1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 41

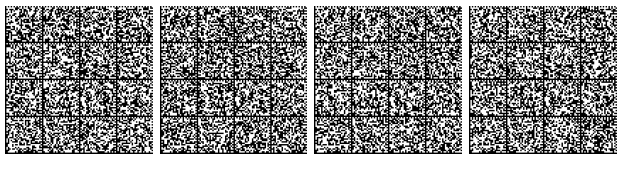
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 9 ottobre 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



SOMMARIO

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **82.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna - Previsione che qualora debbano svolgersi le elezioni regionali senza che sia stata approvata una legge di adeguamento al sistema elettorale introdotto dalla legge impugnata che il Presidente della Regione che si sia dimesso dalla carica determinando la cessazione anticipata della legislatura non possa essere nuovamente candidato al successivo turno elettorale regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del diritto di elettorato passivo.

– Legge della Regione Sardegna 25 giugno 2013, art. 22.

– Costituzione, artt. 3 e 51. . . . . *Pag.* 1

N. **83.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2013 (del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana).

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale - Previsione della ineleggibilità alla carica di deputato regionale del rappresentante legale, del dirigente o funzionario delle società ed enti di diritto privato ai quali la Regione partecipa - Estensione delle ineleggibilità previste ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti ed ai funzionari di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione, nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione - Previsione della ineleggibilità e della incompatibilità dei soci, dei legali rappresentanti, degli amministratori, dei dirigenti, dei funzionari e dei consulenti di società o enti di formazione professionale, anche senza scopo di lucro, che fruiscono di finanziamenti o contributi, a qualsiasi titolo, per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione o che siano titolari di appalti per forniture e servizi per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato inserimento tra i soggetti destinatari delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei funzionari degli enti di diritto privato - Violazione del principio di tassatività prescritto per le cause limitative dell'elettorato passivo - Introduzione di una disciplina differenziata rispetto a quella vigente nel resto del territorio nazionale che limita le cause di ineleggibilità o di incompatibilità al fatto di ricoprire esclusivamente cariche direttive in enti pubblici o privati partecipati o controllati dalla Regione e, nel caso di società, alla titolarità di cariche direttive e non anche alla semplice qualità di socio, avendo rilevanza, per quanto attiene al rapporto di lavoro con i predetti enti e società, solo quello con poteri di rappresentanza o di organizzazione e coordinamento del personale - Violazione del principio di razionalità sia sotto il profilo del principio di uguaglianza che sotto quello del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del diritto all'elettorato passivo.

– Delibera legislativa della Regione Siciliana 12 agosto 2013, n. 70 (disegno di legge n. 51-38-*bis*), art. 1, commi 1, lett. *c)*, 2, punti 1-*bis* e 1-*ter*, e 3.

– Costituzione, artt. 3, 51 e 97. . . . . *Pag.* 4

N. **207.** Ordinanza del Tribunale di Trento del 25 giugno 2013.

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Provincia di Trento - Prestazioni assistenziali rese in ambiente residenziale a favore di soggetti con handicap grave permanente e ultresessantacinquenni non autosufficienti fisicamente o psichicamente - Previsto concorso dell'assistito alla spesa in relazione alla condizione economico patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza - Lesione di obblighi derivanti da norme di diritto internazionale (nella specie, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18) - Incidenza sulla garanzia assistenziale.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13, art. 18.

– Costituzione, art. 38, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 4. . . *Pag.* 8

N. **208.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 4 giugno 2013

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.

– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.

– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69. . . . . *Pag.* 11

N. **209.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 4 giugno 2013

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.

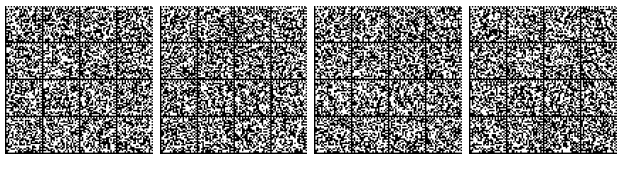
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.

– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69. . . . . *Pag.* 17



N. **210.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 4 giugno 2013

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69. . . . . *Pag.* 24

N. **211.** Ordinanza del Tribunale di Bologna del 13 giugno 2013

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Previsione della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Denunciato deteriore trattamento, relativamente ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per l'ipotesi di omessa dichiarazione dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000, nella versione vigente sino alla modifica apportata dal decreto-legge n. 138 del 2011 e ancora applicabile ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011 - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*ter*, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
– Costituzione, art. 3. . . . . *Pag.* 30

N. **212.** Ordinanza del Tribunale di Orvieto del 4 giugno 2013

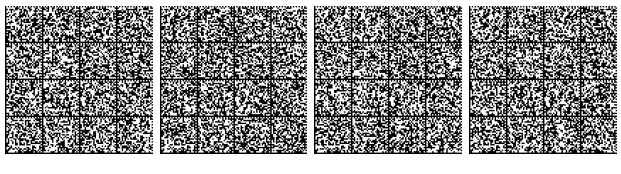
Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata inosservanza dei limiti all'utilizzo del procedimento di conversione dei decreti-legge - Violazione delle norme costituzionali sul procedimento di approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Estraneità della disciplina delegante rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge n. 138 - "Invalidità derivata" della soppressione di uffici giudiziari disposta dal d.lgs. n. 155 del 2012.

– Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1.
– Costituzione, artt. 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo. . . . . *Pag.* 32

N. **213.** Ordinanza emessa dal Tribunale di Firenze del 29 marzo 2013

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Trattamento discriminatorio delle coppie con problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità - Contrasto con la finalità perseguita dalla legge - Violazione del principio di ragionevolezza, corollario del diritto di uguaglianza - Questione di legittimità costituzionale riproposta, esclusivamente sotto tale profilo, in esito alla restituzione degli atti disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 150 del 2012.

– Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 4, comma 3.
– Costituzione, art. 3. . . . . *Pag.* 35



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **82**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Elezioni - Norme della Regione Sardegna - Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna - Previsione che qualora debbano svolgersi le elezioni regionali senza che sia stata approvata una legge di adeguamento al sistema elettorale introdotto dalla legge impugnata che il Presidente della Regione che si sia dimesso dalla carica determinando la cessazione anticipata della legislatura non possa essere nuovamente candidato al successivo turno elettorale regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Lesione del diritto di elettorato passivo.

– Legge della Regione Sardegna 25 giugno 2013, art. 22.

– Costituzione, artt. 3 e 51.

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

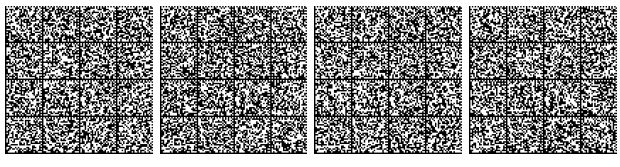
Contro la Regione Sardegna, in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale del testo di legge della Regione Sardegna "Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna", approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 32 dell'11 luglio 2013, limitatamente all'art. 22, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 2 agosto 2013, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

FATTO

In data 11 luglio 2013, sul n. 32 del Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna, è stata pubblicato il testo di legge della Regione Sardegna "Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna", approvata - ai sensi dell' art. 15, comma 2, dello Statuto speciale della Regione Sardegna - a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale.

La Legge, per quanto qui interessa, nel regolare il sistema elettorale regionale del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, prevede tra l'altro, nella disposizione transitoria contenuta all'art. 22, comma 3 - applicabile "qualora debbano svolgersi le elezioni regionali senza che sia stata approvata una legge di adeguamento al sistema elettorale introdotto dalla presente legge" - che "il Presidente della Regione che si sia dimesso dalla carica determinando la cessazione anticipata della legislatura non può in ogni caso essere nuovamente candidato al successivo turno elettorale regionale".

La disposizione ora richiamata è in radicale contrasto con il generale principio di ragionevolezza, nonché con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, e deve pertanto essere impugnata, come con il presente atto effettivamente la si impugna, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di



DIRITTO

1. La legge il cui art. 22 oggi si censura è stata approvata (ma non ancora promulgata, ai sensi dell'art. 15, commi II e IV, e dell'art. 33 dello Statuto) sulla base della disposizione di cui all'art. 15 dello Statuto regionale, così come modificato dapprima dall'art. 3 della legge Cost. 31 gennaio 2001, n. 2 (contenente "Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano), quindi dall'art. 1, comma I, lett. *a)*, della legge Cost. 7 febbraio 2013, n. 3 ("Modifica degli articoli 15 e 16 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di composizione ed elezione del Consiglio regionale").

2. Nessuna norma statutaria prevede che la legge regionale possa disporre, sia pure per un periodo transitorio, specifiche limitazioni alla possibilità per i soggetti eleggibili di presentare la propria candidatura a Presidente della Regione.

Nulla prevedono, in particolare, gli artt. 34, 35 e 39 - che espressamente e in modo succinto disciplinano la carica presidenziale.

Il richiamato art. 15, nel rimettere alla legge regionale, tra l'altro, la determinazione delle "modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, ... del Presidente della Regione", e "i casi di ineleggibilità e incompatibilità", testualmente dispone che la detta legge (quella ora pubblicata sul BURAS dell'11 luglio 2013 e della quale si discute in questa sede) deve regolamentare la materia "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica".

Di qui discende l'identificazione del parametro costituzionale che si assume violato, da identificarsi (oltre che con il generale principio di ragionevolezza) con gli artt. 3 e 51 della Carta fondamentale.

