 dicembre 2014, si pone in contrasto con l'articolo 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), che fissa il predetto termine di scadenza al 30 giugno 2013, così violando l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5.

L'art. 2 sostituisce l'art. 19 della legge regionale n. 91/94 (in materia di Aziende per il diritto allo studio universitario) ma nella nuova formulazione appaiono illegittime le disposizioni di cui ai commi 5, 6 e 7.

In particolare, per quanto concerne l'art. 2, comma 5, tale disposizione è illegittima nella parte in cui dispone che, in caso di mancato rinnovo o mancato conferimento dell'incarico al personale dirigente presente nei ruoli delle Aziende per il diritto allo studio universitario, tale personale, considerato in esubero, transiti direttamente nei ruoli regionali.

Tale previsione non risulta conforme alle procedure previste per le eccedenze di personale dall'art. 33 del decreto legislativo n. 165/2001 e quindi viola l'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, che riserva l'ordinamento civile, e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi), alla competenza esclusiva dello Stato.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 6 e 7.

I commi 6 e 7 dell'art. 2 prevedono che, in caso di assenza o impedimento del Dirigente, al fine di garantire il funzionamento delle Aziende per il diritto allo studio universitario, le funzioni attribuite al predetto dirigente sono svolte, per il tempo in cui perdura l'assenza o l'impedimento, dal funzionario con il grado più elevato che abbia i requisiti per l'accesso alla qualifica dirigenziale e che per il periodo di svolgimento delle predette funzioni gli sia riconosciuto il trattamento economico spettante al dirigente.

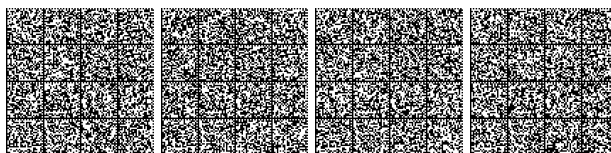
Così riformulati i commi in questione non consentono di inquadrare l'attribuzione delle funzioni in parola né all'istituto della reggenza né a quello delle mansioni superiori.

Infatti, il conferimento delle mansioni superiori non può essere disposto, laddove le dette mansioni comportino il passaggio dal comparto alla dirigenza, mentre se si trattasse di reggenza, come dovrebbe, il reggente non dovrebbe avere diritto all'incremento della retribuzione, come risulta, invece, dal comma 7 citato.

Inoltre, il comma 6 disciplinando il periodo dell'assenza o impedimento del dirigente, non specifica, comunque, che l'attribuzione delle funzioni deve essere per il tempo necessario a provvedere alla sostituzione del dirigente e non per il tempo in cui perdura l'assenza o l'impedimento.

Anche le predette disposizioni violano la normativa vigente in materia di pubblico impiego e, pertanto, il già richiamato art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Per i suddetti motivi, si ritiene di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli artt. 1, comma 1 e 2, commi 5, 6 e 7, della Legge Regionale n. 71 del 28 dicembre 2012, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 94 del 28 dicembre 2012, con la quale sono state poste norme relative al «Misure di contenimento dei costi della selezione del personale nella Regione Abruzzo, modifica della legge regionale n. 91/94 e disposizioni per il funzionamento della struttura del Servizio di cooperazione Territoriale - IPA», come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 26 febbraio 2013.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2013;*
- 2. copia della Legge regionale impugnata;*
- 3. rapporto della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento degli Affari Regionali.*

Con ogni salvezza.

Roma, 26 febbraio 2013

AVV. RAGO

13C00117

N. 43

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 marzo 2013
(della Regione Siciliana)*

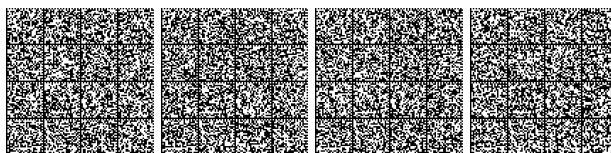
Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui, da realizzare mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata ulteriore sottrazione di risorse finanziarie alla Regione con conseguente violazione del principio di autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43; decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, comma 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio Sanitario Nazionale e correlato finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 100 milioni di euro per l'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsione che, in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome è effettuato mediante accantonamenti annuali, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la modificazione unilaterale dell'Accordo tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Siciliana siglato il 31 luglio 2007 - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa regionale in materia di igiene e sanità pubblica e di assistenza sanitaria, nonché della competenza amministrativa del Presidente della giunta regionale e degli assessori nelle materie stesse.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 17, lett. b) e c), e 20.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome - Previsione che tali enti concorrano al riequilibrio finanziario anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutarie, le quali devono precisare le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da attuare in modo permanente e comunque per annualità definite - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione



dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione per la mancanza della preventiva intesa.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 459.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Monitoraggio degli obiettivi del patto di stabilità interno e sanzioni per il mancato rispetto degli stessi - Applicabilità alla Regione Siciliana - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463 e 464.
- Statuto della Regione Siciliana, artt. 36 e 43.

Ricorso della Regione siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* On.le Rosario Crocetta, 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 della legge 24 dicembre 2012, n. 228: «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.» (Legge di stabilità 2013), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2012 n. 302, S.O. n. 212/L, con riferimento a:

art. 1, comma 118 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo e del principio di leale collaborazione;

art. 1, comma 132 per violazione del principio di leale collaborazione nonché degli articoli 17, lett. b) e c), e 20 dello Statuto;

art. 1, comma 459 per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione;

art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione.

FATTO

La legge di stabilità per il 2013 all'articolo 1, comma 118 recita:

«All'articolo 16, comma 3, quarto periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, dopo le parole: “degli importi” sono inserite le seguenti: “incrementati di 500 milioni di euro annui”».

Inoltre l'art. 1 comma 132 rubricato «Riduzione spese settore sanitario» così dispone:

«In funzione delle disposizioni recate dal comma 131 e dal presente comma, il livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, come rideterminato dall'articolo 15, comma 22, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, ad esclusione della Regione siciliana, assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure, previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato articolo 27 della legge n. 42 del 2009, l'importo del concorso alla manovra di cui al presente comma è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali».

L'art. 1, comma 459 stabilisce che: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 454, 455 e 457, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite».

Ed, infine, l'art.1 della legge 24 dicembre 2012, n.228 , ai commi 461, 462, 463 e 464, prevede che: «461. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ciascuna regione e provincia autonoma è tenuta ad inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione, sottoscritta dal rappresentante



legale e dal responsabile del servizio finanziario, secondo i prospetti e con le modalità definite dal decreto di cui al comma 460. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento al patto di stabilità interno. Nel caso in cui la certificazione, sebbene trasmessa in ritardo, attesti il rispetto del patto, si applicano le sole disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

462. In caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno la Regione o la Provincia autonoma inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di cassa o di competenza. Dal 2013, per gli enti per i quali il patto di stabilità interno è riferito al livello della spesa, si assume quale differenza il maggiore degli scostamenti registrati in termini di competenza eurocompatibile o di competenza finanziaria. In caso di mancato versamento si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero di detto scostamento a valere sulle giacenze depositate nei conti aperti presso la tesoreria statale. Trascorso inutilmente il termine perentorio stabilito dalla normativa vigente per la trasmissione della certificazione da parte dell'ente territoriale, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti della tesoreria statale sino a quando la certificazione non viene acquisita. La sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio considerata ai fini del calcolo dell'obiettivo, diminuita della percentuale di manovra prevista per l'anno di riferimento, nonché, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nel triennio, dell'incidenza degli scostamenti tra i risultati finali e gli obiettivi del triennio e gli obiettivi programmatici stessi. Dal 2013 la sanzione non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla corrispondente spesa del 2011 considerata ai fini del calcolo dell'obiettivo, diminuita della percentuale di manovra prevista per l'anno di riferimento, nonché, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità nel triennio, dell'incidenza degli scostamenti tra i risultati finali e gli obiettivi del triennio e gli obiettivi programmatici stessi;

b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; i mutui e i prestiti obbligazionari posti in essere con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento degli investimenti devono essere corredati da apposita attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente. L'istituto finanziatore o l'intermediario finanziario non può procedere al finanziamento o al collocamento del prestito in assenza della predetta attestazione;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione;

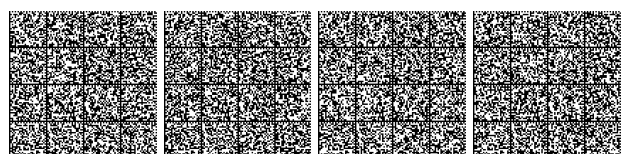
e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

463. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che si trovano nelle condizioni indicate dall'ultimo periodo dell'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, si considerano adempienti al patto di stabilità interno se, nell'anno successivo:

a) non impegnano spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

b) non ricorrono all'indebitamento per gli investimenti;

c) non procedono ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto, altresì, divieto di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della presente disposizione. A tal fine, il rappresentante legale e il responsabile del servizio finanziario certificano trimestralmente il rispetto delle condizioni di cui alle lettere a) e b) e di cui alla presente lettera. La certificazione è trasmessa, entro i dieci giorni successivi al termine di ciascun trimestre, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In caso di mancata trasmissione della certificazione, le regioni si considerano inadempienti al patto di stabilità interno. Lo stato di inadempienza e le sanzioni previste, ivi compresa quella di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, hanno effetto decorso il termine perentorio previsto per l'invio della certificazione.



464. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce, si applicano, nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto del patto di stabilità interno, le sanzioni di cui al comma 462. In tali casi, la comunicazione della violazione del patto è effettuata al Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro 30 giorni dall'accertamento della violazione da parte degli uffici dell'ente».

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

DIRITTO

Art. 1, comma 118 per violazione dell'art 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo.- Violazione del principio di leale collaborazione

Detta disposizione modifica l'art.16, comma 3 del decreto-legge n. 95/2012, come convertito in legge, che per l'effetto risulta oggi il seguente:

Con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano assicurano un concorso alla finanza pubblica per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, 1.200 milioni di euro per l'anno 2013 e 1.500 milioni di 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 articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma 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 31 gennaio di ciascun anno. 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 febbraio di ciascun anno, 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 articolo 27, gli obiettivi del patto di stabilità interno delle predette autonomie speciali sono rideterminati tenendo conto degli importi incrementati di 500 milioni, di euro annui derivanti dalle predette procedure.

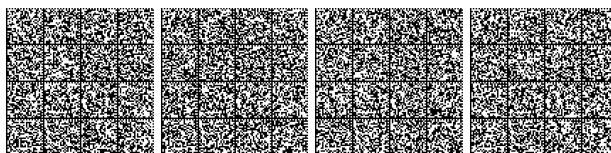
Dalla lettura del nuovo testo del comma 3 dell'art. 16 decreto-legge n. 95/2012 si rileva che la novella, pur se inserita nell'ultimo periodo, riferendo l'incremento di 500 milioni agli importi derivanti dalle «predette procedure» non consente di ritenere sicuramente distinte le operazioni di accantonamento da quelle relative al patto di stabilità.

Ora, poiché, per la poco felice formulazione, non può circoscriversi con certezza l'ambito nel quale il detto incremento va a incidere, questa Regione si duole della norma innanzitutto ove interpretata nel senso che l'importo suindicato vada anche ad aumentare il concorso delle Autonomie speciali alla finanza pubblica comportando perciò ulteriore taglio/accantonamento di risorse a valere sul gettito della Regione.

E ciò sulla base del principio secondo cui nel giudizio principale possono porsi questioni cautelative ed ipotetiche purchè non implausibili.

Al presente, si paventa un'imponente riduzione della disponibilità di risorse per la Regione e, del resto, il nuovo concorso imposto a Regioni a statuto speciale e Province autonome in misura di 500 milioni di euro annui andrebbe ad aggiungersi a quelli già stabiliti dal comma 3 dell'articolo 16 del decreto-legge n. 95/2012 nella misura di 600 milioni di euro per il 2012, 1.200 per il 2013, 1.500 per il 2014 e 1.575 milioni di euro a decorrere dal 2015 e anche a quello già previsto dall'art. 28, comma 3 primo periodo del decreto-legge n. 201/11 come convertito, con modificazioni, con legge 23 dicembre 2011, n. 214.

Il legislatore statale infatti negli ultimi tempi non ha mai smesso di far ricorso alle finanze delle Autonomie speciali. Il predetto art. 16, comma 3, nel testo originario, in conformità alla delibera di Giunta n. 348 del 2 ottobre 2012, è stato impugnato da questa Regione con ricorso iscritto al n. 170/2012 ed il giudizio è ancora pendente. Nella medesima situazione versano i ricorsi proposti avverso le altre norme ancor prima susseguitesesi per imporre alle Autonomie speciali gravosi contributi di concorso alla finanza pubblica. Oltre al già ricordato art. 28, comma 3 primo periodo del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, impugnato da questa Regione presso codesta ecc.ma Corte costituzionale con ricorso iscritto al n. 39/2012 e non ancora discusso per tale parte, rilevano il decreto-legge n. 24 gennaio 2012, n. 1 come convertito, con modificazioni, con legge 24 marzo 2012, n.27 all'art. 35, commi 4 e 5, impugnato dinanzi a codesta ecc.ma Corte con ricorso iscritto al n. 85/2012 del Registro Ricorsi ed inoltre, il decreto-legge n. 2 marzo 2012, n.16 come convertito, con modificazioni, con legge 26 aprile 2012, n. 44, oggetto del ricorso iscritto al n. 101/2012.



Ricollegando la norma su cui oggi è questione al disposto dell'art. 16, comma 3 del decreto-legge n. 95/2012, che essa integra, deve ancora una volta rilevarsi che le modalità di attuazione della misura del risparmio devono essere conformi a quelle definite dall'articolo 27 della legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009. In particolare, per quello che comporta ai fini dell'impianto finanziario di questa Regione, la suindicata previsione di concorso alla finanza pubblica — che il citato art. 1, comma 118 verrebbe ad incrementare — stabilisce che, fino all'emanazione delle norme di attuazione degli statuti speciali previste dall'articolo 27 della legge n. 42/2009, l'importo del risparmio è accantonato annualmente a valere sulle quote di compartecipazioni ai tributi erariali. Se si considera, poi, che l'art. 28, comma 4, del d.l. 201/2011 (anch'esso impugnato da questa Regione con ricorso iscritto al n. 39/2012 del Registro ricorsi) 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 temporalmente, finisce per operare illimitatamente nel tempo (anno 2015 e seguenti). La nuova decurtazione di gettito se operante, per il 2013 può ipotizzarsi di circa 250 milioni di euro (applicando la medesima percentuale di compartecipazione della Regione siciliana desunta dalla tabella 1 allegata al decreto del MEF 27 novembre 2012 all'importo complessivo di 500 milioni) in ulteriore riduzione della già esigua disponibilità finanziaria della Regione.

A ciò si aggiunga la rideterminazione degli obiettivi programmatici del Patto di Stabilità che causa un ulteriore abbassamento dei tetti di spesa. Si può, pertanto, non implausibilmente ritenere che le sopra evidenziate riduzioni di ingenti disponibilità di risorse per la Regione Siciliana, che si aggiungono alle altre precedentemente operate, di circa Euro 640.000.000,00 per il solo anno 2012, (dato ricavato dalle comunicazioni della Struttura di Gestione operante presso l'Agenzia delle Entrate *cf.* allegato n. 2), si configurano come una palese lesione dell'autonomia finanziaria della stessa che impedisce alla Regione di provvedere adeguatamente al proprio «fabbisogno finanziario», ai sensi dell'art. 36 del suo Statuto. Al riguardo codesta ecc.ma Corte ha sancito il principio per il quale «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della Regione, una rigida garanzia “quantitativa”, cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» sentenza 138/99). La norma denunciata, 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 dall'art. 16, comma 3, tendenti a garantire modalità applicative dei detti meccanismi di concorso alla finanza pubblica che siano rispettose delle peculiarità di questa regione a statuto speciale.

Infine non può sottacersi, come già evidenziato per censurare le precedenti norme di concorso finanziario, che la sottrazione di gettito tributario si sostanzia in una vera e propria riserva di entrate operata dallo Stato in favore del proprio bilancio a danno delle casse regionali e ciò in violazione dei principi contenuti nell'art. 2, comma 1 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, di cui al D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Ne consegue che, con l'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 16 comma 3 e successive modificazioni, lo Stato opera una dissimulata riserva senza osservare la sussistenza dei requisiti di legittimità, siccome previsti dal citato art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/65, 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. 49/72 e n. 429/96). Si passa quindi a considerare la disposizione per quanto attiene all'operatività dell'importo di 500 milioni di euro sugli obiettivi di patto di stabilità interno dell'insieme delle Autonomie speciali. La norma determina di certo un ulteriore abbassamento dei limiti di spesa determinati dal Patto ed è, per tale aspetto, comunque da censurare, a prescindere dalla sussistenza o meno del profilo relativo all'accantonamento come sopra cautelativamente illustrato. Possono a tal riguardo primo luogo richiamarsi, le osservazioni già formulate, con riferimento all'effetto che deriva in termini di riduzione della spesa pubblica regionale, sulla norma di base di cui all'articolo 16, comma 3, quarto periodo, del decreto-legge n. 95/2012. Sono infatti già stati rilevati gli evidenti effetti che la rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno, considerati i vincoli già operanti, produrrà in ordine alla possibilità per l'Ente di svolgere le proprie funzioni. Del resto stride, prima ancora che sul piano giuridico su quello logico, una previsione che in una legge che, al fine di rispettare l'assetto statutario delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione, conferma la necessità di un accordo per la definizione dell'obiettivo finanziario, introduce unilateralmente vincoli all'accordo.