3. Orbene, l'art. 51 della Costituzione "garantisce a tutti i cittadini... il diritto di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge".

Codesta Ecc.ma Corte, sulla scorta di detta fondamentale guarentigia, ha sempre rilevato che "costituisce principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale quello secondo cui la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione" (Corte Cost., 23-07-2010, n. 283 e numerose altre).

Svariate pronunce si sono conseguentemente succedute riaffermando detto canone, sì da incidere su norme in vario modo restrittive del diritto di elettorato passivo: così, ad esempio, Corte cost., 28-07-1993, n. 344 (in tema di eleggibilità alla camera dei deputati per i consiglieri regionali), e Corte Cost. 06-12-2004, n. 376 (nella quale si sottolinea espressamente come il principio di ragionevolezza sia "da scrutinarsi con particolare rigore nella materia elettorale").

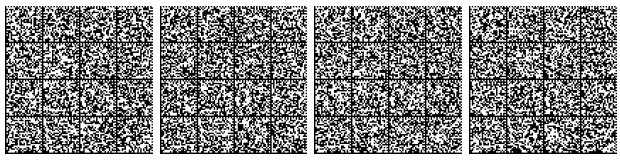
4. Con specifico riferimento alla potestà legislativa in tema di ineleggibilità ed incompatibilità, codesta Corte ha quindi più volte affermato (a partire da Corte Cost., n. 105/57) che "la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive dev'essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali" (Corte Cost., 17-07-2007, n. 288). "È proprio il principio di cui all'art. 51 Cost.", prosegue codesta Corte, "a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità".

Detti principi-cardine dell'ordinamento democratico trovano applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, dovendo pacificamente lo Stato garantirne l'uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale.

5. È così stata dichiarata costituzionalmente illegittima, sempre con riferimento a leggi della Regione Sicilia, la previsione di nuove o diverse cause d'ineleggibilità (sentenze n. 162/1995, n. 571/1989, n. 108/1969, n. 105/1957); la previsione come causa d'ineleggibilità di situazioni previste a livello nazionale come cause d'incompatibilità o di anomale discipline dell'incompatibilità (sentenze n. 235/1988, n. 432/1987, n. 162/1985); la mancata previsione di cause d'ineleggibilità presenti nella legislazione statale (sentenze n. 84/ 1994, n. 463/1992).

6. È pur vero che la giurisprudenza costituzionale ha anche affermato "che discipline legislative differenziate possono essere ammissibili" laddove si contempli la situazione di categorie di soggetti che "si presentino diverse, messe a raffronto con quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, e finalizzati alla tutela di un interesse generale" (così Corte Cost., 288/2007 cit. e numerose altre).

Ma ciò, ai soli fini - pure costituzionalmente garantiti - di "assicurare la primaria esigenza dell'autenticità della competizione elettorale" (Corte Cost., n. 5/1978), "nei limiti strettamente necessari alla tutela di altro interesse costituzionalmente protetto e secondo la regola della necessità e della ragionevole proporzionalità" (*cfr*: Corte Cost., n. 141/1996).



Deve, dunque, sussistere un nesso di necessarietà e proporzionalità fra la limitazione e questi obiettivi, e deve accertarsi che la ineleggibilità sia proporzionata al fine e "non finisca piuttosto per alterare i meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica". In sostanza è necessario un "bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo... e la tutela delle cariche pubbliche" onde evitare indebite influenze sulla par condicio della competizione elettorale (così Corte Cost., n. 306/2003).

Una diversa previsione normativa sarebbe in evidente violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), determinando una disparità di trattamento con il diritto di elettorato passivo goduto in altre Regioni; e, in quanto palesemente irrazionale e ingiustificata, urterebbe anche con il fondamentale principio - immanente all'ordinamento - di ragionevolezza.

7. Nella fattispecie in esame, l'ineleggibilità e incandidabilità del Presidente della Regione al successivo turno elettorale in caso di dimissioni rassegnate dalla stesso, non è ragionevolmente giustificabile.

Il Legislatore regionale, in particolare, omette del tutto di chiarire quali situazioni peculiari della Regione, o comunque quali specifici e ragionevoli motivi, finalizzati alla tutela dell'interesse generale, giustifichino una simile regolamentazione.

D'altro canto, le dimissioni del Presidente della Regione sono di per sé atto "neutro" e non significativo, potendo essere motivate dalle più svariate ragioni politiche, organizzative, personali.

Una intenzione lato sensu punitiva, quale quella che traspare dalla nonna che si impugna, appare pertanto del tutto irrazionale e sprovvista di adeguato sostegno motivazionale.

8. Alla luce di tutto quanto precede, l'art. 22 del testo di legge della Regione Sardegna "Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna", pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 32 dell'11 luglio 2013, privo com'è di ragioni che consentano di superare il fondamentale e generalissimo enunciato di libertà contenuto nella disposizione costituzionale sulla eleggibilità, nella parte in cui opera il restringimento del diritto di elettorato passivo, finisce per violare i precetti costituzionali contenuti negli articoli 3 e 51 della Costituzione, nonché il fondamentale canone di ragionevolezza, e dovrà conseguentemente essere annullato.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra *specificati, l'art. 22 del testo di legge della Regione Sardegna "Legge statutaria elettorale ai sensi dell'art. 15 dello statuto speciale per la Sardegna", approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 32 dell'11 luglio 2013, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 2 agosto 2013, per violazione degli artt. 3 e 51 Cost. e del principio di ragionevolezza.*

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 2 agosto 2013;

2. copia della legge regionale impugnata;

3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 6 agosto 2013

L'Avvocatura dello Stato: SALVATORELLI

13C00312

N. **83**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2013
(del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana)

Elezioni - Norme della Regione Siciliana - Disposizioni in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale - Previsione della ineleggibilità alla carica di deputato regionale del rappresentante legale, del dirigente o funzionario delle società ed enti di diritto privato ai quali la Regione partecipa - Estensione delle ineleggibilità previste ai rappresentanti, agli amministratori, ai dirigenti ed ai funzionari di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione, nonché ai dirigenti e funzionari dipendenti della Regione - Previsione della ineleggibilità e della incompatibilità dei soci, dei legali rappresentanti, degli amministratori, dei dirigenti, dei funzionari e dei consulenti di società o enti di formazione professionale, anche senza scopo di lucro, che fruiscono di finanziamenti o contributi, a qualsiasi titolo, per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione o che siano titolari di appalti per forniture e servizi per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Denunciato inserimento tra i soggetti destinatari delle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei funzionari degli enti di diritto privato - Violazione del principio di tassatività prescritto per le cause limitative dell'elettorato passivo - Introduzione di una disciplina differenziata rispetto a quella vigente nel resto del territorio nazionale che limita le cause di ineleggibilità o di incompatibilità al fatto di ricoprire esclusivamente cariche direttive in enti pubblici o privati partecipati o controllati dalla Regione e, nel caso di società, alla titolarità di cariche direttive e non anche alla semplice qualità di socio, avendo rilevanza, per quanto attiene al rapporto di lavoro con i predetti enti e società, solo quello con poteri di rappresentanza o di organizzazione e coordinamento del personale - Violazione del principio di razionalità sia sotto il profilo del principio di uguaglianza che sotto quello del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del diritto all'elettorato passivo.

– Delibera legislativa della Regione Siciliana 12 agosto 2013, n. 70 (disegno di legge n. 51-38-*bis*), art. 1, commi 1, lett. *c)*, 2, punti 1-*bis* e 1-*ter*, e 3.
– Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta n. 70 del 12 agosto 2013, ha approvato il disegno di legge n. 51-38-*bis* — Norme stralciate I stralcio dal titolo «Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale.», pervenuto a questo Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il 13 agosto 2013.

Il provvedimento legislativo, che ha avuto un lungo e controverso *iter* parlamentare, secondo quanto emerge dai lavori d'aula, perseguirebbe l'intento di soddisfare le molteplici istanze di moralizzazione della politica e della vita pubblica provenienti dalla società civile, eliminando potenziali cause del condizionamento del consenso per garantire il libero esercizio del diritto di voto nonché assicurare il rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento e trasparenza della Pubblica Amministrazione.

Il disegno di legge contiene alcune modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951 n. 29 in tema di ineleggibilità e di incompatibilità alla carica di deputato regionale e, in conformità agli articoli 9 e 17-*bis* dello Statuto siciliano, sarà soggetto a pubblicazione senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della L.R. 23 ottobre 2001 n. 14 ai fini di una possibile sottoposizione a *referendum* popolare.

L'iniziativa legislativa adottata nell'esercizio della competenza legislativa primaria prevista dall'art. 3 dello Statuto speciale, seppure apprezzabile nell'intento, non è, ad avviso del ricorrente, esente da censure di ordine costituzionale per le motivazioni che di seguito si espongono.

In proposito si ritiene opportuno succintamente evidenziare quanto acclarato da codesta eccellentissima Corte con costante e consolidata giurisprudenza in materia di elettorato passivo e di limitazione allo stesso.

Il precetto di cui all'art. 51 della Costituzione deve essere inteso nel senso che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione.

Questo principio interpretativo, contenuto già nella sentenza di codesta Corte n. 46 del 1969, è stato infatti ulteriormente ripreso ed approfondito orientando tutta la giurisprudenza successiva, in quanto rappresenta il criterio che condiziona sia i presupposti sostanziali della disciplina positiva della ineleggibilità, sotto il profilo della tipizzazione della fattispecie e della ragionevolezza del contenuto, che della sua interpretazione (sentenze C.C. n. 162/1985; n. 43/1987; n. 1020/1988 e n. 141/1996).