Inoltre, anche per l'aspetto relativo al patto di stabilità, la disposizione oggi in esame si colloca nel solco di altri recenti interventi in materia, quali l'art. 32, comma 11, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012), che avendo ridotto gli obiettivi programmatici di importi predeterminati senza esser stati concordati fra Stato e Regione, è stata fatta oggetto di questione di legittimità costituzionale, non ancora decisa, con ricorso n. 15/2012. Considerato, quindi, che oggi nuovamente il legislatore statale impone un ulteriore incremento di risparmio a Regioni a statuto speciale e Province autonome senza un previo confronto con detti enti, la norma oggi in esame si sospetta di illegittimità costituzionale.



nale per violazione dei parametri rubricati. 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).

Art. 1, comma 132 per violazione del principio di leale collaborazione nonchè degli articoli 17, lett. b) e c), e 20 dello Statuto.

La disposizione riduce il livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, nella misura di 600 milioni di euro per il 2013 e di 1.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2014.

L'esclusione della Sicilia dal meccanismo applicato alle altre autonomie speciali per l'attuazione del risparmio dipende solo dal diverso sistema di finanziamento dell'assistenza sanitaria. Pertanto la mancata previsione di procedure d'intesa solo per la Regione siciliana tra le regioni a statuto speciale — pur in presenza di un differente sistema di compartecipazione alla spesa sanitaria — è lesiva del principio costituzionale di leale collaborazione che deve presiedere e regolare i rapporti tra gli enti che costituiscono la Repubblica.

Ed invero, sotto tale profilo, assolutamente arbitraria, e come tale destinata a convertirsi in vizio d'incostituzionalità, appare la scelta del legislatore nazionale di non considerare in alcun modo il ruolo, il rilievo e gli interessi della Regione siciliana, in qualità di Regione peraltro già sottoposta alle specifiche e restrittive misure di contenimento e riqualificazione della spesa sanitaria, ed in particolare quelle di cui all'Accordo del 31 luglio 2007 tra il Ministro della salute, il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana per l'approvazione del Piano di rientro, di riorganizzazione, di riqualificazione e di individuazione degli interventi per il perseguimento del riequilibrio economico del servizio sanitario regionale per il periodo 2007- 2009, ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 nonché quelle di cui al Programma operativo regionale 2010-2012 per la prosecuzione del predetto Piano di rientro, richiesto ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Da ultimo l'Assessore regionale per la salute con nota prot. /Gab./n. 6795 del 24 gennaio 2013, ha manifestato al Ministero della salute e al Ministero dell'economia la volontà di procedere nel percorso di riqualificazione del sistema sanitario per il conseguimento dell'equilibrio economico finanziario, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 15, comma 20, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, con l'elaborazione di un Programma di consolidamento e sviluppo 2013-2015 delle misure strutturali e di innalzamento dei livelli di qualità del sistema sanitario regionale, in corso di predisposizione, per la prosecuzione del predetto Programma Operativo Regionale 2010-2012.

La riduzione del livello del fabbisogno del Servizio sanitario regionale e del correlato finanziamento prevista dalla norma statale in esame, seppur colpisce tutte le regioni, lede in modo particolare la Regione siciliana rendendo ben più gravoso il raggiungimento degli obiettivi già concordati con lo Stato con i suindicati Piani il cui mancato raggiungimento impedisce, tra l'altro, lo svincolo di ingenti risorse economiche a vantaggio del bilancio regionale; ed invero, condizione per l'accesso alle risorse spettanti alla Regione — quali crediti vantati verso lo Stato per l'accantonamento su base annuale delle risorse di competenza del Fondo sanitario regionale — è la positiva verifica degli adempimenti scaturenti dai suindicati Piani di rientro ed operativo.

Il predisponendo Piano di consolidamento per il periodo 2013-2015 dovrebbe agevolare la liberazione a favore della Regione delle somme residue ancora spettanti (ammontanti a 1014 milioni di euro su un totale di 1866 milioni, di cui solo 612 milioni ad oggi complessivamente affluite alle casse regionali). Ne consegue che la prevista riduzione del fabbisogno sanitario e il progressivo decremento del finanziamento complessivo del sistema sanitario reca un ulteriore aggravio al raggiungimento della stabilizzazione del livello di spesa sanitaria e del correlato allineamento di quel livello al finanziamento ordinario programmato, senza sottacere che, come previsto dal succitato art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 78/2010 «... La prosecuzione e il completamento del Piano di rientro sono condizioni per l'attribuzione in via definitiva delle risorse finanziarie, in termini di competenza e di cassa, già previste a legislazione vigente e condizionate alla piena attuazione del Piano ... in mancanza delle quali vengono rideterminati i risultati di esercizio degli anni a cui le predette risorse si riferiscono».

La necessità di consolidamento degli obiettivi del Piano di rientro è dunque correlata non solo alla liberazione delle ulteriori somme statali ancora spettanti, ma anche all'effettiva erogazione di quelle già riconosciute e anticipate.

A ciò si aggiunga che, a fronte dei maggiori oneri di compartecipazione, previsti al 49,11% dall'art. 1, comma 830, della legge n. 296/2006, fatti gravare sul bilancio della Regione, lo Stato non ha adeguato i livelli di retrocessione delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, né ha assicurato fonti finanziarie diverse per coprire tali maggiori fabbisogni, con la conseguenza di creare uno squilibrio strutturale nella gestione del bilancio regionale, che fino all'anno 2012 si è potuto gestire grazie alla possibilità attribuita dallo Stato, attribuita in via straordinaria, di utilizzare i fondi Fas per la copertura di rate del mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti, per il ripiano delle perdite degli anni 2005 e antecedenti delle aziende sanitarie siciliane. Si evidenzia inoltre che la Regione siciliana — in coerenza con il Patto nazionale per la salute per il triennio 2007-2009 e ai fini dell'accesso al fondo



transitorio di cui all'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006, con decorrenza dall'anno d'imposta 2008 — ha già fatto ricorso alla leva fiscale innalzando al massimo consentito dalla legge l'aliquota dell'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) così come previsto dall'art. 1 della legge regionale 2 maggio 2007, n. 12.

Pertanto la Regione siciliana, non potendo più azionare la leva fiscale per rientrare dal disavanzo programmato della spesa sanitaria, ha dovuto confermare all'art. 14 del disegno di legge «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale», che anche per il triennio 2013-2015 sono mantenute le medesime maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale all'IRPEF vigenti nell'esercizio finanziario 2012; inoltre è stato previsto che i maggiori gettiti derivanti dalle maggiorazioni suindicate sono destinati prioritariamente alla copertura di un disavanzo di gestione accertato nel settore sanitario sino all'importo massimo di 15.000 migliaia di euro per ciascuno degli anni 2013-2015 e la differenza a finanziamento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria come fissata dall'articolo 1 della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26.

La norma statale in oggetto indicata incide negativamente sull'entità del disavanzo programmato e sulle maggiori difficoltà per il raggiungimento degli obiettivi e degli adempimenti di Piano che, per le Regioni soggette ai piani di rientro e di consolidamento, si aggiungono agli adempimenti necessari per garantire i LEA e liberare la quota annuale del 3% prevista dal Patto per la salute 2010.

In conclusione, quindi, anche a voler ritenere che la disposizione non comporti, quantomeno direttamente, un pregiudizio all'assetto finanziario regionale di cui all'art. 36 dello Statuto, appunto per la clausola «ad esclusione» della Regione siciliana e per la circostanza che l'aliquota regionale di compartecipazione alla spesa sanitaria va applicata ad un minor livello del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, proprio detta unilaterale valutazione del fabbisogno sanitario pare essere lesiva delle prerogative regionali in quanto assunta senza tener conto delle esigenze della sanità siciliana, come in precedenza illustrato già impegnata al massimo, in base al piano di rientro, nella razionalizzazione e nel contenimento della spesa.

Art. 1, comma 459 - Violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione.

La norma in questione, identicamente all'art. 32, comma 16 della già citata legge n. 183/2011, impugnato con il ricorso n. 15/2012, dispone un aggravio di spese per le Regioni a statuto speciale, fra le quali la Sicilia, mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali senza che vengano individuate e impinguate le risorse finanziarie per farvi fronte e mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite. È palese la lesività di detta previsione che incide sulle disponibilità finanziarie della regione siciliana sottraendo risorse da questa destinate allo svolgimento di sue funzioni proprie al fine di destinarle all'esercizio di funzioni statali genericamente indicate. La norma risulta, pertanto, non conforme ai parametri degli artt. 36 e 43 dello Statuto nonché al principio di leale collaborazione che, secondo consolidata giurisprudenza di codesta Corte, deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni. Essa viola i suindicati parametri nella misura in cui non prevede che in sede di Commissione paritetica debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che esse funzioni siano esercitate senza aggravii finanziari dalla Regione.

Art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto.

L'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 estende alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'ambito soggettivo di applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, in forza di rinvii espliciti a detto articolo ovvero, nel caso del comma 462, riproducendone testualmente le previsioni.

Per le Regioni e le Province autonome inadempienti al Patto di stabilità interno, la legge di stabilità 2013, ha previsto l'applicazione di una «rosa» di sanzioni.

In estrema sintesi si evidenzia in particolare che la Regione o la Provincia inadempiente è tenuta a versare all'Era-rio, entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'inoltro della certificazione relativa al patto (quindi, se non inter-ven-gono proroghe, entro il 31 maggio), l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato.

Se trascorre detto termine inutilmente, il Ministero dell'economia recupererà lo scostamento sulle giacenze depo-sitate nella tesoreria statale togliendo liquidità alle Regioni.

In più, se la Regione omette la trasmissione della certificazione telematica relativa al Patto, si procede al blocco di qualsiasi prelievo dai conti di tesoreria statale. Blocco che sarà rimosso al ricevimento telematico della stessa. La sanzione non si applica solo se lo sfioramento del Patto sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale correlata a finanziamenti UE.



La Regione inadempiente, poi, non può impegnare spese correnti superiori all'importo annuale minimo degli impegni dell'ultimo triennio, non potrà ricorrere a prestiti o mutui per investimenti, non potrà procedere ad assunzioni, a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Invero non è il primo degli interventi (tutti denunciati) attraverso i quali lo Stato mira ad applicare tali meccanismi alle Autonomie speciali a prescindere dalle necessarie norme di attuazione degli statuti. A cominciare è stato l'art 13 del medesimo d.lgs. n. 145 del 2011, sul quale pende tuttora ricorso anche da parte di questa Regione, che prevede la diretta e immediata applicazione, nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano delle disposizioni del decreto nell'ipotesi che non si arrivi nei termini stabiliti a definire le necessarie norme di attuazione. Si rammenta che la clausola è analoga a quella recata dall'art. 37 del decreto legislativo n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio. Ora tale articolo con la già citata sent. 178/2012 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo — per violazione dell'art. 76 Cost. — in quanto, nel prevedere la diretta, ancorché transitoria, applicazione agli enti ad autonomia differenziata del decreto stesso nonché dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, nel caso in cui non vengano concluse, nel termine indicato, le procedure per l'adozione delle norme di attuazione degli statuti, eccede i limiti fissati dall'art. 27 della legge di delegazione n. 42 del 2009 il quale stabilisce il principio per cui tutte le disposizioni attuative della legge di delegazione, senza alcuna deroga, si applicano agli enti ad autonomia differenziata solo se recepite tramite le speciali procedure «pattizie» previste per le norme di attuazione statutaria. Detta sentenza segue alle precedenti (n. 71 e n. 64 del 2012 e n. 201 del 2010) con le quali codesta ecc.ma Corte ha circoscritto con esattezza ambito e modalità di applicazione della legge n. 42 del 2009 agli enti ad autonomia differenziata.

Disposizioni pressoché identiche alle presenti sono state recate dalla precedente legge di stabilità, la più volte citata legge n. 183/2011 e tra queste, con il ricorso n. 15/2012, è stato impugnato l'art. 32, comma 22.

Pertanto, con riferimento alle norme che oggi si sottopongono al vaglio di costituzionalità, si evidenzia che l'applicabilità delle medesime non è sancita in via provvisoria, circostanza che ulteriormente dimostra il *vulnus* arrecato al principio pattizio consacrato dall'art. 43 dello Statuto.

Né a supporto della legittimità delle previsioni può invocarsi la loro introduzione con legge ordinaria e non con decreto legislativo, atteso che la legge delega sul federalismo fiscale, ai fini dell'attuazione del medesimo, rimanda alle norme di attuazione non per scelta discrezionale ma nel rispetto della gerarchia delle fonti.

Le rubricate norme si profilano, inoltre, lesive dell'art. 36 dello Statuto in quanto contemplano, anche per la Regione siciliana, il congelamento delle disponibilità finanziarie nonché la sottrazione di risorse finanziarie per destinarle, in caso di comminazione di sanzioni, a fini diversi da quelli del perseguimento di compiti regionali.

Risulta infatti all'evidenza che il complessivo intervento dello Stato con le previsioni di cui alla legge in oggetto arreca pregiudizio al bilancio della Regione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, dichiarare, in accoglimento del presente ricorso, l'illegittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2012, n. 228, con riferimento a:

Art. 1, comma 118 per violazione dell'art. 36 dello Statuto e delle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, in particolare dell'art. 2, comma 1 del D.P.R. n. 1074/1965, nonché dell'art. 43 dello Statuto medesimo e del principio di leale collaborazione;

Art. 1, comma 132 per violazione del principio di leale collaborazione nonché degli articoli 17, lett. b) e c), e 20 dello Statuto;

Art. 1, comma 459 per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto nonché del principio di leale collaborazione;

Art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 per violazione degli artt. 36 e 43 dello Statuto.

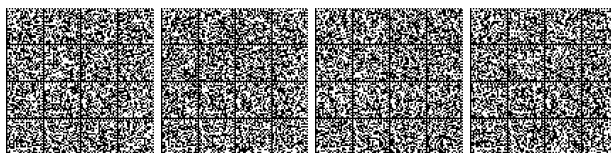
Con riserva di ulteriormente dedurre e depositare documenti.

Si deposita con il presente atto:

- 1) Autorizzazione a ricorrere;
- 2) Accantonamenti e riserve a tutto dicembre 2012.

Palermo - Roma, 26 febbraio 2013

Avv.ti FIANDACA - VALLI



N. 44

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 marzo 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Molise - Modifiche alla legge regionale n. 18 del 2012 (già impugnata dal Governo con il ric. n. 158/12) - Previsione dell'obbligo per i Comuni di trasmettere alla Regione copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente - Ricorso del Governo - Denunciata mancata previsione dell'obbligo di trasmissione dei piani attuativi non conformi o in variante allo strumento urbanistico generale - Contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio che obbliga i legislatori regionali a prevedere la trasmissione alla Regione dei piani attuativi approvati dai Comuni - Richiamo alla sentenza n. 343 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1, art. 1, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 24, comma 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, (nei confronti della Regione Molise in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale 2 gennaio 2013, n. 1, recante: «Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali» (B.U.R. Molise 2 gennaio 2013, n. 1).

La legge della Regione Molise n. 1 del 2013, recante «Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali», all'art. 1, comma 3, stabilisce che: «All'articolo 1 della legge regionale 7 agosto 2012 n. 18 (Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti), dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. I comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi di cui al comma 1. Sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali».

Preliminarmente si rappresenta che la legge della Regione Molise n. 18 del 2012 è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con ricorso n. 158 del 2012 R.R., tuttora pendente.

Anche il su riportato art. 1, comma 3, della legge regionale Molise n. 1/2013 è incostituzionale per contrasto con il principio fondamentale in materia di governo del territorio che obbliga i legislatori regionali a prevedere la trasmissione alla Regione (o alla provincia delegata) dei piani attuativi approvati dai comuni (art. 117, comma 3 della Costituzione, in combinato disposto con art. 24, comma 2, legge n. 47/1985).