Codesta Corte ha invero ricondotto il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 della Costituzione alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Carta (sentenze C.C. n. 571/1989 e n. 235/1988).

Pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale in base alle regole della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione.

Sicché, per stabilire se l'ipotesi di ineleggibilità o incandidabilità è legittima, occorre valutare se essa sia indispensabile per assicurare la salvaguardia di detti valori, se sia proporzionata al fine perseguito o se, invero, essa non finisca piuttosto per alterare i meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica delineati dal Titolo IV parte Iª della Costituzione, comprimendo un diritto inviolabile senza adeguata giustificazione di rilievo costituzionale.

Codesta Corte ha costantemente affermato che le cause di ineleggibilità in quanto costituiscono eccezione al generale e fondamentale principio del libero accesso in condizione di eguaglianza di tutti i cittadini alle cariche elettive devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione sufficienti ad evitare situazioni di incertezza, frequenti contestazioni e soluzioni giurisprudenziali contraddittorie che potrebbero incrinare gravemente le pari capacità elettorali passive dei cittadini (*ex plurimis* sentenze C.C. n. 46/1969; n 166/1962; n. 129/1975 e n. 364/1996).

Siffatta regola, volta ad evitare clausole di ineleggibilità in bianco o dai confini alquanto indeterminati ed ambigui, è stata sostanzialmente tradotta da codesta Corte nei due criteri operativi della determinatezza della fattispecie che da luogo alle cause di ineleggibilità e della specificità del linguaggio impiegato nella formulazione della restrizione all'elettorato passivo.

Codesta Corte, con costante giurisprudenza, ha infatti affermato in più occasioni che non può giustificare ragionevolmente la ineleggibilità una causa dai confini generici ed elastici tale da far ricomprendere in sede interpretativa le situazioni più diverse.

La norma deve avere i caratteri dell'astrattezza e della generalità, che costituiscono la garanzia dell'uguaglianza e dell'imparzialità ma, sulla base della norma astratta, in attuazione ed entro i limiti della stessa, vi devono essere nell'ordinamento norme concrete per regolamentare i singoli casi (sentenza C.C. n. 364/1996).

Inoltre, per evitare problemi di genericità, polivalenza e mancanza di tipicizzazione della decisione, che potrebbero indurre a perplessità circa il suo significato, con conseguenti errori di interpretazione, i termini usati dal legislatore devono esprimere concetti precisi e di contenuto delimitato per evitare erronee applicazioni e valutazioni discrezionali da parte di qualsivoglia organo o autorità (sentenza C.C. n. 295/1994).

Un ulteriore parametro di giudizio per valutare la conformità alla Costituzione del sistema di ineleggibilità ed incandidabilità disciplinato dal legislatore è rappresentato dai principi di eguaglianza e ragionevolezza ex articoli 3 e 97 Cost.

L'osservanza del precetto fondamentale di eguaglianza non esclude che il legislatore possa disciplinare con norme diverse situazioni che egli considera differenziate, purché la diversità di trattamento, oltre ad obbedire a criteri di razionalità, riguardi categorie e non singoli cittadini, per non creare né privilegi né ingiuste sperequazioni (sentenza C.C. n. 42/1971).

Le ipotesi di ineleggibilità disciplinate per legge rispondono a due diverse e non sovrapponibili esigenze: quelle che rischiano di condizionare la libertà di manifestazione del voto da parte degli elettori e quelle che rischiano di produrre conflitti di interessi nell'esercizio delle cariche elettive.

Sul punto codesta Corte, tutelando la presenza di queste due diverse finalità della disciplina in materia di ineleggibilità, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza di quelle norme che, accomunando in un'uniformità di disciplina le varie ipotesi rispondenti ai diversi obiettivi di tutela delle elezioni, tendono ad ignorare la distinta «*ratio*» ispiratrice delle medesime (sent. n. 58/1972).

Alla luce dei sovraesposti principi emergenti dalla giurisprudenza costituzionale, talune norme, ad avviso del ricorrente, suscitano perplessità per violazione degli artt. 3 e 51 Cost., tali da ritenere necessario l'intervento di codesta Corte riguardo la valutazione della conformità delle stesse alla Carta costituzionale.

La lettera *c)* del comma 1 dell'art. 1 del disegno di legge in questione, integrando la lettera *e)* del comma 1 dell'art. 10 della L.R. 29/1951, prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale per chi abbia un ruolo di rappresentante legale, dirigente o funzionario delle società ed enti di diritto privato ai quali la Regione partecipa.

Il comma 2, inoltre, introduce un comma 1-*bis* al medesimo art. 10 della L.R. 29/1951 che estende l'ineleggibilità a rappresentanti, amministratori, dirigenti o funzionari di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godano di contributi da parte della Regione, nonché a dirigenti o funzionari dipendenti della Regione.

Il medesimo comma introduce, altresì, un'ulteriore specifica causa di ineleggibilità ed incompatibilità, limitata al settore della formazione professionale, riguardante soci, legali rappresentanti, amministratori, dirigenti, funzionari e consulenti di società od enti che fruiscono di fmanziamenti o contributi a qualsiasi titolo per lo svolgimento di attività formative o che siano titolari di appalti per forniture e servizi per lo svolgimento di attività formative per conto della Regione.

In proposito si rileva che il vigente art. 10 della più volte menzionata L.R. n. 29/51, alle lettere *a)*, *b)*, *e)* e *f)* del 1° comma già prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale per i soggetti che in proprio o in qualità di titolari di cariche (rappresentanti, amministratori o dirigenti) in enti pubblici o privati, anche societari, siano titolari di contratti di opere o di somministrazioni, concessioni e autorizzazioni amministrative o che godano di contributi, concorsi, sussidi o garanzie da parte della Regione o dello Stato, o ancora, abbiano cariche all'interno di enti sottoposti a tutela o vigilanza della Regione o in società da questa partecipate.

Gli articoli 10-*ter* e 10-*quater*, inoltre, già prevedono l'incompatibilità tra le cariche di deputato e cariche di qualsiasi specie in enti pubblici e privati dipendenti dalla Regione o soggetti a tutela o vigilanza ovvero in enti che gestiscono servizi per conto della Regione o ai quali la Regione contribuisce in via ordinaria.

Siffatte cause di ineleggibilità e di incompatibilità corrispondono a quanto previsto nel resto del territorio nazionale dalla legge 154/1981 agli articoli 2 e 3.

Orbene, le nuove cause di ineleggibilità ed incompatibilità prima riportate sarebbero riconducibili all'ambito dell'ineleggibilità in atto vigente, ma se ne discostano per la specificità del settore e per l'ampliamento del numero dei destinatari e proprio su questi due aspetti danno adito alla prospettata violazione degli articoli 3 e 51 Cost., innanzitutto per l'inserimento fra i soggetti destinatari dei funzionari degli enti di diritto privato. L'estrema genericità della dizione «funzionari» non risponde al principio di tassatività prescritto per le cause di ineleggibilità. Essa infatti è estremamente generica, non circoscritta e polivalente e potrebbe dar luogo verosimilmente a perplessità circa il suo significato, con conseguenti errori di applicazione.

La norma, infatti, di contenuto generale ed astratto, indica una categoria astratta di soggetti, oltremodo vasta, in assenza di disposizioni concrete che possano regolamentare i singoli casi di attuazione entro ben precisi limiti. Oltretutto, non apparirebbe sufficientemente giustificata la *ratio* ispiratrice della norma, ovverossia la possibilità che funzionari preposti a qualsiasi ramo dell'ente o della società e indipendentemente dalla sfera di azione di quest'ultima, possano operare una «captatio benevolentiae» o un «metus potestatis» ovverossia influenzare la libera espressione del voto.

Non è parimenti facilmente ravvisabile il potenziale conflitto di interesse tra la carica di deputato e semplice funzionario di enti o società partecipate dalla Regione, non avendo il funzionario, a differenza del legale rappresentante e del dirigente, alcuna capacità di determinare ed esprimere la volontà ed orientare l'attività dell'ente presso il quale presta servizio nella generalità dei casi.

Analoga difficoltà interpretativa e conseguenti possibili valutazioni discrezionali, in contrasto con il principio di tassatività prescritto per le cause limitative dell'elettorato passivo, potrebbero derivare dall'anodina locuzione «enti di diritto privato» cui la Regione partecipa. Infatti, mentre sono chiare ed inequivocabili le modalità con le quali la Regione partecipa alle società attraverso il conferimento di quote di capitale sociale, non altrettanto può dirsi per gli enti di diritto privato nei quali l'apporto della Regione potrebbe comportare diverse forme di partecipazione. L'intervento regionale potrebbe infatti estrinsecarsi con il finanziamento continuativo o saltuario o con l'apporto di personale retribuito a carico del bilancio regionale o ancora con la nomina o partecipazione agli organi rappresentativi, di gestione o di controllo.

La compressione del diritto fondamentale all'elettorato passivo sarebbe quindi sottoposta al vaglio discrezionale di organi o autorità senza che sia al contempo rinvenibile in forma palese, anche in questo caso, la *ratio* ispiratrice ovverossia il potenziale conflitto di interesse o il turbamento del libero consenso popolare e, conseguentemente, la ragionevole proporzionalità della limitazione introdotta.