L'obbligo di trasmissione del piano attuativo alla Regione, che la disposizione censurata introduce per superare le criticità già rilevate, al riguardo, dal Governo con riferimento alla legge regionale n. 18/2012, infatti, è limitato agli «strumenti attuativi di cui al comma 1», vale a dire ai «piani attuativi conformi allo strumento urbanistico vigente». Di conseguenza, l'obbligo continua a non essere previsto per gli strumenti attuativi non conformi o in variante allo strumento urbanistico generale (quali, in particolare «[le] varianti agli strumenti urbanistici per opere pubbliche anche ai sensi della legge n. 1/1978 (legge statale) nonché i piani di cui alle leggi n. 167/1962 e n. 865/1971», per i quali l'approvazione regionale non è più prevista a seguito dell'abrogazione dell'art. 4, comma 6, della legge regionale n. 7/1973 da parte dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 18/2012»).

Occorre precisare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 343 del 2005, ha osservato che l'art. 24, comma 2, della legge n. 47/1985, nella parte in cui prescrive l'invio degli strumenti attuativi comunali alla Regione, al fine di sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune è tenuto a puntuale motivazione, costituisce un imprescindibile contrappeso all'abolizione dell'approvazione regionale. Tale meccanismo costituisce un principio generale della finanza pubblica, di talché «la disposizione non è derogabile dalle leggi regionali (...) senza che possa trarsi argomento in contrario dal secondo comma, per il quale, fino all'emanazione delle norme regionali, si applicano le norme contenute nella legge statale». Da ciò deriva che «la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione contrasta con un principio fondamentale della legge statale» e determina l'incostituzionalità delle norme regionali che non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è richiesta l'approvazione regionale, sia trasmessa alla Regione o alla Provincia delegata.

P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 1, comma 3, della legge regionale 2 gennaio 2013, n. 1, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.



Si producono

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport;

legge regionale n. 1 del 2 gennaio 2013.

Roma 4 marzo 2013

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

13C00131

N. 67

*Ordinanza del 18 febbraio 2013 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Venezia
nel procedimento di sorveglianza di N.P.*

Esecuzione penale - Rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena - Ipotesi di rinvio quando l'esecuzione della pena debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità - Mancata previsione - Violazione del principio inviolabile della dignità della persona - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con il divieto di trattamenti disumani e degradanti sancito dall'art. 3 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice penale, art. 147.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Sentito il Sostituto Procuratore Generale dott.ssa Maria D'Arpa, che si è rimesso, nonché per la difesa l'avv. Diego Bonavina del Foro di Padova, di fiducia, che si è associato;

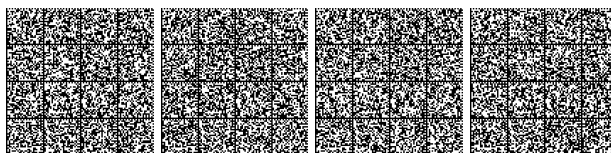
Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Visti ed esaminati gli atti relativi alla procedura di sorveglianza nei confronti di N.P. nato a Fontaniva (Padova) il 2 maggio 1965, detenuto nella Casa di reclusione di Padova in esecuzione della pena determinata con provvedimento di cumulo del Procuratore della Repubblica di Padova del 6 dicembre 2012 (fine pena: 18 giugno 2015), in posizione giuridica mista di «appellante» in relazione alla condanna di cui alla sentenza del Tribunale di Padova del 20 settembre 2012 (e per tale causa sottoposto alla misura degli arresti domiciliari concessi dal Tribunale del riesame di Venezia in data 13 agosto 2012), avente ad oggetto Differimento della Pena ex art. 147 C.P.

RITENUTO IN FATTO

N.P. detenuto nella Casa circondariale di Padova, presentava al Magistrato di sorveglianza in data 10 gennaio 2013 istanza di differimento della pena a causa delle «condizioni di perenne sovraffollamento» in cui versava l'istituto, evidenziando una situazione che, per il numero di detenuti ospitati nella cella (da 9 a 11 mediamente), era tale da influire negativamente sulle sue «condizioni psicofisiche» e rilevando come l'esecuzione della pena fosse «certamente contraria al senso di umanità e avversa al principio rieducativo della pena ed al rispetto della persona».

Per l'applicazione della norma che regola le ipotesi di differimento della pena (nel caso di specie «facoltativo» ex art. 147 c.p.) è necessaria - sub co. 1 n. 2) art. cit. - l'esistenza di una «grave infermità fisica» del soggetto che compori, secondo la giurisprudenza corrente, il pericolo di vita o comunque la probabilità di altre conseguenze dannose, infermità che viceversa non era dedotta dall'interessato, il quale si era limitato a denunciare la cronica, e peraltro notoria, condizione di sovraffollamento dell'istituto - particolarmente grave nel caso dell'istituto ove era ricoverato (la Casa circondariale di Padova) in cui erano presenti, alla data del 31 dicembre 2012, 226 detenuti (su di una capienza regolamentare di 104); pertanto l'istanza veniva rigettata in via interinale dal Magistrato di sorveglianza e rimessa, ai sensi dell'art. 684 c.p.p., alla decisione del Tribunale di Sorveglianza di Venezia, competente a pronunciarsi in via definitiva sul rinvio dell'esecuzione.



Nelle more il detenuto veniva trasferito nella Casa di reclusione di Padova, ove ancora oggi trovasi ristretto, nella quale permanevano e permangono le condizioni di sovraffollamento lamentate nell'istanza (così come pacificamente emerge dalle risultanze istruttorie di ultima acquisizione: alla data dell'odierna udienza sono presenti 889 detenuti a fronte di una capienza regolamentare di 369).

Il detenuto sta espiando una pena complessiva di anni 2, mesi 8 e giorni 16 di reclusione e di giorni 16 di arresto, determinata con provvedimento del Procuratore della Repubblica di Padova del 6 dicembre 2012 (con decorrenza 27 luglio 2012), per furto, resistenza, falsa attestazione sull'identità propria, guida in stato di ebbrezza, violazione degli obblighi inerenti la sorveglianza speciale ed evasione, con fine pena al 18 giugno 2015.

Egli è inoltre nella posizione giuridica di «appellante» in relazione ad un procedimento per violenza privata e per violazione degli obblighi della sorveglianza speciale, procedimento in cui è stato condannato con sentenza di I grado del Tribunale di Padova in data 20 settembre 2012, contro cui ha interposto impugnazione, ad una pena di anni 1 e mesi 2 di reclusione ed in relazione al quale è stata concessa la misura degli arresti domiciliari dal Tribunale del riesame di Venezia in data 13 agosto 2012.

Risulta infine destinatario della misura di sicurezza della casa di lavoro per anni 1, mesi 10 e giorni 4 giusta ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Modena del 17 ottobre 2012, da applicarsi all'esito dell'espiazione della pena (salvo, ben s'intende, riesame nell'imminenza del fine pena da parte del competente magistrato di sorveglianza).

Per il titolo definitivo il condannato ha fatto ingresso nella Casa circondariale di Padova il 18 settembre 2012 e vi è rimasto ininterrottamente fino all'11 gennaio 2013 allorché veniva trasferito presso l'attigua Casa di reclusione; in definitiva egli è rimasto detenuto nella Casa circondariale dal 27 luglio 2012 al 13 agosto 2012 (sottoposto a custodia cautelare) e dal 19 settembre 2012 all'11 gennaio 2013 (per il titolo definitivo) per un totale di 131 giorni, venendo ospitato in due celle aventi le seguenti dimensioni (con esclusione del bagno attiguo): mq 23,09 (mt. 4,98x4,65) per 9 gg. e mq. 24,58 (mt. 5,00x4,93) per i restanti 122 gg. Il numero dei detenuti ospitati nelle due celle è stato mediamente di 9-10 per cella.

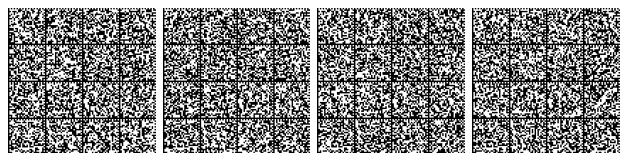
Attualmente egli si trova ristretto nella cella n. 9 del IV blocco Reparto B della Casa di reclusione, avente le seguenti dimensioni: mt 3,92 x mt 2,32 con una superficie abitabile di 9,09 mq. Il bagno attiguo, cui si accede attraverso una porta che si apre verso l'interno della camera di pernottamento, presenta una superficie di 5,25 mq. Il detenuto attualmente divide la cella con altri due compagni. La cella presenta la misura «standard» fissata dall'art. 2 del decreto del Ministero della salute del 5 luglio 1975 che, valevole per le sole «stanze da letto» di civile abitazione, è stata adottata dall'Amministrazione penitenziaria quale parametro di riferimento della camera di pernottamento, benché, peraltro, ivi si svolga l'intera vita del detenuto.

Ciò detto si osserva che lo spazio a disposizione del N. fin dal momento in cui ha fatto

ingresso nella Casa di reclusione (e cioè da 33 gg.) è di 3,03 mq, mentre durante la permanenza nella Casa circondariale (131 gg.) egli ha usufruito di uno spazio inferiore, pari a 2,43 mq. (per 9 gg.) e 2,58 mq. (per i restanti 122 gg.). Nel primo caso lo spazio disponibile è di soli 3 cmq superiore al limite minimo considerato «vitale» dalle ben note pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo (Sulejmanovic v./Italia del 16 luglio 2009 e Torreggiani v./Italia dell'8 gennaio 2013) e nel secondo caso è inferiore. Va tuttavia considerata l'ulteriore riduzione dello spazio effettivamente utilizzabile derivante dall'ingombro costituito dalla presenza nella cella di vario mobilio e, in particolare, presso la Casa circondariale di 7 armadietti grandi (alti da terra mt 1) di cm 50 x cm 35, complessivamente occupanti mq 1,22, che riducono lo spazio disponibile nella cella fino a 21,87 mq (per 9 gg.) e 23,36 mq (per 122 gg.), pari rispettivamente a 2,30 mq e a 2,45 mq per ciascun occupante; presso la Casa di reclusione di 3 armadi grandi (alti da terra mt. 1,04) di cm 49,2 x cm 37,2, per complessivi mq 0,54, che riducono lo spazio effettivamente disponibile a 8,55 mq pari a 2,85 mq per persona, nettamente al di sotto del limite «vitale» di 3 mq. come stabilito dalla Corte europea. La circostanza relativa all'ingombro del mobilio (nel caso di specie non si considerano gli altri oggetti costituenti l'arredo della cella: sgabelli e tavolino perché di fatto amovibili, utilizzati solo al bisogno e spesso riposti nel bagno e, quanto alle brande, perché utilizzate per distendersi e dunque rientranti nello spazio concretamente disponibile) non può essere trascurata tanto è vero che essa è stata espressamente evidenziata nella sentenza dell'8 gennaio 2013 della CEDU quale fattore incidente sullo spazio vitale (v. Torreggiani v./Italia, pag. 16: «Cet espace, déjà insuffisant, était par ailleurs encore restreint par la présence de mobilier dans les cellules»).

In definitiva lo spazio effettivamente utilizzato oggi dal N. è di gran lunga inferiore al limite di 3 mq ove si considerino gli armadietti fissi alla parete, non amovibili, e comunque, ancorché non si volesse considerare detto ingombro, lo spazio disponibile sarebbe di pochissimo (3 cmq) superiore a quel limite (3,03 mq).

Sebbene il criterio indicato dal Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti disumani o degradanti (organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa in virtù della Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, ratificata dall'Italia con legge 2 gennaio 1989, n. 7) nel 2° Rapporto generale del 13 aprile 1991 sia di almeno 7 mq, inteso come superficie minima «desiderabile» per una cella di detenzione, tuttavia la Corte di Strasburgo ha ritenuto che il parametro dei 3 mq debba essere ritenuto il minimo consentito al di sotto del quale si avrebbe violazione «flagrante» dell'art. 3 della Convenzione e dunque, per ciò solo, «trattamento disumano e degradante», e ciò indipendentemente dalle altre condizioni di vita detentiva (afferenti in particolare le ore d'aria disponibili o le ore di socialità, l'apertura delle porte della cella, la quantità di luce e aria dalle finestre, il regime trattamentale effettivamente praticato in istituto).



Che dunque il N. stia subendo ed abbia subito per tutto il periodo della detenzione fino ad oggi un trattamento «disumano e degradante», tanto più durante la permanenza per 131 gg. nella Casa circondariale di Padova ove lo spazio disponibile era mediamente di soli 237 mq, ma perdurante a tutt'oggi allorché lo spazio è di 2.85 mq, non può essere revocato in dubbio e dunque è posta in tutta evidenza una questione di compatibilità della sua detenzione con i principi di non disumanità della pena e di rispetto della dignità della persona detenuta, principi sottesi all'applicazione proprio dell'istituto del differimento della pena che viene invocato dall'interessato. Osserva il Tribunale che la necessità di dilungarsi nell'esposizione delle questioni in fatto è imposta dai profili di rilevanza della questione sollevata che presuppone, com'è noto, un collegamento giuridico fra la norma della cui costituzionalità si dubita e la regudicanda. La norma impugnata è inerente al giudizio *a quo* posto che il richiedente invoca la sospensione della pena proprio per l'aspetto di una sua ineseguibilità a causa delle condizioni di intollerabile restrizione alla quale è sottoposto per il sovraffollamento dell'istituto, questione rientrante, per quanto meglio si dirà sotto, nell'ambito di applicazione della norma sul differimento. La questione dedotta ha dunque nel procedimento *a quo* un'incidenza attuale e non meramente eventuale.

Sempre sotto il profilo della rilevanza della questione valgono ancora alcune considerazioni in fatto. Il detenuto non può beneficiare di altre misure che pure il nostro ordinamento ha previsto o per esigenze meramente (o prevalentemente) deflative (una fra tutte la misura temporanea dell'esecuzione della pena al domicilio ex legge n. 199/2010, poi modificata dalla legge n. 9/2012) o per scopi di umanizzazione ovvero, in senso lato, a fini rieducativi (che abbiano come conseguenza, seppur indiretta, quella di sottrarre il condannato a carcerazioni degradanti).

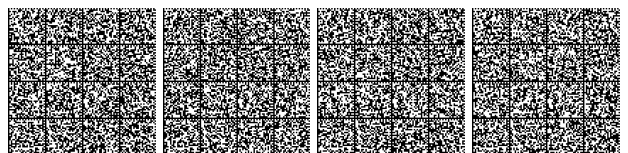
Quanto alla prima, il detenuto non può beneficiarne - pur disponendo di un domicilio (circostanza apprezzata anche dal Tribunale del riesame di Venezia nell'ambito del procedimento penale pendente allorché gli concedeva gli arresti domiciliari) - essendo il residuo della pena superiore a 18 mesi ed essendo stato il condannato dichiarato delinquente abituale con sentenza della Corte d'Appello di Venezia del 2 marzo 1993 (entrambe tali circostanze sono invero ostative alla concessione dell'esecuzione presso il domicilio ex art. 1, 1 comma e 2 comma, lett. b) legge n. 199/2010).

Quanto alle seconde (misure alternative ed altri «benefici penitenziari» in senso lato) si osserva che, pur tralasciando il merito della loro concedibilità (il quale implica una duplice valutazione sia del percorso trattamentale intramurario sia della prognosi di reiterazione del reato), sussistono preclusioni *ex lege* derivanti dall'applicazione, nelle condanne in esecuzione, della recidiva reiterata ex art. 99, comma 4 c.p. la quale impedisce la concessione in ogni caso della detenzione domiciliare ex art. 47-ter comma 1-bis c.p. (anche ove non operasse il limite temporale biennale) e che impedisce anche la concessione della semilibertà se non dopo l'espiazione di due terzi di pena ex art. 50-bis o.p.

Allo stato solo la misura dell'affidamento in prova al servizio sociale (peraltro non chiesta dall'interessato) sarebbe astrattamente concedibile al detenuto ma questa presuppone, com'è noto, l'apprezzamento in fatto di un percorso rieducativo per il tramite di una congrua Osservazione (comma II dell'art. 47 o.p.) ovvero, anche senza osservazione, presuppone un'idoneità a prevenire il pericolo di commissione di reati, allorché il comportamento serbato dopo la commissione del reato sia tale da consentire un giudizio favorevole (comma 3).

Anche infine la possibilità di ricorrere ai permessi premio, pur con l'indiretto effetto di alleviare in qualche modo le condizioni della detenzione, è preclusi dall'art. 30-quater comma 1 lett. a) che impone l'espiazione di almeno un terzo della pena nel caso del recidivo reiterato.