Inoltre, le cennate cause di ineleggibilità testé introdotte si discostano dalla normativa vigente nel resto del territorio nazionale che limita le cause di ineleggibilità o di incompatibilità al fatto di ricoprire esclusivamente cariche direttive in enti pubblici o privati partecipati o controllati dalla Regione e, nel caso di società, alla titolarità di cariche direttive e non anche alla semplice qualità di socio. Per quanto attiene poi al rapporto di lavoro con i predetti enti e società viene in rilievo soltanto quello con poteri di rappresentanza o di organizzazione e coordinamento del personale (art. 2 n. 11 e art. 3 nn.rr. 1 e 2 L. n. 154/1981).

Orbene, l'introduzione di una disciplina regionale differenziata in materia di elettorato passivo rispetto a quella vigente nel restante territorio nazionale, quale quella ora approvata, è soggetta a limiti e condizioni oltremodo cogenti.

Codesta Corte, invero, con giurisprudenza costante ha acclarato che «l'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di uguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost.» e, benché la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezione dell'Assemblea regionale sia riconducibile direttamente all'art. 3 dello Statuto e sia più ampia rispetto a quella relativa alla elezione degli enti locali, anch'essa, tuttavia, incontra un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale.

Invero, nell'esercizio di siffatta competenza legislativa si possono diversificare le cause di ineleggibilità ed incompatibilità, ma è necessario che ciò avvenga sulla base di «condizioni peculiari locali» che devono essere congruamente e ragionevolmente apprezzate dal legislatore siciliano (sent. C.C. n. 143/2010).

Il legislatore siciliano dovrebbe dimostrare che le introdotte difformità di trattamento rispetto alla legislazione nazionale, corrispondano a peculiari condizioni locali non esistenti nel rimanente territorio nazionale e che giustifichino una disciplina difforme da quella vigente nel resto del Paese in materia di diritti fondamentali del cittadino.

Orbene, nella relazione illustrativa all'emendamento sostitutivo al disegno di legge 51-38-*bis* norme stralciate I stralcio, le peculiarità locali sono ricondotte al connubio tra rappresentanza politica ed amministrazione che ha prodotto un impiego improprio e distorto delle risorse pubbliche per procurare illeciti arricchimenti a vantaggio di una ristretta cerchia di soggetti, episodi di «mala gestio» connessi alla presenza della politica nel settore che sono stati oggetto di inchieste giudiziarie in corso.

Tale situazione non è tuttavia, ad avviso del ricorrente, esclusiva della Regione siciliana, tant'è che il legislatore statale, per prevenire e reprimere il fenomeno corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, in attuazione dell' art. 6 della convenzione della Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, ha approvato la legge n. 190/2012, contenente cogenti e pressanti misure sia per prevenire che per reprimere il fenomeno ed ha introdotto, con il decreto legislativo 31/12/2012 n. 235, nuove cause di incandidabilità e decadenza, operanti sull'intero territorio nazionale, per le cariche elettive di tutti i livelli di governo.

Per di più con il decreto legislativo n. 39/2013, emanato in attuazione della legge n. 190/2012, sono state introdotte nuove cause di incompatibilità ed inconferibilità di incarichi presso le Pubbliche Amministrazioni per i componenti degli organi di indirizzo politico e per i dirigenti, che prevalgono sulle diverse disposizioni di legge regionali, in quanto attuative degli articoli 54 e 97 della Costituzione (art. 22 del decreto legislativo).

A fronte di un sistema normativo esaustivo di tutte le possibili forme di intervento per prevenire e reprimere il fenomeno della corruzione ed anche del potenziale conflitto di interessi per coloro i quali ricoprono cariche pubbliche, non si rinvengono allo stato degli atti a conoscenza di questo Commissariato dello Stato, peculiarità dell'ordinamento giuridico regionale, anche nello specifico settore della formazione professionale disciplinata dalla L.R. n. 24/1976, tali da giustificare una disciplina difforme in materia di compressione dell'elettorato passivo, per quanto concerne i lavoratori dipendenti con funzioni non dirigenziali ed i semplici soci a prescindere dalla titolarità di cariche direttive e/o di rappresentanza dell'ente.

Non vi è infatti ombra di dubbio che coloro che rivestono uffici direttivi e/o rappresentativi dell'ente o società detengono una posizione ben diversa dai semplici dipendenti «funzionari» e dai meri soci senza cariche sociali e che soltanto nei confronti dei primi si può ravvisare la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato.

L'estensione delle cause di ineleggibilità a soggetti privi di poteri significativi all'interno dell'ente e/o società e di influenza all'esterno non rispetterebbe, ad avviso del ricorrente, il principio di razionalità della norma tanto sotto il profilo dell'art. 3 quanto sotto quello previsto nell'art. 97 della Costituzione.

P.Q.M.

Il sottoscritto Prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto impugna:

l'art. 1, comma 1 lettera c)*;*

il comma 2, punto 1-bis *limitatamente all'inciso «ed ai funzionari» e punto 1*-ter *limitatamente alle parole «soci» e «funzionari»;*

il comma 3 limitatamente alle parole «socio», «funzionario», «dipendente», del disegno di legge n. 51-38 bis — Norme stralciate I stralcio dal titolo «Norme in materia di ineleggibilità dei deputati regionali e di incompatibilità con la carica di deputato regionale e di componente della Giunta regionale.», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana il 12 agosto 2013, per violazione degli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione.

Palermo, 16 agosto 2013

Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
ARONICA

13C00313

N. **207**

Ordinanza del 25 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Trento - sez. distaccata di Tione di Trento nel procedimento civile promosso da C.G. contro comune di Tione di Trento

Assistenza e solidarietà sociale - Norme della Provincia di Trento - Prestazioni assistenziali rese in ambiente residenziale a favore di soggetti con handicap grave permanente e ultresessantacinquenni non autosufficienti fisicamente o psichicamente - Previsto concorso dell'assistito alla spesa in relazione alla condizione economico patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza - Lesione di obblighi derivanti da norme di diritto internazionale (nella specie, Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità stipulata a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18) - Incidenza sulla garanzia assistenziale.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 27 luglio 2007, n. 13, art. 18.
– Costituzione, art. 38, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 4.

IL TRIBUNALE ORDINARIO

Letti gli atti del proc. n. 69/2012 RG, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 18.06.2013, provvedendo in merito al ricorso proposto dalla sig.ra C.G. ai sensi degli artt. 702-*bis* e 702-*ter* c.p.c.;

Premesso che la ricorrente sig.ra C.G. (nata il 13.03.1946), dichiarata invalida con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita (v. verbale di accertamento sanitario del 7.12.2010), espone di essere ospite della Casa di riposo S. Vigilio di Spiazzo (Trento), ove ella paga un retta giornaliera di euro 42,50 (per un importo mensile di euro 1.275,00 nel caso di mese avente 30 giorni). Precisa di avere quale unica fonte di reddito la complessiva somma mensile di euro 822,99 (di cui euro 349,99 a titolo di pensione ed euro 473,00 a titolo di indennità di accompagnamento), con la conseguenza che, non avendo altre entrate, ella non è in grado di pagare la retta dovuta alla suddetta Casa di risposo. Ritiene che, in base all'art. 3, comma 2-*ter*, del decreto legislativo 31.03,1998, n. 109 (come modificato dal decreto legislativo n. 130/2000), nel caso di soggetti con handicap grave e permanente o ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata, al fine di determinare la quota di contribuzione a carico dell'assistito per le prestazioni rese in ambiente residenziale di tipo continuativo, debba essere fatto esclusivo riferimento ai redditi della persona, e non anche a quelli del suo nucleo familiare. In virtù dell'art. 6, quarto comma, della legge n. 328 del 2000, prosegue la sig.ra C., è obbligo del comune dell'ultima residenza di provvedere al ricovero stabile del soggetto in strutture residenziali, con assunzione, da parte di tale ente, dell'obbligo di integrazione della retta dovuta. Si duole la sig.ra C. che il Comune di Tione di Trento (luogo dell'ultima residenza), in violazione del cit. art. 3, comma 2- ter, del decreto legislativo 31.03.1998, n. 109 (come modificato dal decreto legislativo n. 130/2000), conceda un contributo solo nel caso in cui, considerando anche i redditi dei familiari obbligati agli alimenti *ex* art. 433 c.c., detta complessiva situazione reddituale non risulti sufficiente. La sig.ra C. chiede pertanto che debba essere preso in considerazione solo il suo reddito (e non anche quello dei suoi familiari tenuti agli alimenti), e che venga - per l'effetto - accertato che il predetto Comune è obbligato a provvedere al versamento - a favore della cit. Casa di riposo - della somma risultante dalla differenza tra la retta ed il reddito mensile da essa ricorrente percepito, dedotta una somma per le sue piccole esigenze personali, con conseguente condanna del Comune al pagamento di tale somma alla Casa di riposo;