Ciò detto, non resterebbe che ricorrere effettivamente alla norma «di chiusura» - oggi invocata - costituita dal rinvio dell'esecuzione ex art. 147 c.p., istituto non a caso previsto dal codice penale (e non dall'ordinamento penitenziario) tra le norme generali sull'esecuzione della pena e che, non soggetto a preclusioni *ex lege* (non distinguendosi tra condannati recidivi e non recidivi, tra delinquenti abituati e non, tra tipi e durata della pena, essendo applicabile perfino ai condannati alla pena dell'ergastolo), costituisce applicazione del principio costituzionale di non disumanità della pena. Tale istituto tuttavia viene riservato ai soli casi ivi elencati, da ritenersi tassativi, in cui più evidente appare il contrasto tra il carattere obbligatorio ed irrefragabile dell'esecuzione di una pena detentiva e il principio di legalità della stessa cui è speculare il divieto di trattamenti inumani ex art. 27 comma 3 Cost. In particolare discende da detto principio l'esigenza che il soggetto non venga sottoposto ad una pena più grave di quella comminata: tale esigenza risulterebbe contraddetta se, per particolari condizioni «fisiche» del soggetto - che la legge ha individuato in via tassativa nello stato di gravidanza o puerperio, nell'AIDS conclamato o in altra malattia particolarmente grave (art. 146 c.p.), prevedendone addirittura in questi casi l'obbligatorietà, ovvero nella condizione di madre di prole di età inferiore ad anni 3 o nello stato di infermità fisica «grave» (art. 147 c.p.), rimettendo in tali ultimi casi al giudice la valutazione caso per caso - la carcerazione incidesse in definitiva non soltanto sulla libertà ma anche sull'integrità personale. Del tutto peculiare è poi l'ipotesi della domanda di grazia, in cui non sembra esservi evidenza del contrasto di cui sopra, per la quale pure è prevista la sospensione della pena (ma l'esecuzione non deve essere già iniziata e la sospensione è limitata ad un massimo di mesi 6 dall'irrevocabilità della sentenza) e che tuttavia trova il suo fondamento unicamente nella prognosi favorevole alla concedibilità del beneficio e non a caso era riservata in origine dall'art. 684 c.p.p., prima della pronuncia di incostituzionalità, al Ministro della Giustizia (secondo l'insegnamento della stessa Corte [v. ordinanza n. 336/1999], l'istituto ha il suo fondamento nella giusta preoccupazione del legislatore che, nelle more dell'istruttoria della pratica



di grazia, il condannato possa essere sottoposto all'esecuzione della pena prima che la sua istanza venga esaminata e decisa: inconveniente, questo, che si appalesa particolarmente grave specie nel caso di pene detentive brevi).

Il Tribunale di sorveglianza, adito con l'istanza indicata in narrativa, è chiamato in definitiva a dover dare applicazione al principio di non disumanità della pena in un caso in cui, pur ricorrendo i parametri in fatto di un trattamento disumano e degradante, così come verificati in casi analoghi dalla costante giurisprudenza della Corte europea, non si può ricorrere all'istituto del rinvio facoltativo della pena poiché, non lamentando il detenuto una 'grave infermità fisica' (che, nella ordinaria giurisprudenza dei Tribunali di sorveglianza e della Suprema Corte, è integrata solo da una malattia oggettivamente grave per la quale sia possibile fruire, in libertà, di cure a trattamenti sostanzialmente più efficaci di quelli assicurati in ambito penitenziario), tale ipotesi non si trova ricompresa tra quelle tassativamente previste dalla norma. La disposizione in oggetto, anche in quanto norma «di chiusura» del sistema - ove ogni altra via fosse preclusa o inefficace («*si alia actio non erit*»), proprio come nel caso in esame) costituirebbe invece, se integrata dalla pronuncia qui richiesta, l'unico strumento di effettiva tutela in sede giurisdizionale al fine di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale l'esecuzione della pena a fronte di condizioni detentive che si risolvono in trattamenti disumani e degradanti.

Osserva inoltre il Tribunale che da un lato il trattamento inumano non potrebbe tollerare una sua indebita protrazione e che, dall'altro, si deve registrare la sostanziale ineffettività della tutela

riconosciuta *in subiecta materia* dagli attuali presidi giuridici a disposizione della magistratura di sorveglianza (v. artt. 35 e 69 legge 26 luglio 1975, n. 354, pur incisi dalla sentenza di codesta Corte n. 26/1999): l'attuale sistema, pur prevedendo in capo alla magistratura di sorveglianza la tutela dei diritti dei detenuti in sede di reclamo giurisdizionale, rimane pur sempre privo di qualsivoglia meccanismo di esecuzione forzata, finendo dunque per generare quei fenomeni di ineffettività della tutela che sono la negazione del concetto stesso di giurisdizione.

Né può esimersi il Collegio dall'Osservare come sia fin qui rimasto inascoltato il monito rivolto da codesta Corte al legislatore con la citata sentenza n. 26/1999, con la quale il Parlamento era stato invitato a prevedere forme di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti di coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale, con la conseguenza che la sopra richiamata competenza in materia di tutela dei diritti in capo alla magistratura di sorveglianza non solo è monca, perché priva dei meccanismi dell'esecuzione forzata, ma può ritenersi oggi sussistente solo in virtù del diritto vivente (v. Cass., sez. unite n. 25079 del 26 febbraio 2003, Rv. 224603, Gianni), e non perché il legislatore abbia fin qui riempito, decorsi ben quattordici anni, il vuoto creato con la fondamentale pronuncia. Si vedano d'altronde le acute notazioni della CEDU, contenute nella citata sentenza Torreggiani v./Italia, la quale obbliga lo Stato italiano a dotarsi di un sistema di ricorsi «interni» contro le violazioni dell'art. 3 della Convenzione idonei a garantire degli effettivi rimedi «preventivi» e non solo «compensativi» (risarcimento del danno). Ipotezzando d'altronde che il ricorrente avesse adito il magistrato di sorveglianza non chiedendo il differimento dell'esecuzione ma semplicemente invocando la tutela del proprio diritto all'esecuzione di una pena non disumana, e anche a voler concedere che tale magistrato in accoglimento del ricorso avesse ordinato il trasferimento del ricorrente presso una stanza detentiva non sovraffollata, non è chi non veda come, rendendo conforme al senso di umanità l'esecuzione penale nella cella *ad quam*, ciò avrebbe comportato la disumanità dell'esecuzione della pena nella cella a qua, nella quale subito l'Amministrazione avrebbe allocato altro detenuto per far posto al ricorrente vittorioso nella prima, e così via: poiché appartiene al fatto notorio la circostanza che la capienza (sia regolamentare sia tollerabile) degli istituti di pena italiani è di gran lunga inferiore rispetto alla grandezza delle effettive presenze, tale strumento di tutela sarebbe comunque rimasto inefficace.

Tornando ora all'art. 147 c.p., va osservato che la norma invocata prevede il rinvio «facoltativo» rimettendo pertanto la decisione al prudente apprezzamento del Tribunale di sorveglianza che può da un lato negare il provvedimento «se sussiste il concreto pericolo della commissione di delitti» e che, dall'altro, può concedere in sua vece, anche oltre i limiti «edittali» dell'art. 47-ter o.p., la misura della detenzione domiciliare ex art. 47-ter comma 1-ter o.p. (cd. detenzione domiciliare «in surroga»), stabilendo un termine di durata che può essere prorogato anche fino al termine della pena. In altre parole è rimesso all'autorità giudiziaria, a differenza dei casi di differimento «obbligatorio» (art. 146 c.p.), il congruo bilanciamento degli interessi da un lato di non disumanità della pena e dall'altro di difesa sociale che, in casi di particolare pericolosità del condannato, potrebbe impedire - pur di fronte ad una rilevante compromissione dell'integrità personale del soggetto detenuto (o nei confronti della madre di prole inferiore ad anni 3) - il differimento dell'esecuzione.

Nel caso di specie va osservato che al richiedente potrebbe essere accordato il differimento, anche nelle forme eventuali della detenzione domiciliare ex art. 47-ter comma 1-ter o.p., poiché il pericolo di commissione di delitti non appare «concreto», potendo la residua pericolosità essere contenuta dai limiti e dalle vincolanti prescrizioni, appunto, di una detenzione domiciliare «in surroga» - disponendo egli di un effettivo ed idoneo domicilio e di un nucleo familiare disposto ad ospitarlo (costituito da moglie e - ed essendo assistito da una prognosi di ricaduta nel reato non totalmente negativa. Il richiedente infatti, pur avendo riportato numerose condanne in passato (come si evince dalla lettura del suo certificato penale) ed essendo stato dichiarato delinquente abituale (con conseguente applicazione della misura di sicurezza della casa di lavoro) non si è mai reso responsabile di gravi reati contro la persona (tranne una lesione personale nel 2001), avendo riportato perlopiù condanne per reati contro il patrimonio (furto e ricettazione) ed avendo commesso, a parte l'episodica evasione dagli arresti domiciliari del settembre 2012, il delitto più recente nel giugno scorso, consistito nella mera violazione dell'obbligo di dimora.



Va infine sottolineato come anche il Tribunale del riesame abbia effettuato di recente una valutazione di contenuta pericolosità concedendo gli arresti domiciliari al N. nell'ambito del procedimento pendente, non ancora definito, e dunque confidando nelle sue capacità autocustodiali. Infine deve essere apprezzato il giudizio emergente dalle relazioni comportamentali in atti della Casa circondariale e della Casa di reclusione nelle quali viene evidenziato «un mutato atteggiamento riguardo alle regole» avendo il condannato «dimostrato disponibilità nel porsi in relazione e volontà di analizzare in modo critico il proprio vissuto» ed avendo mantenuto fin dal suo ingresso «condotta regolare, priva di rilievi disciplinari».

In altre parole, ove la norma consentisse il differimento della pena per ineseguibilità di quest'ultima a causa delle condizioni di intollerabile sovraffollamento tali da comportare trattamento «disumano e degradante», tale differimento nel caso di specie non verrebbe impedito dal divieto di cui al comma quarto dell'art. 147 c.p. non potendosi ritenere concreto il pericolo di commissione di delitti.

Ciò premesso, l'istituto della sospensione della pena non può viceversa trovare applicazione nel caso in esame frapponendosi l'ostacolo «giuridico» costituito dalla mancata previsione, nella norma che qui si intende denunciare di illegittimità costituzionale, di un'ipotesi di rinvio facoltativo, rimesso alla prudente valutazione dell'autorità giudiziaria, allorché ricorrano gli estremi di un trattamento disumano e degradante come definito dalla giurisprudenza europea sopra richiamata.

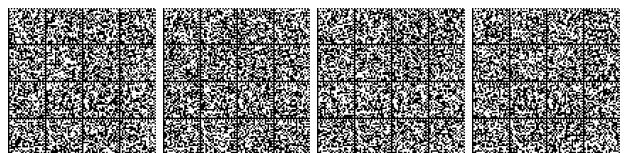
CONSIDERATO IN DIRITTO

Ritiene il Tribunale non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - che solleva d'ufficio - della norma di cui all'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre alle ipotesi espressamente indicate, da ritenersi tassative, anche il caso di rinvio dell'esecuzione della pena quando quest'ultima debba avvenire in condizioni contrarie al principio di umanità come sancito dagli artt. 27 cpv. Il cost. e 117 comma 1 Cost. nella parte in cui, con riferimento a quest'ultima norma, viene recepito l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (divieto di trattamenti disumani e degradanti), ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848, e nell'interpretazione a sua volta fornita dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo che ha individuato i parametri di vivibilità minima secondo i quali una detenzione può definirsi «trattamento inumano o degradante». L'attribuzione di pieno valore giuridico alla Carta dei diritti fondamentali dell'uomo (art. 6, comma 1 TUE Trattato di Lisbona: «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati») e l'adesione dell'Unione alla CEDU (art. 6, comma 2, TUE: «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [...] I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali») determinano com'è noto un vincolo diretto negli ordinamenti interni al rispetto della dignità e dei diritti delle persone, con particolare riguardo ai soggetti che risultano a rischio, e che consente ai giudici nazionali di invocare le norme sovranazionali - fatte proprie dal Trattato e come interpretate dalle Supreme Corti - come ulteriori parametri di riferimento quando si faccia questione di diritti fondamentali. Le norme cc.dd. «interposte» divengono a loro volta canone di valutazione e dunque entrano a far parte interamente di uno dei termini della questione di costituzionalità. La norma dell'art. 147 c.p., nella parte in cui esclude la propria applicabilità all'ipotesi qui considerata, parrebbe dunque porsi in contrasto col principio inviolabile della dignità della persona che la Repubblica in ogni caso garantisce a norma dell'art. 2 Cost. e che a sua volta è presupposto dell'art. 27 Cost.

La questione appare rilevante - per quanto sopra chiarito nelle considerazioni in fatto - posto che nel caso concreto il Tribunale dovrebbe fare applicazione, non potendo ricorrere ad altro istituto giuridico idoneo a ripristinare una situazione di evidente violazione dei principi di legalità nell'esecuzione, della norma «di chiusura» sul differimento facoltativo dell'esecuzione, eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare «in surroga», e tuttavia non potendovi ricorrere poiché essa esclude la sua applicazione oltre i casi tassativamente previsti.

Si osserva che tale norma di per se sola renderebbe compatibile l'esecuzione penale col principio di non disumanità laddove, a causa del sovraffollamento dell'istituto ove il condannato è recluso, non venisse assicurato lo spazio minimo vitale e ciò senza abdicazione dell'obbligatorietà dell'esecuzione del giudicato (posto che nel caso di specie potrebbe essere concessa la misura domiciliare).

Pertanto il Tribunale non può sottrarsi dal percorrere la strada dell'interpretazione conforme a Costituzione prima di rimettere la questione alla Corte costituzionale poiché ciò costituirebbe una rinuncia alla propria indeclinabile funzione ermeneutica. Il giudice infatti è chiamato a ricorrere all'impugnativa solo dopo aver verificato, anche con l'ausilio del «diritto vivente», la possibilità di giungere ad una lettura della norma che, nel rispetto dei comuni canoni ermeneutici, consenta di intenderla in armonia con la Costituzione. Peralto va subito osservato che non ci si trova di fronte ad una disposizione legislativa «polisensa», ipotesi in cui il principio dell'interpretazione adeguatrice sprigiona tutte le sue potenzialità, ma ad una norma che prevede casi tassativi di univoca interpretazione (si veda per tutte Cass., Sez. I, 8 maggio 1989 n. 1292), non estensibili in via analogica per il divieto di cui all'art. 14 prel. (norma eccezionale alla regola generale sull'indefettibilità dell'esecuzione penale).



In particolare non può estendersi l'applicazione della norma oltre l'ipotesi specificamente prevista della grave infermità fisica prevista dal n. 2 del comma I che viene comunemente intesa, nella giurisprudenza ormai consolidata, come una situazione di grave compromissione dell'organismo comportante o un serio pericolo per la vita del condannato ovvero la probabilità di altre rilevanti conseguenze dannose. La serietà del quadro patologico deve essere intesa poi in senso particolarmente rigoroso tenuto conto del principio di indefettibilità della pena e del principio di uguaglianza. Ulteriore requisito consiste nell'esigenza che la malattia necessiti di cure che non si possano facilmente attuare nello stato detentivo.

Per quanto attiene alle condizioni «psicologiche» si osserva che per consolidata giurisprudenza della Suprema Corte eventuali disturbi di natura psichica che non si traducano in concreto in grave infermità fisica non sono idonei a giustificare il differimento della pena (cfr. Cass. Pen. sez. 1, n. 25674 in data 15 aprile 2004, Rv. 228132, Petruolo; Cass. Peri. sez. 1, n. 41986 in data 4 ottobre 2005, Rv. 232887, Veneruso; ecc), posto che in tal caso si imporrebbero le misure di cui all'art. 148 c.p. Pur nell'alveo di una interpretazione conforme a Costituzione non si può pertanto né ampliare in via analogica le ipotesi di differimento della pena né estendere il concetto di «grave infermità fisica» fino al punto di ricomprendervi i casi di una compromissione dell'integrità psicofisica della persona detenuta che sia conseguenza non di uno stato patologico ma di una condizione di detenzione «inumana» perché al di sotto dei parametri minimi di spazio disponibile indicati dalla Corte europea.

Ciò detto in tema di ammissibilità e rilevanza della questione, deve ora essere specificato il *petitum*. Si invoca qui espressamente una pronuncia «additiva» cioè una pronuncia di accoglimento di incostituzionalità della norma nella parte in cui non prevede anche la riferita ipotesi di differimento, non sussistendo in via interpretativa la possibilità per il giudice di addivenire alla medesima soluzione considerato il dato letterale della disposizione censurata.

Non ignora il Collegio che la decisione di tipo additivo è consentita solo quando la soluzione adeguatrice non debba essere frutto di una valutazione discrezionale ma consegua necessariamente al giudizio di legittimità, sicché la Corte in realtà non crea liberamente la norma ma si limita ad individuare quella — già implicita nel sistema, e magari direttamente ricavabile dalle stesse disposizioni costituzionali di cui ha fatto applicazione mediante la quale riempire immediatamente la lacuna.