Premesso altresì che il Comune di Tione di Trento ha contestato l'applicabilità della normativa statale indicata dalla ricorrente, sostenendo che in virtù dell'art. 5, secondo comma, e dell'art. 8 n. 25 dello statuto speciale di autonomia per il Trentino Alto Adige approvato con d.P.R. 31.08.1972, n. 670, alla Regione è attribuita competenza legislativa primaria in materia di ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, mentre alle due Province autonome lo è in materia di assistenza e beneficenza pubblica. Precisa l'Ente locale che l'art. 6 della legge provinciale 28.05.1998, n. 6, sancisce il principio della compartecipazione degli utenti, e l'art. 7 rinvia ad un regolamento la specificazione di tale principio. Il regolamento approvato dalla giunta provinciale il 13.11.1998, n. 12.437, prevede espressamente agli artt. 3, secondo comma, 5 e 8, che l'amministrazione comunale conceda un intervento economico solo quando la situazione dell'utente e del suo nucleo familiare, non consenta il pagamento della retta. Così come anche gli artt. 1 e 18 della legge provinciale n. 13 del 2007, prevedono che debba essere presa in considerazione la condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza. Anche gli artt. 2, 3 e 6 del regolamento comunale, preve-

dono il concorso degli obbligati ai sensi dell'art. 433 c.c., nel caso in cui l'ospite non abbia redditi sufficienti a pagare la retta. Osserva infine l'Ente locale che la retta è composta di due parti, quella alberghiera e quella socio-sanitaria. Quest'ultima viene già attualmente pagata dalla Provincia. La retta giornaliera di euro 42,50 si riferisce esclusivamente alla cit. quota alberghiera;

Premesso inoltre che la sig.ra C., all'udienza del 27.11.2012, ha replicato che la normativa regionale e provinciale non può comunque derogare a quella statale, atteso che, in forza dell'art. 117, secondo comma, lett. m., Cost., lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

Premesso altresì che, sempre alla medesima udienza del 27.11.2012, questo Tribunale ha invitato le parti a prendere in considerazione l'art. 5 del decreto legge 6.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22.12.2011, n. 214 (in base al quale "con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico");

Premesso altresì che all'udienza del 26.06.2013 il giudicante ha invitato le parti a prendere in considerazione anche l'eventuale applicabilità della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, stipulata a New York il 13.12.2006;

Premesso ancora che le parti hanno infine depositato conclusive;

Ritenuto, preliminarmente, che le difese svolte dalle parti non richiedano una istruzione non sommaria, e che quindi la causa sia ora matura per essere decisa definitivamente nel merito ai sensi degli arti. 702-*bis* e *ter* c.p.c.;

Precisato che, per effetto dell'art. 8, n. 25, del d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), la provincia autonoma di Trento ha competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza e beneficenza pubblica;

Precisato altresì che tale competenza legislativa esclusiva, non incontra il limite previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. m., Cost. (invocato dalla sig.ra C.), bensì unicamente quelli previsti dall'art. 4 dello stesso d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (in base al quale "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative"), sicché la comparazione tra la normativa provinciale e quella nazionale, prospettata dalla ricorrente sig.ra C., è irrilevante, non potendosi nemmeno trascurare, in ogni caso, che anche la normativa nazionale più recente ha introdotto la necessità di prendere in considerazione anche il reddito del nucleo familiare della persona interessata (v. il cit. art. 5 del decreto-legge 6.12.2011, n. 201, convertito con modificazioni nella legge 22.12.2011, n. 214);

Evidenziato che tra i predetti limiti sanciti dal cit. art. 4 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, l'unico che può venire in rilievo nella fattispecie, parrebbe essere quello costituito dal rispetto degli obblighi internazionali;

Ricordato che la cit. Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, stipulata a New York il 13.12.2006, è stata ratificata dal nostro Paese con la legge 3.03.2009, n. 18 (in *G.U.* 14.03.2009, n. 61). Da tale Convenzione si evince il principio di valorizzazione del disabile come persona autonoma, avente una propria dignità intrinseca, una propria autonomia individuale ed una propria indipendenza economica, che deve essere garantita dagli Stati a prescindere dai rapporti familiari. La convenzione, nel preambolo, riconosce l'importanza - per le persone con disabilità - dell'autonomia e della loro indipendenza individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte; riafferma inoltre che "la maggior parte delle persone con disabilità vive in condizioni di povertà", con conseguente "necessità di affrontare l'impatto negativo della povertà sulle persone con disabilità". L'art. 3 della Convenzione medesima individua inoltre come principio generale "il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone" con disabilità. In tale contesto, è significativo che, in relazione al diritto alla salute delle persone disabili, l'art. 25 stabilisca che "gli Stati Parti adottano tutte le misure adeguate a garantire loro l'accesso a servizi sanitari che tengano conto delle specifiche differenze di genere, inclusi i servizi di riabilitazione. In particolare, gli Stati Parti devono: (a) fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili, che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione". Pertanto la Convenzione impone di tutelare i diritti del soggetto disabile, anche in ambito sanitario, valo-

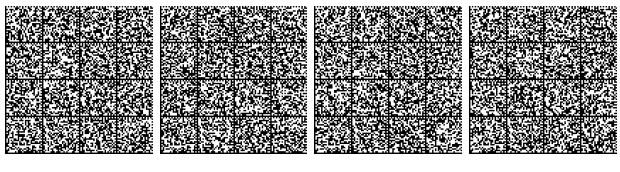
rizzando la sua dignità intrinseca, la sua autonomia individuale ed indipendenza, anche quando - e proprio quando - egli individualmente considerato versi in precarie condizioni economiche. La disciplina internazionale impone agli Stati aderenti un dovere di solidarietà nel confronti dei disabili, in linea con i principi costituzionali di uguaglianza e di tutela della dignità della persona, che nel settore specifico rendono doveroso valorizzare il disabile di per sé, come soggetto autonomo, a prescindere dal contesto familiare in cui è collocato, anche se ciò può comportare un aggravio economico per gli enti pubblici (così Consiglio di Stato, sez. III, 23 agosto 2012, n. 4594). Alla luce di tali principi, non appare conforme alla Convenzione una normativa interna che imponga di prendere in considerazione la situazione economica dei familiari del soggetto portatore di handicap, giacché una normativa siffatta comporterebbe l'esonero - per lo Stato - di garantire l'indipendenza anche economica di tali soggetti, costringendoli ad essere privi di autonomia, essendo costoro obbligati a rivolgersi a detti familiari, costringendoli, in caso di rifiuto di questi ultimi, ad intraprendere iniziative giudiziarie nei loro confronti e lasciandoli nel frattempo privi di ogni tutela. Si comprende allora come la Convenzione, proponendosi di garantire la dignità intrinseca, l'autonomia e l'indipendenza individuale del disabile, si prefigga proprio lo scopo di evitare che egli sia costretto ad attendersi da altre persone quanto è necessario per la sua esistenza dignitosa. Non è un caso che la Convenzione affermi il principio generale dell'autonomia individuale e dell'indipendenza individuale della persona disabile, principio riaffermato sia dall'art. 9 in tema di accessibilità, ove è ribadito l'obiettivo di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente, sia dall'art. 19, dedicato alla vita indipendente del disabile. La ripetizione dell'espressione "individuale", non è casuale. Significa che la persona disabile deve essere tutelata nella sua individualità, vale a dire a prescindere da ogni altro eventuale rapporto che egli possa avere con i terzi. La nozione di individualità non può essere intesa altrimenti. Scopo della Convenzione è quello di imporre agli Stati di farsi carico di ogni necessità vitale delle persone con disabilità che non abbiano redditi sufficienti. Una legislazione nazionale che imponga al disabile di riversare tale obbligo sui propri familiari, equivale ad abrogare la Convenzione, la quale, ripetesi, ha inteso far assumere agli Stati detto obbligo in via principale, senza che risulti che la Convenzione stessa contenga alcuna clausola che imponga invece tale onere agli Stati solo in via sussidiaria, vale a dire qualora i parenti del disabile non possano intervenire a favore del loro congiunto malato. Non per nulla l'art. 4, secondo comma, della Convenzione, in tema di obblighi generali, sancisce che con riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, ogni Stato si impegna a prendere le misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone, e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti. Se così non fosse, la Convenzione non avrebbe alcuna ragione di esistere, atteso che, come noto, quasi tutte le legislazioni nazionali già sanciscono l'obbligo alimentare in capo ai parenti stretti ed ai prossimi congiunti;

Ritenuto pertanto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla sig.ra C. non sia manifestamente infondata;

Precisato peraltro che mentre i citt. artt. 6 e 7 della legge provinciale 28.05.1998, n. 6 (interventi a favore degli anziani e delle persone non autosufficienti o con gravi disabilità), si limitano a stabilire la compartecipazione alle spese da parte degli utenti, senza prendere in considerazione i redditi del nucleo familiare, questi ultimi assumono invece rilevanza esplicita in base all'art. 18 della già cit. legge provinciale 27.07.2007, n. 12 (politiche sociali nella provincia di Trento), secondo cui "i soggetti che fruiscono di prestazioni consistenti nell'erogazione di un servizio compartecipano alla spesa in relazione alla condizione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, secondo quanto previsto dall'art. 6 della legge provinciale n. 3 del 1993, nonché in relazione alla tipologia della prestazione erogata. I criteri di determinazione della compartecipazione, il limite massimo della spesa posta a carico dell'utente, nonché i casi di esenzione dalla compartecipazione medesima sono stabiliti dalla Giunta provinciale con atti d'indirizzo e coordinamento";

Ritenuto quindi che, per le ragioni sopra enunciate, non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del cit. art. 18 della legge provinciale 27.07.2007, n. 12 (politiche sociali nella provincia di Trento), apparendo tale norma in contrasto con l'art. 4 dello stesso d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in base al quale "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha la potestà di emanare norme legislative";