Il Tribunale è parimenti consapevole che le pronunce cc.dd. «additive» possono risolversi in un intervento manipolativo solo se «a rima obbligata» (v. da ultimo ordinanza Corte costituzionale n. 113/12 del 18 aprile 2012), come tate consentito perché non necessariamente riservato al legislatore. Nel caso di specie invero la soluzione prospettata (prevedere il rinvio della pena nei casi di inumano trattamento come accertato secondo i parametri propri dalla Convenzione dei diritti dell'uomo vincolanti ex art. 117 Cost.) non è solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili poiché soltanto la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva (anche eventualmente nelle forme della detenzione domiciliare in surrogia ex art. 47-ter comma 1-ter o.p.), rimessa — come negli altri casi di rinvio facoltativo — alla decisione dell'autorità giudiziaria, è tale da ristabilire una condizione di legalità dell'esecuzione della pena nel caso concreto, mentre tale effetto non potrebbe direttamente avere, ad esempio, un qualsivoglia provvedimento a carattere indulgenziale o deflativo, questo si riservato al legislatore, di portata generale e applicabile in una pluralità di casi.

Si permette dunque il Collegio di evidenziare come l'addizione normativa richiesta sembri costituire una soluzione costituzionalmente dovuta, che non eccede i poteri di intervento della Corte e non implica scelte affidate alla discrezionalità del legislatore perché incide su una norma cardine di sistema, prevista dal codice penale, diretta a ricondurre ai principi di non disumanità la pena detentiva ove la legalità stessa dell'esecuzione venga messa in discussione da condizioni estreme di sovraffollamento carcerario.

Del resto — come già si è più sopra Osservato — la stessa pronuncia della CEDU (Torreggiani v./Italia) impone allo Stato, in tutte le sue articolazioni (compreso il potere giudiziario: giudici e pubblici ministeri espressamente indicati), l'adozione di misure necessarie ad ovviare alla violazione non solo assicurando un adeguato ristoro per le lesioni già subite ma anche ponendo fine alle violazioni, con l'invito agli Stati membri di dotarsi di un sistema di «ricorsi interni» idonei tanto a garantire un rimedio preventivo contro le violazioni dell'art. 3 della Convenzione quanto un rimedio compensatorio in casi di avvenuta violazione, ricorso «interno» che, a parere di questo Tribunale, potrebbe proprio consistere nel procedimento di rinvio facoltativo della pena ex art. 147 c.p. da integrare con l'addizione normativa qui richiesta nel «verso» sopra specificato.

Sulle disposizioni costituzionali che si assumono violate, ritiene il Tribunale che la norma in questione si ponga in contrasto innanzitutto con l'art. 27 della Costituzione sotto il duplice profilo del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità e del finalismo rieducativo.

Sul punto si osserva la prevalenza in ogni caso del primo dei valori affermati rispetto al secondo: mentre la pena infatti non «può» consistere in un trattamento contrario al senso di umanità, essa nel contempo «deve» tendere alla rieducazione del condannato con ciò significando che mentre la finalità rieducativa rimane nell'ambito del «dover essere» e quindi su un piano esclusivamente finalistico («deontico») - la pena è legale anche se la rieducazione verso la quale deve obbligatoriamente tendere non viene raggiunta - viceversa la non disumanità attiene al suo essere medesimo (piano «ontico») - la pena è legale solo se non consiste in trattamento contrario al senso di umanità - di talché la pena inumana è «non pena» e dunque andrebbe sospesa o differita in tutti i casi in cui si svolge in condizioni talmente degradanti da non garantire il rispetto della dignità del condannato.



Deve allora chiedersi quando la pena si svolga in tali condizioni. Non può che farsi riferimento, per quanto qui interessa, alla norma «interposta» dell'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo così come interpretata dalla Corte di Strasburgo (da ultimo nella citata sentenza del gennaio scorso) che ritiene tout court integrato il carattere disumano e degradante del trattamento penitenziario laddove alla persona detenuta sia riservato uno spazio nella camera di detenzione inferiore o pari a mq. 3, indipendentemente dalle condizioni di vita comunque garantite in istituto (numero delle ore d'aria e di apertura delle porte, attività scolastiche o lavorative, possibilità di svolgere attività di svago in locali comuni) essendo di per sé violazione «flagrante» dell'art. 3 uno spazio minimo inferiore a quel dato numerico.

La norma qui censurata si pone pertanto in contrasto anche con l'art. 117 Cost. che impone al legislatore il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali conseguente al pieno valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo e all'adesione dell'Unione alla CEDU (ex art. 6, comma 1 e 2, TUE).

Sussiste infine la violazione dell'art. 2 Cost. nella misura in cui la dignità umana, la cui primazia tra i valori costituzionali pare indiscutibile (art. 3: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale») - tanto da essere anteposta nella stessa norma addirittura all'eguaglianza ed alla libertà - è da intendersi diritto inviolabile, presupposto dello stesso art. 27 Cost.

L'art. 27 viene violato anche sotto il profilo del finalismo rieducativo. Ogni pena eseguita in condizioni di «inumani» non può mai dispiegare pienamente la sua finalità rieducativa poiché la restrizione in spazi angusti, a ridosso di altri corpi, produce invalidazione di tutta la persona e quindi deresponsabilizzazione e rimozione del senso di colpa non inducendo nel condannato quel significativo processo modificativo che, attraverso il trattamento individualizzato, consente l'instaurazione di una normale vita di relazione.

Osserva infine il Tribunale, sotto un ulteriore profilo che attiene alla razionalità giuridica e alla coerenza costituzionale, come non siano mancati precedenti anche in altri ordinamenti - non sospettabili di insensibilità alle esigenze di sicurezza - in cui si sia fatta applicazione proprio dello strumento del differimento o della sospensione della pena per ricondurre ad una situazione di legalità l'esecuzione della pena detentiva in situazioni di palese violazione del divieto di «pene crudeli». Nel 2009 una Corte federale della California, accogliendo due ricorsi di reclusi contro le condizioni di detenzione, ha intimato al governatore di ridurre la popolazione carceraria di un terzo entro due anni, in ossequio all'ottavo emendamento della Costituzione statunitense che vieta le pene crudeli e nel 2011 la Corte suprema degli Stati Uniti ha riconosciuto la correttezza della decisione della Corte federale. In quello stesso anno, la Corte costituzionale tedesca si è pronunciata sul ricorso di un detenuto contro la Corte di appello di Colonia, che aveva negato il sostegno economico necessario ad attivare un procedimento relativo alle condizioni di carcerazione cui era costretto, richiamando una precedente sentenza della Corte federale di giustizia del 2010 in base alla quale ogni reclusione «disumana», allorché soluzioni diverse si rivelino improponibili, deve essere interrotta.

Sussistono in definitiva ragioni di contrasto della norma contenuta nell'art. 147 c.p. con gli artt. 27, 117, 2 e 3 Cost. e pertanto va sollevata d'ufficio la questione di illegittimità costituzionale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 23 e s.s. legge dell'11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 147 c.p. nella parte in cui non prevede, oltre ai casi ivi espressamente contemplati, l'ipotesi di rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità, per violazione degli artt. 27, comma 3, 117, comma 1 (nella parte in cui recepisce l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848, e nell'interpretazione a sua volta fornita dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo di «trattamento inumano o degradante»), 2 e 3 Cost.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

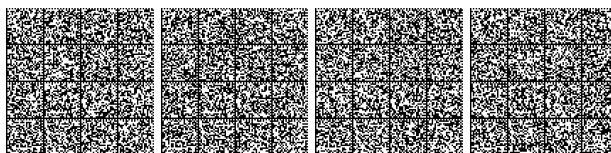
Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, addì 13 febbraio 2013

Il Presidente: PAVARIN

Il Magistrato estensore: BARTOLATO



N. 68

*Ordinanza del 7 febbraio 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Perugia
sul ricorso proposto da Morettini Massimiliano contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Perugia*

Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo di presentare preliminarmente reclamo ed eventuale proposta di mediazione ad organo della stessa Amministrazione - Previsione a pena di inammissibilità del ricorso, rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio - Previsione altresì che, decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o che si sia conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso e che da tale data decorrono i termini di costituzione in giudizio del ricorrente - Incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e quelli in cui l'avviso di accertamento diventa titolo esecutivo - Deteriore tutela giurisdizionale per i tributi assoggettati all'obbligo di preventivo reclamo, rispetto a quelli che, essendo accertati da altri enti impositori o avendo importo superiore a ventimila euro, ne sono esonerati.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 17-*bis*, introdotto dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Nel procedimento promosso da Morettini Massimiliano ha emesso la seguente ordinanza.

Con ricorso in data 5 luglio 2012 Morettini Massimiliano, proponeva opposizione alla cartella esattoriale dell'importo di € 16.531,06 rilevando il mancato riconoscimento del credito IVA nonché alcuni errori formali concernenti il medesimo atto.

Si costituiva l'Amministrazione finanziaria rilevando come il ricorrente non avesse preliminarmente adito l'istituto della mediazione come previsto dall'art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 così come introdotto dal d.-l. n. 98 del 6 luglio 2011 conv. con legge n. 111 del 15 luglio 2011 e quindi chiedeva che il ricorso fosse dichiarato inammissibile.

Nel merito chiedeva rigettarsi le proposte eccezioni.

Osserva questa Commissione che preliminarmente deve esaminarsi la questione di inammissibilità del ricorso come eccepito dall'Agenzia delle entrate.

Sul punto ritiene questa Corte che sussistono seri dubbi di costituzionalità della norma citata dall'Amministrazione finanziaria, che avrebbe riflessi immediati sull'esito del ricorso in esame.

Invero deve osservarsi che l'istituto del reclamo e della mediazione, in materia tributaria, è stato introdotto dal d.-l. n. 98 del 6 luglio 2011 che è stato convertito con legge n. 111 del 15 luglio 2011 ed esso, a giudizio di questa Commissione, viola i principi costituzionali sanciti dagli artt. 3, 24 e 25 della Carta.

Esaminando tale istituto si rileva che, per le controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo e che tale reclamo è condizione di ammissibilità del ricorso. Inammissibilità rilevabile in ogni stato e grado del giudizio.

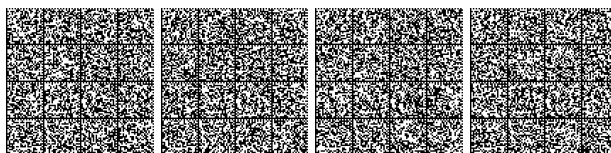
Orbene appare evidente che la proposizione di tale reclamo è obbligatorio ed impedisce al contribuente di adire immediatamente la giustizia tributaria ricevendone la eventuale tutela (il che come si vedrà in seguito avrà delle conseguenze notevoli per l'istante).

Tale reclamo viene esaminato da un organo dell'amministrazione che seppur diverso ed autonomo rispetto a quello che ha emanato l'atto reclamabile è sempre parte organica dell'amministrazione stessa. A tale organo è demandato di accettare o meno il reclamo e la eventuale richiesta di mediazione e di effettuare, a sua volta, una nuova proposta di mediazione.

Appare evidente come il legislatore abbia usato l'istituto della mediazione in modo erroneo ed illogico.

Infatti il diritto dell'Unione europea, richiamato dalla sentenza della Corte delle leggi con sentenza n. 272 del 2012, fermo il favor dimostrato verso detto istituto, disciplina le modalità con le quali il procedimento può essere strutturato («può essere avviato dalle parti, suggerito od ordinato da un organo giurisdizionale o prescritto dal diritto di uno Stato membro», ai sensi dell'art. 3, lettera a), della direttiva 2008/52/CE del 21 maggio 2008).

Talché deve evidenziarsi in primo luogo che l'organo della mediazione deve essere estraneo alle parti, in sostanza non può essere mediatore una delle parti, anche se costituito in ufficio autonomo.



Inoltre non può non rilevarsi come tale mediazione, sia che richiama dal contribuente, sia che proposta dall'amministrazione, di fatto, sia obbligatoria e come tale, in materia civile, già dichiarata incostituzionale, anche se per diversa ragione (eccesso di delega) dalla Corte della Carta con la citata sentenza.

Deve inoltre rilevarsi che la norma impugnata prevede che decorra novanta giorni senza che sia notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti del ricorso e che i termini di cui all'art. 23 d.lgs. n. 546/1992 (costituzione in giudizio del ricorrente) decorrono dalla predetta data.

Talché deve dedursi che sino a quel momento il contribuente non può adire formalmente la giustizia tributaria con tutte le conseguenze che vedremo.

In effetti ai sensi dell'art. 23, comma 30 del d.-l. 6 luglio 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011 l'avviso di accertamento emesso dall'Agenzia delle entrate diventa titolo esecutivo decorso sessanta giorni senza che si sia provveduto al pagamento. Più precisamente la norma appena citata prevede il pagamento, in caso di «tempestiva proposizione del ricorso ed a titolo provvisorio» degli importi stabiliti dall'art. 15 del d.P.R. 29 settembre 1972, n. 602.

Orbene questa commissione non può non rilevare la incongruenza tra i termini previsti per il reclamo e la mediazione e l'immediata esecuzione dell'avviso di accertamento. In sostanza il contribuente non può effettuare un tempestivo ricorso, che si concretizza non solo con la presentazione dello stesso all'Ufficio impositore, ma anche con il deposito della copia presso la Commissione tributaria, perché deve aspettare l'esito del suo reclamo o della mediazione ma nel frattempo deve pagare perché l'avviso di accertamento è esecutivo.

Ed il contribuente non può avvalersi nemmeno dell'istituto della sospensione dell'atto previsto dall'art. 47 d.lgs. n. 546/1992 perché non ha potuto depositare il proprio ricorso presso la commissione, ricorso che comunque sarebbe dichiarato inammissibile perché non preceduto dall'*iter* previsto dalla norma impugnata.

Ancora si deve rilevare la incostituzionalità della citata norma per violazione dell'art. 3 della Carta laddove prevede che il citato istituto del ricorso e della mediazione si applicano solo ai tributi imposti dall'Agenzia delle entrate e non ad altri tributi provenienti da altri enti impositori, talché i contribuenti obbligati al pagamento di questi ultimi si troverebbero ad avere maggiore tutela giuridica rispetto ad i contribuenti cui pervengono atti dall'Amministrazione finanziaria che devono attenersi all'*iter* procedurale prevista dalla norma di cui si dubita della costituzionalità.

Infine non può non rilevarsi come la limitazione dell'applicazione, sempre della citata norma, alle controversie che abbiano un valore non superiore alle ventimila euro appaia illogica laddove si ponga mente che medesimi contribuenti solo perché potrebbero essere debitori dello Stato per importi superiori trovino maggiore tutela giudiziaria, potendo adire immediatamente la giustizia tributaria ed avvalersi, eventualmente, dell'istituto della sospensione dell'atto impugnato.

P. Q. M.

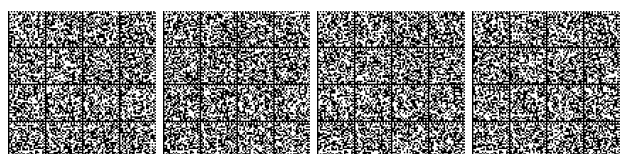
Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 1992 così come introdotto dal d.-l. n. 98 del 6 luglio 2011 conv. con legge n. 111 del 15 luglio 2011 per violazione degli artt. 3, 24 e 25 della Costituzione sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Perugia, addì 1° febbraio 2013

Il Presidente estensore: ARIOTI BRANCIFORTI



N. 69

Ordinanza del 16 gennaio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Anphora coop. sociale a r.l. presso ASP - Azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria

- Bilancio e contabilità pubblica - Regioni sottoposte a piani di rientro del disavanzo sanitario e commissariate alla data di entrata in vigore della legge censurata - Previsione del divieto di intraprendere e proseguire azioni esecutive nei confronti di aziende sanitarie locali ed ospedaliere delle Regioni stesse, fino al 31 dicembre 2013 - Previsione che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite alle Regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, sono estinti di diritto alla data di entrata in vigore della legge censurata - Ingiustificato trattamento di privilegio degli enti regionali rispetto ai comuni debitori - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Lesione dei principi del giusto processo.**
- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, come modificato dall'art. 6-bis, comma 2, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.
 - Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 327 del 2012, proposto da Anphora Coop. Sociale A.R.L., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Angelo Tomasselli, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Reggio Calabria, via del Crocifisso n. 58, contro Asp - Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, non costituito, per l'ottemperanza al giudicato formatosi in relazione ai decreti ingiuntivi n. 940 del 18 agosto 2010 e n. 223 del 22 febbraio 2011 emessi dal Tribunale di Reggio Calabria per forniture di prestazioni di riabilitazione estensiva rese dalla ricorrente in favore degli assistiti del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2009, 2010 e 2011.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2012 la dott.ssa Valentina Mameli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1) Con il ricorso in esame, notificato il 20 giugno 2012, parte ricorrente ha chiesto l'ottemperanza ai decreti ingiuntivi n. 940 del 18 agosto 2010 e a 223 del 22 febbraio 2011 emessi dal Tribunale di Reggio Calabria per forniture di prestazioni di riabilitazione estensiva rese dalla ricorrente in favore degli assistiti del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2009, 2010 e 2011. Con i provvedimenti monitori, notificati all'ASP di Reggio Calabria rispettivamente in data 20 ottobre 2010 e 24 marzo 2011, è stato ingiunto il pagamento della somma complessiva di euro 6.736.539,44, oltre interessi legali dal dovuto al saldo, nonché spese e competenze di procedura.