Ritenuto che non sia manifestamente infondata neppure la questione di costituzionalità relativa sempre al cit. art. 18 della legge provinciale 27.07.2007, n. 12 (politiche sociali nella provincia di Trento), per contrasto con l'art. 38 Cost., contenente il principio supremo in base al quale "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", principio dal quale si desume ulteriormente che la persona inabile assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare, posto che la norma costituzionale non contiene alcun riferimento a detto nucleo;



Precisato infine che la rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel presente giudizio, risiede nel fatto che la ricorrente sig.ra C. - è pacifico tra le parti - ha come unico reddito la cit. complessiva somma mensile di euro 822,99 (di cui euro 349,99 a titolo di pensione ed euro 473,00 a titolo di indennità di accompagnamento), con la conseguenza che, non avendo altre entrate, ella non è in grado di pagare la retta dovuta alla Casa di risposo (pari alla somma mensile di euro 1.275,00, nel caso di mese avente 30 giorni). Nel presente giudizio, come visto, ella chiede venga accertato che il Comune di Tione di Trento è obbligato a provvedere al versamento - a favore della cit. Casa di riposo - della somma risultante dalla differenza tra la retta ed il reddito mensile da essa ricorrente percepito, dedotta una somma per le sue piccole esigenze personali, con conseguente condanna del Comune al pagamento di tale somma alla Casa di riposo. Il Comune ha contestato tale proprio obbligo, sostenendo che, sulla base del cit. art. 18 della legge provinciale 27.07.2007, n. 12, deve farsi riferimento alla somma dei redditi complessivi del nucleo familiare della sig. ra Catalano, somma che non consente alcun suo intervento finanziario. È allora chiaro che se il cit. art. 18 è costituzionalmente legittimo, la domanda della ricorrente sig.ra C. sarà respinta; se invece è illegittimo, la sua domanda sarà accolta. Ecco la rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

P. Q. M.

Visto l'art. 134 Cost., e gli artt. 23 e ss. della legge 11.03.1957, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge provinciale 27.07.2007, n. 12 (politiche sociali nella provincia di Trento), con riferimento ai parametri costituzionali di cui all'art. 38, primo comma, della Carta Costituzionale, nonché di cui all'art. 4 del d.P.R. 31.08.1972, n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernente lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta della Provincia Autonoma di Trento, nonché la sua comunicazione al Presidente del Consiglio Provinciale della medesima Provincia Autonoma.

Tione di Trento, 25 giugno 2013

Il guidice unico: BEGHINI

13C00318

N. **208**

Ordinanza del 4 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Pitasi Annunziato contro Questura di Reggio Calabria

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 86 del 2013, proposto da: Annunziato Pitasi, rappresentato e difeso dagli avv. Federica Ferrari e Cesare Di Cintio, con domicilio eletto presso Manuela Albanese Avv. in Reggio Calabria, via Don Minzoni n. 4;

Contro Questura di Reggio Calabria - Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito n. 15;

Per l'annullamento:

del decreto di rigetto n. Cat. 11E/1 n. 4502/12, avente ad oggetto l'istanza di rilascio dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 T.U.L.P.S., reso dalla Questura di Reggio Calabria il 30 ottobre 2012 e notificato al sig. Pitasi Annunziato il 3 dicembre 2012;

nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali anche non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 dott. Caterina Criscenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, il provvedimento del Questore di Reggio Calabria di diniego dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse.

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse del Questore, con memoria di pura forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile, inammissibile e/o rigettato nel merito.

Alla Camera di consiglio del 27 febbraio 2013, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale d'ufficio ha fatto presente alle parti che sulla controversia il Tar adito sarebbe incompetente, appartenendo la controversia alla competenza funzionale del Tar Lazio, ai sensi dell'art. 135, lett. q-*quater*), c.p.a., lettera aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

2. Occorre preliminarmente verificare la questione di competenza.

Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. («Rilievo dell'incompetenza»), come novellato dal d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa». Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che «la competenza di cui al presente articolo e all'articolo 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari».

La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte «le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge» e fra queste appunto anche quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione (analogamente a quanto già fatto con quella di cui alla lett. *p)* per gli atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: ord. coll. n. 217 dell'11 aprile 2013) con riferimento agli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost..

3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio.

La legge 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del Tar con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale.

L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua

originaria formulazione disponeva: Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad «un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» e comunque non si pone in contrasto con l'art. 125, comma 2, Cost., perché «il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte ... del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato - in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa - ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame».

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal *dictum* della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quell'inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del Tar centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

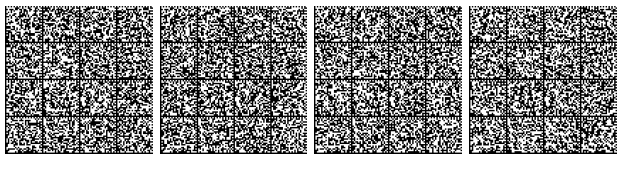
Successivamente numerose e variegate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del Tar Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. *a)* alla lett. q-*quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. *c)*, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il Tar Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lett. a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

3.2. In questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del Tar Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte in cui devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

La lett. q-*quater* ora in esame è stata introdotta dall'art. 10 D.L. 2 marzo 2012 n. 16, e segnatamente dal comma 9-*ter* inserito dalla legge di conversione.

L'art. 10 si occupa di «potenziamento in materia di giochi» e contempla una serie di misure, che vanno dalla costituzione di un fondo destinato alle operazioni di gioco, alla positivizzazione dell'agente «scommettitore», al divieto di utilizzo di denaro contante ed altro ancora, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, quali «contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali» nei giochi pubblici, «acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori», «assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita» e così via.



La previsione di una competenza giurisdizionale amministrativa accentrata sugli atti delle locali autorità di Polizia non si presenta, invece, connessa ad alcuna di queste finalità, né appare sopportata da autonome ragioni, risultando piuttosto — come si spiegherà — antitetica agli obiettivi di penetrante controllo del territorio che la normativa «sostanziale» intende perseguire.

Rileva, dunque, il Collegio l'assenza di ragioni speciali idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza (vd. per la necessità di tali ragioni sent. n. 237 del 26 giugno 2007 sulla materia di cui all'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 - Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania -, commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, oltre che la citata sent. n. 189/92) e, quindi, l'irragionevolezza di tale previsione.

Non assume, infatti, l'Autorità emanante (che, anzi, si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma.

Neppure i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado - ammesso che in un ordinamento di civil law possa essere considerato un valore cardine - non è di certo qui pertinente.

Il Collegio è dell'avviso che anche il rispetto del criterio base della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia altrettanto in grado di garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali, che scaturiscono in effetti dalla «dialettica» tra giudice di primo grado e giudice di appello, nella quale anche i Tar periferici sono coinvolti, al pari del Tar del Lazio.

Inoltre, proprio l'individuazione del Tar del Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del Tar romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti neppure in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o, paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.

Tra l'altro, nel processo amministrativo la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del Tar Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri Tar.

3.3. All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagna un'irrazionalità estrinseca della recente previsione legislativa rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost..

Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare, al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già fatto più volte: da ult. sent. n. 117/2012 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendo piuttosto ritenersi che tale espressione corrisponda in tutto e per tutto a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata, dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro, il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un Tribunale unico su base nazionale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica, stravolge la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, *id est* non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga che se il Tar Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, sì da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del Tar Lazio non venisse in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile *ex* art. 14, comma 1, c.p.a..

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) le controversie sugli atti delle autorità decentrate di polizia presso il Tar della capitale si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost..

La concentrazione presso un unico ufficio giudiziario (il Tar con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e configge con il canone della ragionevole durata del processo.

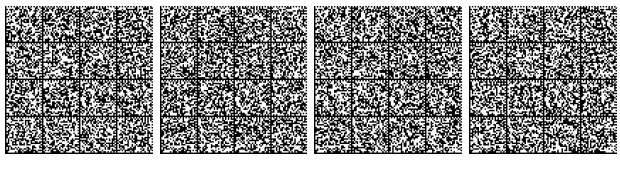
Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e nel contempo si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico Tar, nel quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

4. Unitamente alla questione così come fin qui prospettata, il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale — di cui la Corte *ad quem*, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale «pregiudizialità logico-giuridica» - che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del Tar Lazio (artt. 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 44 legge 18 giugno 2009 n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (artt. 13, 14, 15 e 16) contenuta nel Capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con l'art. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).



Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012 n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *l)*, 135, comma 1, lettera *c)*, e 134, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent. n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/2010 ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lett. *e)*, che invita il legislatore delegato a «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4 dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al Tar Lazio (o al Tar Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il *gas)* qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega — che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente — potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo. L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari), - donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza -, complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del Tar Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto, non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost..

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lett. q-*quater*, per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.; in subordine, quella degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata.