In particolare, parte ricorrente, a fronte del mancato pagamento di tali importi, ha chiesto al Tar di disporre l'esecuzione del giudicato che discende dai predetti decreti ingiuntivi.

L'ASP non si è costituita in giudizio.

Come risulta dalle relative attestazioni della Cancelleria del Tribunale civile di Reggio Calabria, entrambi i decreti ingiuntivi sono divenuti definitivamente esecutivi rispettivamente in data 23 dicembre 2010 e 23 maggio 2011, ovvero prima dell'instaurazione del presente giudizio e, pertanto, alla luce di consolidata giurisprudenza in ordine all'efficacia di cosa giudicata dei decreti ingiuntivi non opposti, parte ricorrente ha adito questo TAR, ai sensi dell'art. 112 cod. proc. amm.

Tuttavia viene in rilievo in senso ostativo all'ammissibilità dell'azione la disposizione di cui all'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 12 dicembre 2010, nel testo modificato dall'art. 6-bis, comma 2 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, che così dispone: "Al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché al fine di consentire l'espletamento delle funzioni istituzionali in situazioni di ripristinato equilibrio finanziario per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge



30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive, anche ai sensi dell'articolo 112 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2013. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Dalla medesima data cessano i doveri di custodia sulle predette somme, con obbligo per i tesoriери di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità indicate nel primo periodo".

Deve infatti rammentarsi che l'art. 22, comma 4, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni con legge 3 agosto 2009, n. 102) ha imposto alla Regione Calabria di predisporre un Piano di rientro, contenente misure di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale, da sottoscrivere con l'Accordo di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, nonché a provvedere a quanto previsto dall'art. 1, comma 174 della medesima legge.

Consequentemente con DGR n. 845 del 16 dicembre 2009 (pubblicata sul Bollettino ufficiale n. 5 del 16 marzo 2010) la Regione Calabria ha approvato il Piano di riqualificazione e razionalizzazione del Servizio sanitario per gli anni 2010-2012 e, successivamente, con DGR n. 908 del 23 dicembre 2009 (pubblicata nel medesimo Bollettino ufficiale) ha approvato l'accordo, ai sensi dell'art. 1, comma 180, legge 311/2004, sottoscritto con i Ministeri della salute e dell'economia in data 17 dicembre 2009.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 30 luglio 2010 il Governo ha nominato il Presidente *pro-tempore* della Giunta regionale della Calabria quale Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La situazione giuridica e di fatto in cui versa la Regione Calabria, in relazione al disavanzo sanitario, comporta l'applicazione dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, onde l'inammissibilità dell'azione di ottemperanza.

La ricorrente ha sostenuto al riguardo che tale norma non si applicherebbe al giudizio di ottemperanza avanti il giudice amministrativo, invocando a tal fine precedenti giurisprudenziali in tal senso, ed in particolare la sentenza del TAR Milano n. 1573/2011.

Il Collegio rileva che tale interpretazione (peraltro non condivisa da questo Tribunale — *cf.*: TAR Reggio Calabria ordinanza n. 23 dell'11 gennaio 2012) non può essere sostenuta, specie a seguito della modifica all'art. 1, comma 51, della legge n. 220/2010, apportata dall'art. 6-bis del decreto-legge n. 158/2012.

La disposizione citata (il cui testo è stato integralmente riportato in precedenza), include espressamente tra le azioni esecutive che non possono essere intraprese o proseguite nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, anche l'ottemperanza di cui all'art. 112 c.p.a., precisando che tale preclusione ha effetto fino al 31 dicembre 2013.

2) Chiarito che anche il giudizio di ottemperanza è soggetto ai termini di sospensione previsti dall'art. 1, comma 51, della legge n. 220/2010, come modificato dall'art. 6-bis del decreto-legge n. 158/2012, il Collegio ritiene che vi siano i presupposti per la rimessione della questione alla Corte costituzionale, sussistendo seri dubbi in ordine alla legittimità costituzionale della disposizione richiamata. In tal senso peraltro si è già espresso il T.A.R. Salerno, Sez. 1, con le ordinanze di rimessione alla Corte Costituzionale n. 1479 e n. 1481, entrambe del 7 settembre 2011, nonché il T.A.R. Napoli Sez. IV con ordinanza n. 5813 del 14 dicembre 2011, che questo Tribunale condivide e di cui verranno in gran parte riprese le motivazioni.

Il Collegio, pur ravvisando l'identità delle questioni di costituzionalità, ritiene di dover rimettere autonomamente la questione alla Consulta, in quanto le ordinanze di rimessione adottate dagli altri TAR riguardano ricorsi per l'ottemperanza instaurati prima dell'intervenuta modifica dell'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 ad opera dell'art. 6-bis del decreto-legge n. 158/2012, e pertanto le relative questioni sono formalmente riconducibili al testo della norma antecedente alla suddetta modifica.

2.1) Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.

Se il Collegio non dubitasse della compatibilità costituzionale della disposizione in esame, la pretesa della ricorrente sarebbe, fino al 31 dicembre 2013, inammissibile, dovendo farsi applicazione nel presente giudizio dell'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, nel testo modificato dall'art. 6-bis del decreto-legge n. 158/2012.

Pertanto si rende necessario sollevare in questa sede la questione di costituzionalità, atteso che soltanto a seguito del suo accoglimento sarebbe consentito al Tribunale di pronunciarsi in ordine alla pretesa sostanziale fatta valere dalla ricorrente, pretesa che, allo stato, appare fondata nel merito, atteso che, in base all'art. 4, comma 2, della legge n. 2248/1865, Allegato E, la Pubblica amministrazione ha un vero e proprio obbligo giuridico di conformarsi al giudicato dei Tribunali e che, per costante giurisprudenza (Cass. 7 ottobre 1967, n. 2326; Cass. 27 novembre 1973, n. 3244; Cass. 26 ottobre 1974, n. 3175), il decreto ingiuntivo non opposto acquista, al pari di un'ordinaria sentenza di condanna, autorità ed efficacia di cosa giudicata, in relazione al diritto in esso consacrato, come si evince dagli artt. 647 e segg. c.p.c.



2.2) Sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Appare opportuno premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Al riguardo, si rammenta che l'art. 2, comma 89, della legge n. 191 del 23 dicembre 2009 (legge finanziaria 2010), per un periodo di dodici mesi decorrenti dalla sua data di entrata in vigore (1° gennaio 2010), impediva ai creditori di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie od ospedaliere delle regioni che avessero sottoscritto i piani di rientro ai sensi dell'art. 1, comma 180, della menzionata legge n. 311 del 2004, ciò allo scopo di conseguire gli obiettivi sottesi ai piani medesimi, volti ad aggredire i disavanzi verificatisi nel settore sanitario. La norma stabiliva inoltre che i pignoramenti, eventualmente eseguiti, non avrebbero vincolato gli enti debitori e i tesorieri, i quali avrebbero potuto ugualmente disporre delle somme per i loro fini istituzionali. Quest'ultima previsione introduceva un meccanismo retroattivo in grado di rendere del tutto inefficaci i pignoramenti eseguiti in data antecedente all'entrata in vigore della legge e di consentire agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate (cd. "svincolo delle somme").

Le perplessità legate ai probabili profili di illegittimità costituzionale e di contrasto con la normativa comunitaria hanno indotto il legislatore a modificare la disposizione citata con l'art. 1, comma 23-*vicies* del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (c.d. decreto Milleproroghe, convertito con modificazioni nella legge n. 25 del 26 febbraio 2010), il quale ha ridotto da dodici a due mesi l'efficacia temporale del blocco delle azioni esecutive.

In virtù di questa modifica, a partire dal 1° marzo 2010 veniva ripristinato il diritto dei creditori di agire in giudizio per il soddisfacimento delle pretese vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere debtrici.

Sennonché, la situazione di deficit complessivo del sistema sanitario e le difficoltà, da parte delle aziende sanitarie ed ospedaliere, di raggiungere l'auspicato riequilibrio economico-finanziario, hanno indotto il legislatore ad intervenire nuovamente.

L'art. 11, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni con legge 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito infatti che "Per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e già commissariate alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi dei medesimi piani di rientro nella loro unitarietà, anche mediante il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti accertati in attuazione dei medesimi piani, i Commissari *ad acta* procedono, entro 15 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, alla conclusione della procedura di ricognizione di tali debiti, predisponendo un piano che individui modalità e tempi di pagamento. Al fine di agevolare quanto previsto dal presente comma ed in attuazione di quanto disposto nell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 3 dicembre 2009, all'art. 13, comma 13, fino al 31 dicembre 2010 non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime".

Questa nonna — rispetto all'art. 2, comma 89, legge n. 191 del 2009 — presentava la novità sostanziale di non contemplare più lo "svincolo delle somme".

In seguito, il legislatore — con l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 — ha riproposto la precedente disposizione nella sua interezza, posticipando però al 31 dicembre 2011 il termine sino al quale non potevano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime ed ha reinserito il principio secondo cui i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, non producevano effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 e non vincolavano gli enti del Servizio sanitario regionale (ed i loro tesorieri), i quali potevano disporre, per le loro finalità istituzionali, delle somme ad essi trasferite durante il suddetto periodo.

L'art. 17, comma 4 lett. e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (entrato in vigore il 6 luglio 2011) convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha modificato il suindicato articolo 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, prorogando al 31 dicembre 2012 il termine sino al quale non potevano essere intraprese o proseguite azioni esecutive e quello sino al quale i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, producevano effetti e non vincolavano gli enti del Servizio sanitario regionale ed i tesorieri.

Infine, l'art. 6-*bis*, comma 2, lett. a) e b), decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, ha ulteriormente modificato la disposizione di cui all'art. 1, comma 51, legge 220/2012, fissando al 31 dicembre 2013 il termine sino al quale non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive, comprendendo espressamente tra queste anche le azioni di ottemperanza di cui all'art. 112 del codice del processo amministrativo. Ha inoltre stabilito che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, ancorché effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010,



sono estinti di diritto dalla data di entrata in vigore della disposizione di cui al decreto-legge 158/2012. Dalla medesima data cessano i doveri di custodia sulle predette somme, con obbligo per i tesoreri di renderle immediatamente disponibili, senza previa pronuncia giurisdizionale, per garantire l'espletamento delle finalità indicate nel primo periodo.

Illustrato il quadro normativo di riferimento, il Collegio è dell'avviso che, per quanto la disposizione contenuta all'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, così come modificata prima dall'art. 17, comma 4, lett. e), decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, e, successivamente, dall'art. 6-bis, comma 2 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, sia ispirata dall'intento di contribuire al risanamento, nel settore sanitario, dei bilanci deficitari delle Regioni, la stessa possa violare alcuni fondamentali principi di diritto, espressamente tutelati dalla Costituzione e dal diritto comunitario.

Pertanto, avuto riguardo alla concreta incidenza della richiamata normativa sui diritti creditori di parte ricorrente, il Collegio ritiene — riprendendo gli assunti motivazionali delle suindicate ordinanze n.1479 d n.1481/2011 del T.A.R. Salerno e n. 5813/2011 del T.A.R. Napoli — che i dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 51, legge 220/2010, nel testo in atto vigente, si presentino non manifestamente infondati con riferimento agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione.

L'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, nel testo in atto vigente, presenta, innanzi tutto, aspetti di contrasto con l'art. 24, commi 1 e 2, e con l'art. 111, comma 2, della Costituzione, perché introduce una norma speciale che elide la possibilità della soddisfazione concreta ed effettiva dei diritti del creditore.

L'entrata in vigore della citata disposizione ha di fatto reso inutile la possibilità, riconosciuta ai creditori, di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie ed ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento per il risanamento del deficit finanziario in materia sanitaria.

Ciò appare ancora più evidente ove si consideri che la norma contestata, nella formulazione vigente, ha addirittura dichiarato estinti di diritto i pignoramenti eseguiti in data antecedente all'entrata in vigore della legge e consente agli enti debitori di rientrare nella piena disponibilità delle somme dovute, ancorché pignorate.

La norma, incidendo retroattivamente su posizioni consolidate per effetto di una procedura esecutiva giurisdizionale e vanificando il rimedio del giudizio di ottemperanza avanti il giudice amministrativo, si pone in evidente contrasto con il principio di effettività del diritto di difesa sancito dall'art. 24, commi 1 e 2 Cost., il cui esercizio viene impedito per un arco temporale (dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2013, ossia per tre anni e sette mesi), che va oltre gli ordinari canoni della proporzionalità e della ragionevolezza.

Risulta altresì violato il principio del giusto processo proclamato dall'art 111, comma 2, Cost., perché la norma censurata, da un lato, altera la condizione di parità tra le parti, ponendo l'amministrazione in una posizione di ingiustificato privilegio e, dall'altra, incide sulla ragionevole durata del processo.

Non sembra deporre, in senso contrario, la considerazione secondo la

quale il legislatore, con la norma contestata, avrebbe soltanto sospeso, per un tempo determinato, l'esercizio delle azioni esperibili dai creditori delle aziende sanitarie ed ospedaliere a tutela dei propri diritti, e ciò per consentire alle Regioni di rientrare dal dissesto finanziario ed evitare, nel frattempo, alle stesse, la pressione derivante dalle esposizioni debitorie delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Per questa ragione e per un limitato intervallo di tempo, i debiti delle predette aziende sarebbero stati semplicemente congelati, e ciò a tutela dell'interesse pubblico al corretto andamento dei conti pubblici e, pertanto, a beneficio della collettività.

È facile sul punto ribattere che una mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito può produrre effetti considerevoli (se non addirittura dirompenti) sulla situazione economica e patrimoniale dei creditori, specie quando si tratti di imprese produttrici di beni e/o erogatrici di servizi. Peraltro, l'efficacia limitata nel tempo di tale sospensione è stata ed è nei fatti smentita dalla prassi seguita dal legislatore che, negli scorsi anni e, da ultimo, con il recente decreto-legge n. 158/2012, è ricorso allo strumento della proroga reiterata, allo scopo di mantenere in vita il regime speciale.

Sicché, la fissazione (reiterata) di un termine finale di efficacia della norma derogatoria di diritto speciale appare sempre più spesso un meccanismo elusivo, al quale il legislatore ricorre per rendere in apparenza più "digeribili" delle misure legislative, volte in concreto a disattivare a tempo indeterminato — grazie all'espedito delle proroghe reiterate — l'efficacia del diritto ordinario.

In senso contrario alla censura di violazione dell'art. 111, comma 2, Cost. potrebbe osservarsi che un'eventuale azione del creditore proposta nei confronti delle aziende sanitarie o ospedaliere, in presenza di una normativa che sospende il pagamento dei relativi crediti, sarebbe suscettibile di pronuncia di inammissibilità in rito, salva la possibilità di proporre nuovamente l'azione giurisdizionale, una volta che la normativa derogatoria abbia esaurito i suoi effetti per lo spirare del termine finale fissato per legge.

In questo senso, un'eventuale lesione del principio della ragionevole durata del processo potrebbe eventualmente porsi soltanto per i ritardi registrati nel giudizio successivo, volto alla definizione del merito della questione.



A questa osservazione è facile tuttavia replicare che il principio della ragionevole durata del processo va sempre collegato alla pretesa sostanziale che si intende fare valere in giudizio.

In altri termini, per valutare se un processo si è svolto in tempi ragionevoli occorre considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria in relazione alla pretesa di diritto sostanziale per la quale il soggetto ha adito il giudice, essendo del tutto indifferente che per quella pretesa siano state proposte in successione una pluralità di azioni.

Risulta utile, in proposito, fare riferimento anche all'ordinamento comunitario.

L'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (cd. Carta di Nizza), adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, garantisce, quale diritto dell'Unione, il diritto di ogni individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice indipendente ed imparziale ed entro un termine ragionevole.

Sul punto, l'art. 6, 1° par., del Trattato di Lisbona sancisce che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati".

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti delle amministrazioni sanitarie pubbliche di Regioni in dissesto, divieto operante, per effetto della sovrapposizione di normative succedutesi nel tempo, dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2013 (ossia per tre anni e sette mesi, con probabilità di ulteriori proroghe), sembra porsi in aperto contrasto con il diritto dell'individuo ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice terzo ed imparziale, da concludersi peraltro entro un termine ragionevole.

La norma in discussione impedisce al creditore — persona fisica o giuridica che sia — l'esercizio del diritto soggettivo individuabile in una posizione giuridica di vantaggio consistente nel potere di agire nei confronti di altri soggetti, tra cui le pubbliche amministrazioni, per il soddisfacimento di interessi espressamente riconosciuti dall'ordinamento.

L'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, nel testo in atto vigente, presenta inoltre aspetti di contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione.

A fronte dell'improcedibilità dell'odierno ricorso per l'ottemperanza, il diritto di credito vantato in virtù di un titolo esecutivo è subordinato all'adozione di atti amministrativi aventi natura previsionale e programmatica ed, in quanto tali, di contenuto del tutto generico.

Il creditore si trova quindi nell'impossibilità di realizzare liberamente la propria attività economica, allo scopo di ricavarne un legittimo profitto, in particolare laddove operi nel territorio della Regione Calabria, con palese discriminazione rispetto ai creditori di aziende sanitarie ed ospedaliere ubicate, invece, in altre regioni per le quali un simile impedimento non sussiste.

Ne deriva una evidente disparità di trattamento, in contrasto con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3, comma 1, della Costituzione.

Né, in senso contrario, la previsione contenuta all'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010 nel testo in vigore appare assistita dai principi di ragionevolezza e di adeguatezza.

Deve rilevarsi infatti che i debiti pregressi, sebbene sospesi, continuano a fare parte della massa passiva del bilancio contabile dell'ente e che, in ogni caso, essi dovranno essere pagati, essendo però incerto quando ciò si verificherà.

Di contro, va osservato che il risanamento potrebbe realizzarsi con strumenti alternativi di più ampio respiro, quali una seria attività programmatica e di cooperazione tra Stato e Regione, secondo modalità concordate, volte a scadenzare il contenimento e la razionalizzazione della spesa per il futuro (questa sarebbe la direzione indicata dall'art. 1, comma 180, della menzionata legge n. 311 del 2004).

Una previsione legislativa, quale l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, nel testo vigente, che preclude la richiesta di adempimento sino ad una data determinata (più volte prorogata), non appare né adeguata né ragionevole perché, nel bilanciamento tra i contrapposti interessi, quello del privato di ricevere soddisfazione della propria legittima pretesa pecuniaria, in virtù della piena applicazione delle comuni regole del diritto privato e del diritto processuale civile, e quello pubblico, volto a ristabilire ordine nei conti dell'ente, sacrifica pesantemente il primo senza che vi sia una reale contropartita in favore del secondo, specie in assenza di ogni garanzia circa l'effettiva esecuzione di attività di ricognizione dei debiti e di pianificazione dell'adempimento da parte dell'Amministrazione regionale sanitaria, affidato all'insondabile disponibilità di quest'ultima.

La costante reiterazione del termine di esigibilità dei crediti inoltre è prassi che mal si concilia con i canoni di adeguatezza e ragionevolezza.

La normativa censurata presenta altresì aspetti di contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata, sancito dall'art. 41 Cost.



Nella maggior parte dei casi, i soggetti che intrattengono rapporti economici con le amministrazioni pubbliche sanitarie sono in prevalenza imprenditori, i quali hanno stipulato con queste contratti per la fornitura di beni o di servizi a seguito di procedure di evidenza pubblica.

Per un imprenditore, in misura forse più accentuata rispetto ad un ordinario creditore, la puntualità nel ricevere i pagamenti costituisce un fattore decisivo per il buon andamento e spesso per la sopravvivenza stessa dell'impresa. L'affidabilità del contraente nell'adempire alle obbligazioni assunte, rispettando i tempi pattuiti, rende possibile una saggia e più serena programmazione dell'attività d'impresa, ridimensiona notevolmente la necessità del ricorso ad onerosi prestiti e finanziamenti bancari, consente all'imprenditore di rispettare le scadenze dei pagamenti, ai quali sia a sua volta tenuto.

Non a caso, i rilevanti condizionamenti che la materia dei pagamenti produce sul libero mercato e la concorrenza hanno sollecitato l'interesse dell'ordinamento comunitario.

Sul punto, la direttiva 2011/7, e prima ancora la direttiva 2000/35, hanno introdotto a livello comunitario una normativa generale contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Nel terzo considerando, la direttiva 2011/7 evidenzia che i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese. Essi compromettono anche la loro competitività e redditività quando il creditore deve ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di ritardi nei pagamenti. Il rischio di tali effetti negativi aumenta considerevolmente nei periodi di recessione economica, quando l'accesso al finanziamento diventa più difficile.

Nel sesto considerando, la stessa direttiva ricorda che la Commissione ha sottolineato la necessità di creare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali. E utile osservare — continua la Direttiva — che alle pubbliche amministrazioni spetta una particolare responsabilità al riguardo.

Nel ventitreesimo considerando, si evidenzia poi che lunghi periodi di pagamento e ritardi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni per merci e servizi determinano costi ingiustificati per le imprese.

È pur vero che il venticinquesimo considerando dà atto che particolarmente preoccupante è la situazione dei servizi sanitari in gran parte degli Stati membri. I sistemi di assistenza sanitaria, come parte fondamentale dell'infrastruttura sociale europea, sono spesso costretti a conciliare le esigenze individuali con le disponibilità finanziarie, in considerazione dell'invecchiamento della popolazione europea, dell'aumento delle aspettative e dei progressi della medicina. Per tutti i sistemi — continua la Direttiva — si pone il problema di stabilire priorità nell'assistenza sanitaria in modo tale da bilanciare le esigenze dei singoli pazienti con le risorse finanziarie disponibili. Gli Stati membri dovrebbero quindi poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario. Gli Stati membri, tuttavia, dovrebbero adoperarsi affinché i pagamenti nel settore dell'assistenza sanitaria siano effettuati in accordo con i periodi legali di pagamento.

Anche secondo la prospettiva comunitaria, dunque, la particolare situazione dei servizi sanitari, se consente la previsione di proroghe del periodo legale di pagamento, certamente non può giustificare il sostanziale blocco degli stessi per periodi che, nel nostro Stato, raggiungono i tre anni e sette mesi, e che quindi di durata limitata non sono.

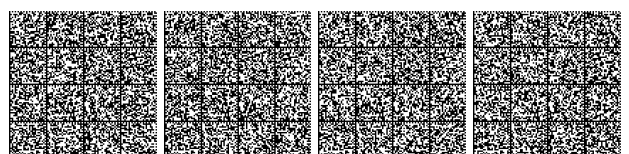
Questa situazione comprime notevolmente le transazioni commerciali, in contrasto con l'art. 14 del Trattato, secondo il quale gli operatori economici dovrebbero essere in grado di svolgere le proprie attività in tutto il mercato interno, in condizioni tali da garantire che le operazioni transfrontaliere non comportino rischi maggiori di quelle poste in essere all'interno dei singoli Stati membri.

Il legislatore italiano ha dato attuazione alla richiamata direttiva 2011/7 con il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, che ha apportato modificazione al d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, di recepimento della precedente direttiva 2000/35, che ha incluso nel suo ambito di applicazione anche le pubbliche amministrazioni, allo scopo di contrastare la loro cronica lentezza nell'adempire ai propri debiti.

L'art. 4, comma 1, d.lgs. 231 del 2002 ha fissato il fondamentale principio secondo cui gli interessi (moratori) decorrono, automaticamente, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento.

Non può passare inosservato il comportamento contraddittorio del legislatore italiano che, da un lato, con il d.lgs. 231/2002 traccia una disciplina generale, anche in attuazione della normativa comunitaria, volta ad indurre le amministrazioni pubbliche ad effettuare con regolarità e tempestività i pagamenti dovuti e, dall'altro, con l'art. 1, comma 51, legge n. 220 del 2010, nel testo in atto vigente, consente una deroga che, in ragione del procrastinarsi nel tempo a causa delle proroghe reiterate, è destinata a non essere più connotata da una natura speciale.

Nei fatti, la normativa criticata spinge le grandi imprese multinazionali del settore sanitario (che sono quelle che investono maggiormente nella ricerca e nell'innovazione) ad abbandonare il mercato italiano, con effetti negativi sull'efficienza del sistema sanitario, costretto ad avvalersi di prodotti (medicinali, attrezzature medicali, servizi e quant'altro) non innovativi e comunque di qualità non ottimale, con un'alterazione del corretto funzionamento del mercato unico e, nello stesso tempo, con ripercussioni negative sulla qualità del servizio sanitario.



3) Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, questo Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51 della legge 12 dicembre 2010, n. 220, come modificata dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni sopra indicate, con sospensione del presente giudizio fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 79 ed 80 del cod. proc. amm. ed art. 295 c.p.c.

Riserva al definitivo ogni ulteriore decisione, nel merito e sulle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - Sezione staccata di Reggio Calabria;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 51 della legge 12 dicembre 2010, n. 220, come modificata dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 41 e 111, comma 2, della Costituzione, secondo i profili e per le ragioni indicate in motivazione;

Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Rinvia ogni definitiva statuizione nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale di costituzionalità, ai sensi degli artt. 79 e 80 del c.p.a.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2012.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: MAMELI

13C00127

N. 70

*Ordinanza del 7 febbraio 2013 emessa dalla Corte d'appello di Bologna
nel procedimento penale a carico di H.P.*

Processo penale - Nullità - Omessa conoscenza del procedimento da parte dell'imputato rimesso in termini - Mancata previsione quale causa di nullità della sentenza penale di primo grado o del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio, con derivata nullità della sentenza di primo grado, con conseguente rimessione al primo giudice - Trattamento non ragionevolmente uguale per situazioni difformi - Trattamento difforme e non ragionevole per situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa - Lesione del diritto dell'imputato di essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico - Contrasto con l'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 175, 178, lett. c), 179 e 604.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Processo penale - Restituzione nel termine - Preclusione per l'imputato rimesso nei termini per omessa conoscenza del procedimento di esercitare in grado di appello e con la medesima ampiezza le facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 cod. proc. pen. - Trattamento non ragionevolmente uguale per situazioni difformi - Trattamento difforme e non ragionevole per situazioni assimilabili - Lesione del diritto di difesa - Lesione del diritto dell'imputato di essere informato nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico - Contrasto con l'art. 6 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo.

- Codice di procedura penale, artt. 175 e 603.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111, 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



LA CORTE D'APPELLO

Nel procedimento penale nei confronti di H.P. alias S.B.C. in atti generalizzato (avv. Flavio MOSCATT del Foro di Rimini) n. 1823/2008 R.G.APP.

Visti gli atti e sentite le parti

OSSERVA

1. H.P. alias S.B.C. veniva tratto a giudizio avanti il Tribunale di Ravenna per rispondere di: violenza sessuale continuata ai danni di due cittadine straniere; induzione, avviamento, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione di entrambe; costrizione di una di queste ad interrompere la gravidanza, fra il giugno e i primi di luglio 2002.

Il Tribunale con sentenza 9 giugno 2006, lo condannava, con la continuazione, ad anni 8 di reclusione oltre le pene accessorie.

2. Propone appello a seguito di rimessione in termini il difensore dell'imputato, chiedendo col primo motivo assoluzione e deducendo che la condanna si era fondata sulle dichiarazioni delle p.o., una delle quali mai sentita in dibattimento essendosene volontariamente sottratta, e quindi in violazione dell'art. 111 Cost., e che non erano a tal fine né coerenti né riscontrate le dichiarazioni stesse, e insufficienti gli ulteriori elementi acquisiti.

Col secondo motivo si chiede una rivalutazione verso il basso della pena inflitta, eccessiva in ragione della giovane età, della custodia in carcere sofferta, dei precedenti risentiti e scontati.

Con motivi nuovi del 21 gennaio 2013 si ribadisce l'insussistenza di riscontri alle dichiarazioni delle p.o. se non per indizi insufficienti, per nulla gravi precisi e concordanti; si deduce che gli aumenti per la continuazione erano comunque gravi e sproporzionati.

3. Con ulteriore memoria in pari data si propone questione di illegittimità costituzionale dell'art. 175 c. 2 c.p.p. per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 Cost. nella parte in cui per l'imputato restituito nel termine per non aver avuto notizia del procedimento, non prevede la nullità della sentenza di condanna e la trasmissione degli atti al giudice di primo grado, o in alternativa non consente la possibilità di accedere a patteggiamento o giudizio abbreviato, o di proporre prove o questioni preliminari.

Non erano infatti paragonabili le situazioni di chi era a conoscenza del procedimento ma non della sentenza (che correttamente viene rimesso in termini per la sola impugnazione) e di chi non era a conoscenza neppure del procedimento: l'equiparazione frettolosamente prevista dal d.l. 17/2005 era contraria ai principi costituzionali e non corretta; più adeguatamente si sarebbe dovuto prevedere che la conseguenza fosse la nullità della prima sentenza e non la possibilità di appellarla, che ingiustamente privava l'imputato di tutte le facoltà inerenti un duplice grado di giudizio di merito.

Di qui l'ingiustificata disparità di trattamento fra la situazione dell'imputato e quella di chi aveva potuto partecipare normalmente e attivamente al giudizio di primo grado.

In subordine appariva evidente il contrasto con le norme costituzionali citate per la preclusione derivante all'imputato, per ragioni estranee alla sua volontà, dalle decadenze sancite per l'esercizio delle facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 c.p.p., che la rimessione in termine non aveva sanato; risultava del resto dallo stesso provvedimento di rimessione che l'imputato, dichiarato irreperibile e con un difensore di ufficio nominato, mai aveva avuto conoscenza del procedimento sino all'ordine di carcerazione a seguito della mancata impugnazione della sentenza di primo grado. In via graduata, si chiede, "con interpretazione estensiva o analogica di altre norme penali" di pronunciare la nullità del procedimento di primo grado ovvero di rimettere in termini l'imputato per poter esercitare in questo grado tutti i diritti e le facoltà non esercitate in primo grado e quindi proporre questioni preliminari sull'incompetenza territoriale, richiedere applicazione della pena, giudizio abbreviato, indicare testimoni, chiedere la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

4. La Corte ritiene la questione di legittimità costituzionale eccepita sotto diversi profili rilevante e non manifestamente infondata, anche per aspetti ulteriori rispetto a quelli evidenziati dal difensore. Si premette che in questa sede si deve decidere, secondo il criterio del giudizio dibattimentale, sulla impugnazione proposta dal difensore dell'imputato, rimesso nel termine ex art. 175 c.p.p. per non aver avuto effettiva conoscenza sia del procedimento che del provvedimento, ed essere stato dichiarato contumace e più volte irreperibile.

Il difensore chiede che in concreto (e subordinatamente alla eccezione di illegittimità costituzionale) venga dichiarata la nullità del procedimento di primo grado, o di essere rimesso nei termini per esercitare facoltà inerenti lo stesso procedimento di primo grado, diverse delle quali (ma non tutte) precluse nel giudizio di appello: sono tali quelle inerenti eccezione di incompetenza territoriale, le richieste di applicazione pena, di giudizio abbreviato, di indicazione di testimoni con la stessa latitudine prevista per il primo grado ed evidentemente non coi limiti dell'art. 603 c.p.p..



Sotto questi profili la questione appare rilevante perché in concreto la Corte non potrebbe accogliere nessuna di dette richieste: la prima per il principio di tassatività delle nullità (art. 177 c.p.p.) in correlazione con l'art. 604 c.p.p. e per il fatto che l'art. 179 c.p.p. non contempla accanto alla omessa citazione dell'imputato, il caso in cui lo stesso non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento; le altre perché, in presenza di un preciso sistema di decadenze scandite sotto il profilo temporale e procedimentale, non potrebbe dare ingresso ad eccezioni di competenza territoriale diverse da quella dell'art. 23 c. 1 c.p.p. se non eccepite in primo grado e riproposte, né alla richiesta di riti alternativi, né di richieste probatorie oltre i limiti dell'art. 603 c.p.p., neppure con una interpretazione adeguatrice o "conforme a costituzione".

5. La questione dell'esercizio del diritto alla prova dell'imputato rimesso in termini fu già affrontata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 317 del 2009, quando una simile questione sollevata dalla Corte di Cassazione fu dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza, in relazione all'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., impugnato in riferimento agli artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma, Cost., "nella parte in cui non consente all'imputato restituito nel termine l'esercizio del diritto alla prova. Considerato che il procedimento principale pende davanti al giudice della legittimità, la questione si presenta, infatti, come astratta e prematura: se rimesso nel termine, l'imputato potrà proporre l'acquisizione di nuove prove nel giudizio di merito, ed è in quella sede che potrà eventualmente sorgere il problema dell'esercizio del suo diritto alla prova, asseritamente violato dalla norma censurata".