Con separata ordinanza, adottata in pari data, per non pregiudicare irreversibilmente la posizione della parte ricorrente, il Tribunale dispone la sospensione dell'esecuzione in via interinale del provvedimento impugnato, rinviando l'ulteriore trattazione delle domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti del presente ricorso da parte della Corte costituzionale;

P.Q.M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e 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. 135, comma 1, lett. q-*quater *e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost., dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 e del giorno 22 maggio 2013.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: CRISCENTI

13C00319

N. **209**

Ordinanza del 4 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria Sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Matarelli Emanuele contro Questura di Reggio Calabria

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 89 del 2013, proposto da Emanuele Matarelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Federica Ferrari e Cesare Di Cintio, con domicilio eletto presso Manuela Albanese Avv. in Reggio Calabria, via Don Minzoni, 4;

Contro Questura di Reggio Calabria - Ministero dell'interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito, 15;

Per l'annullamento:

del decreto di rigetto n. Cat. 14/E/3°/2012 avente ad oggetto l'istanza di rilascio dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 T.U.L.P.S., reso dalla Questura di Reggio Calabria il 13 novembre 2012 e notificato al sig. Matarelli il 19 novembre 2012;

nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali anche non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto fatto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno; Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 il dott. Caterina Criscenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, il provvedimento del Questore di Reggio Calabria di diniego dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse.

Si è costituita ('Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse del Questore, con memoria di pura forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile, inammissibile e/o rigettato nel merito.

Alla camera di consiglio del 27 febbraio 2013, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale d'ufficio ha fatto presente alle parti che sulla controversia il Tar adito sarebbe incompetente, appartenendo la controversia alla competenza funzionale del Tar Lazio, ai sensi dell'art. 135, lettera q-*quater*), c.p.a., lettera aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

2. Occorre preliminarmente verificare la questione di competenza. Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. («Rilievo dell'incompetenza»), come novellato dal d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa». Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che «la competenza di cui al presente articolo e all'articolo 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelali».

La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte «le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge» e fra queste appunto anche quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione (analogamente a quanto già fatto con quella di cui alla lettera *p)* per gli atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: ord. coll. n. 217 dell'11 aprile 2013) con riferimento agli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.

3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del Tar con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare status rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad «un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» e comunque non si pone in contrasto con l'art. 125, comma 2, Cost., perché «il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte ... del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato — in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa — ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame».

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal dictum della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quell'inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990, n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del Tar centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

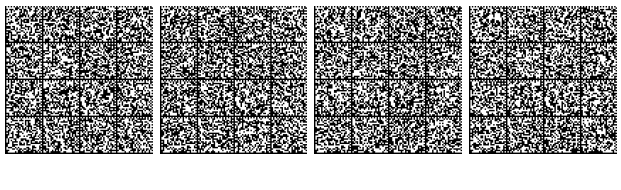
È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del Tar Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 c.p.a., di un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lettera *a)* alla lettera q-*quater*).

L'art. 135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lettera *c)*, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il Tar Lazio — sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, sub lettera a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

3.2. In questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del Tar Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte in cui devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

La lettera q-*quater* ora in esame è stata introdotta dall'art. 10 d.l. 2 marzo 2012, n. 16, e segnatamente dal comma 9-*ter* inserito dalla legge di conversione.



L'art. 10 si occupa di «potenziamento in materia di giochi» e contempla una serie di misure, che vanno dalla costituzione di un fondo destinato alle operazioni di gioco, alla positivizzazione dell'agente «scommettitore», al divieto di utilizzo di denaro contante ed altro ancora, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, quali «contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali» nei giochi pubblici, «acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori», «assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita» e così via.

La previsione di una competenza giurisdizionale amministrativa accentrata sugli atti delle locali autorità di Polizia non si presenta, invece, connessa ad alcuna di queste finalità, né appare supportata da autonome ragioni, risultando piuttosto — come si spiegherà — antitetica agli obiettivi di penetrante controllo del territorio che la normativa «sostanziale» intende perseguire.

Rileva, dunque, il Collegio l'assenza di ragioni speciali idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza (vd. per la necessità di tali ragioni sent. n. 237 del 26 giugno 2007 sulla materia di cui all'art. 3, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 — Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania, commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, oltre che la citata sent. n. 189/92) e, quindi, l'irragionevolezza di tale previsione.

Non assume, infatti, l'Autorità emanante (che, anzi, si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma.

Neppure i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado — ammesso che in un ordinamento di civil law possa essere considerato un valore cardine — non è di certo qui pertinente.

Il Collegio è dell'avviso che anche il rispetto del criterio base della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia altrettanto in grado di garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali, che scaturiscono in effetti dalla «dialettica» tra giudice di primo grado e giudice di appello, nella quale anche i Tar periferici sono coinvolti, al pari del Tar del Lazio.

Inoltre, proprio l'individuazione del Tar del Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del Tar romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque - sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti neppure in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o, paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.

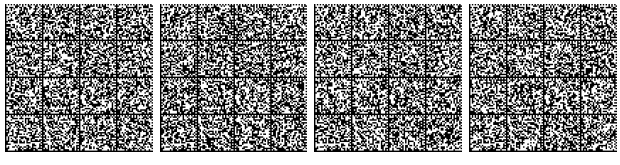
Tra l'altro, nel processo amministrativo la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del Tar Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri Tar.

3.3. All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagna un'irrazionalità estrinseca della recente previsione legislativa rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost.

Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare, al ruolo centrale che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza Costituzionale ha già fatto più volte: da ult. sent. n. 117/2012 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendo piuttosto ritenersi che



tale espressione corrisponda in tutto e per tutto a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Tra l'altro, il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, ma si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un Tribunale unico su base nazionale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica, stravolge la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, id est non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga che se il Tar Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, sì da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del Tar Lazio non venisse in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile ex art. 14, comma 1, c.p.a.

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) Le controversie sugli atti delle autorità decentrate di polizia presso il Tar della capitate si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

La concentrazione presso un unico ufficio giudiziario (il Tar con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e confligge con il canone della ragionevole durata del processo.

Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e nel contempo si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico Tar, nel quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

4. Unitamente alla questione così come fin qui prospettata, il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale — di cui la Corte ad quem, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale «pregiudizialità logico-giuridica» — che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del Tar Lazio (arti. 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 44 legge 18 giugno 2009, n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (artt. 13, 14, 15 e 16) contenuta nel Capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con l'art. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] — più o meno ampi — margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012, n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *c)*, 135, comma 1, lettera *c)*, e 134, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

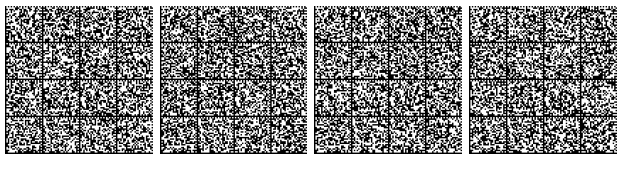
Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent. n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/2010 ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lettera *e)*, che invita il legislatore delegato a «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4 dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al Tar Lazio (o al Tar Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il *gas)* qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega — che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente — potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche, antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo. L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.



Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari), — donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza —, complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del Tar Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto, non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost.

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lettera q-cater, per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.; in subordine, quella degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata.

Con separata ordinanza, adottata in pari data, per non pregiudicare irreversibilmente la posizione della parte ricorrente, il Tribunale dispone la sospensione dell'esecuzione in via interinale del provvedimento impugnato, rinviando l'ulteriore trattazione delle domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti del presente ricorso da parte della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e 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. 135, comma 1, lettera q-quater *e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost., dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 e del giorno 22 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Ettore Leotta, Presidente

Caterina Criscenti, Consigliere, Estensore

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: CRISCENTI

13C00320

N. **210**

Ordinanza del 4 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria - sez. staccata di Reggio Calabria sul ricorso proposto da Sergi Benito contro Questura di Reggio Calabria

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro - Devoluzione alla competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Violazione del diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Lesione del principio di pari dignità degli organi di giustizia amministrativa di primo grado.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 135, comma 1, lett. q-*quater*), e 14.
– Costituzione, artt. 3, 24, 25, 111 e 125.

In via subordinata:

Giustizia amministrativa - Norme del codice del processo amministrativo disciplinanti la competenza funzionale ed inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma - Contrasto con i principi e criteri direttivi della legge di delega n. 69/2009 - Eccesso di delega.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, artt. 13, 14, 15 e 16.
– Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 88 del 2013, proposto da: Benito Sergi, rappresentato e difeso dagli avv. Federica Ferrari e Cesare Di Cintio, con domicilio eletto presso Manuela Albanese Avv. in Reggio Calabria, via Don Minzoni n. 4;

Contro Questura di Reggio Calabria - Ministero dell'Interno, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Reggio Calabria, via del Plebiscito n. 15;

Per l'annullamento:

del decreto di rigetto di autorizzazione Categoria 11E/3°/2012 avente ad oggetto l'istanza di rilascio dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 T.U.L.P.S., reso dalla Questura di Reggio Calabria il 12 novembre 2012 e notificato al ricorrente il 20 novembre 2012;

nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali anche non conosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno; Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 dott. Caterina Criscenti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. È impugnato, con richiesta incidentale di sospensione cautelare della sua efficacia, il provvedimento del Questore di Reggio Calabria di diniego dell'autorizzazione di Pubblica Sicurezza ex art. 88 TULPS per l'esercizio dell'attività di raccolta di scommesse.

Si è costituita l'Avvocatura distrettuale dello Stato di Reggio Calabria nell'interesse del Questore, con memoria di pura forma, chiedendo che il ricorso venga dichiarato irricevibile, inammissibile e/o rigettato nel merito.