In quella sentenza il giudice remittente aveva precisato come l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nella costante lettura datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, garantisca all'accusato il diritto di partecipare al giudizio penale che lo riguarda, ed il diritto altresì, quando il giudizio si svolga senza che l'interessato ne abbia contezza, a misure ripristinatorie che rendano effettivo l'esercizio personale della difesa. La previsione convenzionale, in relazione al disposto del primo comma dell'art. 117 Cost., assume il rango di fonte interposta, cui il diritto interno deve conformarsi, sempre che la fonte sovranazionale esprima una norma compatibile con il dettato della Costituzione ed assicuri un corretto bilanciamento tra l'esigenza di assicurare l'osservanza degli obblighi assunti sul piano internazionale e la tutela di altri beni di adeguata rilevanza costituzionale.

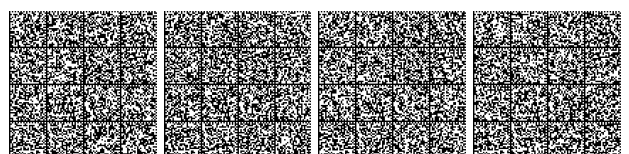
Il giudice delle leggi precisava che la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva interpretato l'art. 6 CEDU con una serie di pronunce, nelle quali ha dedotto dalla disposizione citata della Convenzione - in particolare dal comma 3 - un gruppo di regole di garanzia processuale rilevanti per le quali: a) l'imputato ha il diritto di esser presente al processo svolto a suo carico; b) lo stesso può rinunciare volontariamente all'esercizio di tale diritto; c) l'imputato deve essere consapevole dell'esistenza di un processo nei suoi confronti; d) devono esistere strumenti preventivi o ripristinatori, per evitare processi a carico di contumaci inconsapevoli, o per assicurare in un nuovo giudizio, anche mediante la produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non è stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso.

Inoltre la valutazione della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen. doveva essere condotta in riferimento congiunto ai parametri di cui agli artt. 117, primo comma - in relazione all'art. 6 CEDU, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo - 24 e 111, primo comma, Cost., vista la compenetrazione delle tutele offerte da queste tre norme, ai fini di un adeguato esercizio del diritto di difesa.

6. Tanto premesso, questa Corte ritiene in primo luogo che, come osserva il difensore, non siano equiparabili le posizioni di chi non abbia avuto conoscenza del procedimento e non abbia volontariamente rinunciato a comparire, e di chi non abbia avuto effettiva conoscenza del solo provvedimento e non abbia volontariamente rinunciato a proporre impugnazione, situazione che il legislatore invece parifica, consentendo ad entrambi la remissione in termini per la sola impugnazione; in secondo luogo, che vi sia una sostanziale diversità di posizioni tra l'imputato che non sia stato citato per il giudizio, e/o non sia stato citato per l'udienza preliminare, e quello che di detta citazione non abbia avuto effettiva conoscenza, (per non avere avuto conoscenza del procedimento), purché accertata attraverso il provvedimento favorevole di remissione in termini, e che l'omessa previsione di una causa ulteriore di nullità insanabile per questo caso (non introducibile per via di interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata in violazione del principio di tassatività delle nullità) possa comportare un trattamento non ragionevolmente uguale per situazioni difformi, e un trattamento difforme e non ragionevole per situazioni assimilabili, e quindi possa violare l'art. 3 Cost.

Anche gli artt. 24 e 111 appaiono comunque rilevanti per la definizione della questione, posto che il diritto di difesa, inviolabile in ogni stato e grado del procedimento, potrebbe dirsi irragionevolmente compresso dalla impossibilità di proporre o riproporre, a colui che è stato rimesso in termini, per omessa conoscenza del procedimento, tutti quei mezzi difensivi, non solo istruttori, che il processo penale consente a chi è messo in grado di parteciparvi consapevolmente, come la richiesta di riti alternativi o la proposizione di eccezioni preliminari.

L'art. 111, 3° co. Cost. garantisce poi l'informazione nel più breve tempo possibile dell'accusa mossa, assicura il tempo e le condizioni per preparare la difesa, e il diritto ad ogni mezzo di prova, che possono risultare ingiustamente affievolito o compromesso dalle preclusioni in primo grado maturate o dalle non altrettanto ampie previsioni degli artt. 603 e 604 c.p.p.



Viene infine in rilievo a parere di questa Corte anche l'art. 117 1° co. Cost. quale fonte di introduzione nel nostro ordinamento delle norme interposte CEDU, nella interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo, per la quale, come sopra notato dalla Corte costituzionale, devono esistere strumenti preventivi o ripristinatori, per evitare processi a carico di contumaci inconsapevoli, e soprattutto per assicurare in un nuovo giudizio, anche mediante la produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non è stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso.

7. Di qui il dubbio e il giudizio di non manifesta infondatezza relativamente alla questione di legittimità costituzionale degli artt. 175, 178 lett. c), 179, 604 c.p.p. nella parte in cui non prevedono fra le cause di nullità della sentenza di primo grado - o del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio con derivata nullità della sentenza di primo grado - con conseguente rimessione al primo giudice, l'omessa conoscenza del procedimento da parte dell'imputato rimesso in termini. Pur in un quadro costituzionale ed ordinamentale in cui non appare soluzione obbligata il doppio grado di giudizio di merito, il rimedio della nullità appare adeguato e conforme alla possibilità per il contumace rimesso in termini di esercitare tutte le facoltà difensive non svolte in primo grado, comprese quelle richieste dalla difesa dell'appellante.

Non sarebbe possibile ovviare alle conseguenze in ipotesi contrastanti con il dettato costituzionale mediante interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata di dette norme, per il collidente principio di tassatività delle nullità.

Non rientrerebbe infine detta declaratoria a parere di questa Corte nello spazio di discrezionalità di competenza della sfera del legislatore, poiché non si tratterebbe di esercitare una scelta tra diverse possibili opzioni di politica legislativa, ma di aggiungere al catalogo delle nullità una ulteriore precisa e tassativa causa per elidere le conseguenze della predetta situazione, che sembrerebbe in contrasto con il principio di attribuzione di trattamenti equipollenti a situazioni identiche, sotteso al fondamentale principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., e con uno strumento ripristinatorio che assicuri in un nuovo giudizio, anche mediante la produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non è stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso, come espresso dalla CEDU.

8. In aggiunta o in alternativa, e per tutte le stesse ragioni innanzi esposte, appare a questa Corte rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 175 e 603 c.p.p., e per contrasto con le medesime norme costituzionali, nella parte in cui non consentono all'imputato rimesso nei termini per omessa conoscenza del procedimento, di esercitare in grado di appello e con la medesima ampiezza, le facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 c.p.p., posto che secondo la lettera delle citate norme, il sistema processuale con le relative decadenze, e comunque secondo la interpretazione datane dal diritto vivente giurisprudenziale, dette facoltà non rientrano e non rientrerebbero con la medesima estensione, nei diritti concessi all'appellante e nei poteri concessi al giudice di appello dall'art. 603 c.p.p., che non prevede la facoltà di richiedere riti alternativi, sollevare molte delle questioni preliminari relative a fasi precedenti il giudizio di primo grado, e subordina l'assunzione di prove nuove non sopravvenute o scoperte dopo il giudizio di primo grado o la riassunzione di quelle già acquisite, alla decisione del giudice di non essere in grado di decidere allo stato degli atti, disposizione questa che appare particolarmente distonica rispetto alle indicazioni CEDU sulla menzionata necessità di assicurare anche mediante la Produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non è stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso.

Anche in questa ipotesi non ci si sostituirebbe impropriamente alle predette esclusive scelte legislative, essendo univocamente determinato l'intervento "additivo" prospettabile.

Gli atti vanno quindi trasmessi alla Corte costituzionale per la soluzione delle questioni di costituzionalità sollevate, con sospensione del giudizio in corso sino alla relativa pronuncia ex art. 23 l. 87/53, e conseguente sospensione della prescrizione dei reati contestati ex art. 159 c.p.

P.Q.M.

Visti gli artt. 23 l. 11 marzo 1953 n. 87, 159 c.p.

Solleva la questione di legittimità costituzionale degli artt. 175, 178 lett. c), 179, 604 del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono fra le cause di nullità della sentenza penale di primo grado - o del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio con derivata nullità della sentenza di primo grado - con conseguente rimessione al primo giudice, l'omessa conoscenza del procedimento da parte dell'imputato rimesso in termini, in relazione agli artt. 3, 24, 111, e 117 della Costituzione.

Solleva la questione di legittimità costituzionale degli artt. 175 e 603 del codice di procedura penale, nella parte in cui non consentono all'imputato rimesso nei termini per omessa conoscenza del procedimento, di esercitare in grado di appello e con la medesima ampiezza, le facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 del codice di procedura penale, in relazione agli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione.



Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso, con conseguente sospensione della prescrizione ex art. 159 c.p.

Ordina che a cura della Cancelleria l'ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale, sia notificata alle parti in causa, al Procuratore Generale, al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla Cancelleria per i relativi adempimenti.

Bologna, 7 febbraio 2013

Il presidente: MAGAGNOLI

Il Cons. Rel. Est.: GUERNELLI

13C00128

N. 71

*Ordinanza del 29 novembre 2012 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di S.N.*

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, per il delitto di cui all'art. 624 cod. pen., quando ricorrono due o più circostanze indicate dall'art. 625 cod. pen. (reato di furto pluriaggravato) - Disparità di trattamento rispetto a ipotesi di reato analoghe - Parità di trattamento rispetto a ipotesi di reato più gravi - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lett. a).
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento n. 519/2012 del R.G. S.I.G.E., il giudice dell'esecuzione Angelo Antonio Pezzuti, decidendo sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal difensore nel procedimento promosso da S.N. nato a Belgrado (Serbia), il 12 aprile 1984, residente a Firenze in v. sottoposto ad ordine di carcerazione emesso il 12 novembre 2012, difeso di fiducia dall'avvocato Massimiliano Palena del Foro di Firenze con studio a Firenze in via Il Prato n. 62 e dall'avvocato Francesco Bellucci del Foro di Firenze con studio a Firenze in via Il Prato n. 62, osserva quanto segue:

Procedimento

1. Con sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze del 17 maggio 2011, divenuta definitiva il 16 ottobre 2012, è stata applicata a N.S. sulla richiesta delle parti, la pena di tre anni di reclusione e di 3.000 euro di multa per i delitti previsti dagli articoli 416 e 624 e 625, n. 2 e n. 5 e 61 n. 5.

2. Il Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, il 12 novembre 2012, ha emesso l'ordine di carcerazione a carico di N.S. ritenendo di non dover sospendere l'esecuzione perché il titolo di reato oggetto della condanna non lo permetteva.

3. I difensori di N.S. hanno chiesto al giudice di "sollevare con ordinanza, innanzi alla Corte costituzionale, la questione di legittimità dell'art. 656 comma 9 lettera a) c.p.p. (limitatamente al divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nel caso di condanna per il delitto di furto pluriaggravato), disponendo, nelle more, la temporanea inefficacia del provvedimento che dispone la carcerazione, dichiarando la sospensione, dell'esecuzione e la scarcerazione dell'interessato".

4. L'istanza va interpretata come diretta alla contestazione dell'ordine di esecuzione del Pubblico Ministero nella parte in cui egli non ha disposto la sospensione del medesimo e in tal senso configura una richiesta di incidente di esecuzione. Va, infatti, rilevato che sebbene la questione non riguarda per sé stessa il titolo esecutivo, essa tuttavia ha a che fare con la sua efficacia in via transitoria; per questa ragione il giudice dell'esecuzione acquisisce competenza a decidere sulla sospensione in funzione dell'attivazione del procedimento di sorveglianza.



Rilevanza della questione

5. La questione di legittimità costituzionale è stata correttamente sollevata dai difensori di N.S. Gli stessi hanno, infatti, indicato:

- sia la disposizione della legge viziata da illegittimità costituzionale: il nono comma dell'art. 656 del c.p.p.
- sia le disposizioni della Costituzione che si assumono violate: articoli 3 e 27.

6. Ritiene il giudice che l'incidente di esecuzione non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale. Stabilisce il nono comma dell'art. 656 del c.p.p. (come modificato dalla lettera m del primo comma dell'art. 2 del decreto legge 23 maggio 2008 n. 92 convertito in legge, con modificazioni, con legge 24 luglio 2008 n. 125) che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice.

7. Se, infatti, la norma richiamata fosse ritenuta costituzionalmente illegittima il Pubblico Ministero avrebbe dovuto sospendere l'esecuzione non sussistendo, nel caso in esame, altro motivo ostativo. La sospensione in questione è infatti obbligatoria per l'organo dell'accusa senza alcuna possibilità per lo stesso di sindacare altri aspetti non previsti dalla norma. La questione di costituzionalità sollevata ha pertanto una diretta pregiudizialità e rilevanza per la decisione dell'incidente di esecuzione. La sospensione qui esaminata rappresenta un obbligo ineludibile, la cui violazione può trovare rimedio solo attraverso un apposito incidente di esecuzione promosso dal soggetto destinatario del provvedimento e che sfocia nella dichiarazione di inefficacia dello stesso.

Non manifesta infondatezza della questione relativamente all'art. 3 cost.

8. Non ritiene il giudice che la questione di costituzionalità dell'art. 656 del c.p.p. sia manifestamente infondata con riferimento al contrasto con il principio dettato dall'art. 3 della Costituzione. Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale si viola tale principio quando la sperequazione normativa tra fattispecie omogenee assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna idonea giustificazione.

9. Nel caso in esame l'irragionevolezza della scelta legislativa operata con riferimento all'art. 656 del c.p.p. si concretizza nel paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati (tra i quali, per esempio, il furto di un autoradio da un'autovettura con scasso del finestrino), per i quali non è prevista la sospensione dell'esecuzione e altre fattispecie delittuose per le quali, sempre in presenza di una sentenza di condanna ad una pena detentiva non superiore ai tre anni, tale sospensione è obbligatoria.

10. Basti pensare ai delitti di peculato (314 c.p.) o corruzione (318, 319 c.p.), di partecipazione ad una banda armata (306 comma 2 c.p.), partecipazione ad una cospirazione politica (305 comma 2 c.p.) di atti di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (280 bis c.p.). Per rimanere nel campo dei reati della stessa natura basti fare riferimento alla truffa (art. 640 c.p.), anche pluriaggravata, ai reati di ricettazione (648 c.p.) e, soprattutto, riciclaggio (648 bis c.p.) ed infine alla rapina non aggravata (628 c.p.) che, alla dannosità del furto, aggiunge l'aggressione a beni primari, quali l'incolumità fisica insita nell'elemento costitutivo della violenza: anch'esso viene considerato, nelle valutazioni sottese alla novella legislativa in esame, reato meno pericoloso rispetto al furto pluriaggravato.

11. L'irragionevolezza della scelta legislativa operata con riferimento all'art. 656 del c.p.p. si concretizza anche nel paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati e le altre fattispecie previste dallo stesso nono comma dell'art. 656 del c.p.p. come ostative alla sospensione esprimendo esse una presunzione di pericolosità del condannato. In sostanza la norma equipara il condannato per furto pluriaggravato con quello del condannato

- per delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza,
- per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale o per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste,
- per delitti di riduzione in schiavitù, tratta o commercio di schiavi, alienazione o acquisto di schiavi;
- per il delitto di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;
- per il delitto di associazione per delinquere finalizzata alla detenzione e allo spaccio di sostanze stupefacenti;
- per il delitto di omicidio volontario, di rapina aggravata e di estorsione aggravata.

Non manifesta infondatezza della questione relativamente all'art. 27 cost.

12. La questione di costituzionalità del nono comma dell'art. 656 del c.p.p. non appare manifestamente infondata neppure con riferimento alla norma di cui al terzo comma dell'art. 27 della Costituzione.



13. La possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione funge da necessario complemento alle previsioni delle misure alternative alla detenzione carceraria, scongiurando l'effetto desocializzante e criminogeno correlato al "passaggio diretto in carcere" del reo nei casi in cui lo stesso avrebbe avuto diritto (previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di Sorveglianza) alla misura alternativa. La previsione della sospensione di cui al quinto comma dell'art. 656 c.p.p., quindi funge da inseparabile appendice di integrazione della disciplina sulle misure alternative concedibili a soggetti che provengano dalla libertà.

14. Nel caso del furto pluriaggravato si impone, invece, il necessario transito in carcere del condannato che, pur potendo ambire ad una misura alternativa, non può godere della sospensione dell'esecuzione, sebbene la stessa sia finalizzata proprio ad assicurare il ricorso a tali misure.

P.Q.M.

- dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del nono comma dell'art. 656 del c.p.p. per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione laddove stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice.

- dispone la sospensione del presente procedimento e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

- ordina che la presente ordinanza sia comunicata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;

- dispone che, a cura della Cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche ai Presidenti delle due Camere, del Parlamento.

Firenze, 29 novembre 2012

Il giudice: PEZZUTI

13C00129

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-016) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 0 4 1 7 *

€ 7,00