Alla Camera di consiglio del 27 febbraio 2013, fissata per la trattazione della domanda cautelare, il Tribunale d'ufficio ha fatto presente alle parti che sulla controversia il Tar adito sarebbe incompetente, appartenendo la controversia alla competenza funzionale del Tar Lazio, ai sensi dell'art. 135, lett. q-*quater*), c.p.a., lettera aggiunta dall'art. 10, comma 9-*ter*, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44.

2. Occorre preliminarmente verificare la questione di competenza. Stabilisce, infatti, l'art. 15 c.p.a. («Rilievo dell'incompetenza»), come novellato dal d.lgs. 14 settembre 2012 n. 160, che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa». Parallelamente il comma 4 dell'art. 13, anch'esso novellato nel 2012, statuisce che «la competenza di cui al presente articolo e all'articolo 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari».

La presente controversia rientra, in effetti, nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 c.p.a., che vi include tutte «le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge» e fra queste appunto anche quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia dì giochi pubblici con vincita in denaro».

3. Tuttavia il Tribunale dubita della legittimità costituzionale di questa previsione (analogamente a quanto già fatto con quella di cui alla lett. *p)* per gli atti dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: ord. coll. n. 217 dell'11 aprile 2013) con -riferimento agli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost..

3.1. Occorre premettere che le leggi processuali anteriori al codice, e segnatamente la legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, non contenevano una disciplina generale sulla competenza funzionale inderogabile del Tar Lazio.

La legge 6 dicembre 1971 n. 1034, all'art. 3, ripartiva, infatti, la competenza per territorio fra i vari tribunali regionali, prevedendo, al comma 3, una competenza residuale del Tar con sede a Roma, per gli atti statali. Contenuto analogo presenta oggi l'art. 13 c.p.a., eccezion fatta per gli effetti scaturenti dalla proposizione della lite presso un giudice incompetente, atteso che innovativamente il Codice ha optato per il regime dell'inderogabilità della competenza territoriale. L'introduzione di ipotesi di competenza (intesa come) funzionale a favore, pressoché esclusivamente, del Tar Lazio, sede di Roma, prende avvio negli anni '90 ed avviene per la prima volta ad opera della legge 12 aprile 1990, n. 74, il cui art. 4, sostituendo l'art. 17, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul Consiglio superiore della magistratura (che nella sua originaria formulazione disponeva: Contro i predetti provvedimenti [quelli riguardanti i magistrati], è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità), così disponeva: Contro i predetti provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato.

Questa normativa, che per prima ha introdotto una significativa deroga al principio della territorialità, stabilendo una vera e propria ipotesi di competenza funzionale, non derogabile su accordo delle parti, è stata ritenuta dalla Corte costituzionale — cui la questione era stata rimessa dal Tar Sicilia — non contraria al dettato costituzionale (sent. n. 189 del 22 aprile 1992).

In particolare la Corte, nell'escludere il contrasto della norma con gli artt. 3, 24 e 125 Cost., valorizzò la particolare posizione che il Consiglio superiore della Magistratura occupa nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri ed il peculiare *status* rivestito dai magistrati ordinari, particolare e differenziato, rispetto alla categoria degli altri pubblici dipendenti.

La Corte ebbe, altresì, a rilevare che la norma censurata risponde anche ad «un'esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» e comunque non si pone in contrasto .con l'art. 125, comma 2, Cosi, perché «il Tribunale amministrativo regionale del Lazio è parte ... del sistema processuale amministrativo che consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato - in base alle regole proprie della giurisdizione amministrativa - ben oltre il caso oggetto dell'impugnativa in esame».

Avveduta dottrina, rilevato fra l'altro che la Corte non aveva compiutamente percepito gli esatti termini delle argomentazioni giuridiche prospettate dal giudice *a quo* sulla competenza funzionale, profeticamente osservò che il legislatore, dal *dictum* della Corte, avrebbe ricevuto spinte tese al rafforzamento ed all'ampliamento di quell'inderogabilità così inaugurata con la norma riconosciuta legittima.

Già poco dopo la normativa concernente i magistrati ordinari, la legge 10 ottobre 1990 n. 287, all'art. 33, riconduceva alla competenza funzionale del Tar centrale i provvedimenti emessi dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato.

È bene osservare incidentalmente che in ambedue le ipotesi sarebbe comunque individuabile anche una competenza «originaria» del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sia il CSM che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato hanno sede a Roma), donde la particolarità starebbe piuttosto nella sua natura non derogabile.

Successivamente numerose e variegate tipologie di controversie sono state ascritte alla competenza funzionale del Tar Lazio (anche a prescindere dalla sede dell'autorità emanante), sino a giungere alla positivizzazione, con l'art. 14 un'autonoma categoria concettuale, cui fa da pendant un lungo elenco di. controversie contenuto nell'art. 135 c.p.a., composto da ben diciotto punti (dalla lett. *a)* alla lett. q-*quater*).

L'art. .135 c.p.a. ricomprende così una congerie nutritissima di fattispecie (una delle quali, quella in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB, prevista da una parte della lett. *c)*, dichiarata già incostituzionale con sent. n. 162 del 27 giugno 2012), posto che — a parte l'evenienza della connessione fra controversie, non legislativamente affrontata, che ha portato ad un ulteriore incremento delle liti da incardinare presso il Tar Lazio - sotto le varie lettere del catalogo sono spesso incluse più tipologie di controversie (così, ad esempio, .sub lett. a, insieme alle controversie relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati ordinari, vi sono quelle relative ai provvedimenti riguardanti i magistrati amministrativi adottati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa).

3.2. in questo modo ricostruita brevemente la genesi ed il contenuto della competenza (oggi testualmente) «funzionale inderogabile» del Tar Lazio, questo giudice dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale della previsione codicistica nella parte in cui devolve alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

La lett. q-*quater* ora in esame è stata introdotta dall'art. 10 D.L. 2 marzo 2012 n. 16, e segnatamente dal comma 9-*ter* inserito dalla legge di conversione.

L'art. 10 si occupa di «potenziamento in materia di giochi» e contempla una serie di misure, che vanno dalla costituzione di un fondo destinato alle operazioni di gioco, alla positivizzazione dell'agente «scommettitore», al divieto di utilizzo di denaro contante ed altro ancora, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, quali «contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali» nei giochi pubblici, «acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori», «assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita» e così via. La previsione di una competenza giurisdizionale amministrativa accentrata sugli atti delle locali autorità di Polizia non si presenta, invece, connessa ad alcuna di queste finalità, né appare sopportata da autonome ragioni, risultando piuttosto — come si spiegherà —antitetica agli obiettivi di penetrante controllo del territorio che la normativa «sostanziale» intende perseguire.

Rileva, dunque, il Collegio l'assenza di ragioni speciali idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza (vd. per la necessità di tali ragioni sent. n. 237 del 26 giugno 2007 sulla materia di cui all'art. 3, commi 2-*ter* e 2-*quater*, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245 - Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania -, commi aggiunti dalla legge di conversione 27 gennaio 2006, n. 21, oltre che la citata sent. n. 189/92) e, quindi, l'irragionevolezza di tale previsione.

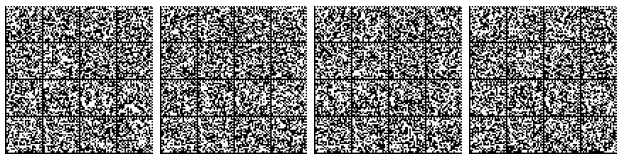
Non assume, infatti, l'Autorità emanante (che, anzi, si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) una particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma.

Neppure i destinatari dei provvedimenti in questione presentano un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi è una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti.

Anche la giustificazione, introdotta dalla Corte in maniera incidentale nella sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado - ammesso che in un ordinamento di civil law possa essere considerato un valore cardine - non è di certo qui pertinente.

Il Collegio è dell'avviso che anche il rispetto del criterio base della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia altrettanto in grado di garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali, che scaturiscono in effetti dalla «dialettica» tra giudice di primo grado e giudice di appello, nella quale anche i Tar periferici sono coinvolti, al pari del Tar del Lazio.

Inoltre, proprio l'individuazione del Tar del Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si presenta antitetica rispetto all'obiettivo indicato dalla Corte, poiché l'ampliamento della struttura del Tar romano, in parte dovuto anche allo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle sue competenze (tribunale oggi composto da ben dodici sezioni, con circa cinque sei magistrati per sezione), unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro (compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni), fa sì che esso non si presenti neppure in astratto idoneo ad assicurare l'ambita uniformità o; paradossalmente, si presenti addirittura come il meno idoneo.



Tra l'altro, nel processo amministrativo la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello ed oggi in special modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 c.p.a.), né peraltro sembra ipotizzabile, a tal fine, una diversa qualità del Tar Lazio insediato nella capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi, posto che la selezione dei magistrati che lo compongono non presenta alcun profilo di differenziazione rispetto a quella degli altri Tar.

3.3. All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagna un'irrazionalità estrinseca della recente previsione legislativa rispetto ad altra norma costituzionale, ossia all'art. 125 Cost..

Questa norma sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti di cui è chiamato a conoscere.

Come è noto, dai lavori preparatori dell'art. 125 (originario comma 2), si ricava l'intenzione dei Costituenti di adeguare l'organizzazione della giustizia amministrativa alla mutata articolazione del decentramento politico territoriale e, in particolare, al ruolo centrale .che l'ente Regione era destinato ad assumere, nella piena convinzione che «la giustizia amministrativa quanto è più periferica tanto più risponde alle esigenze popolari» (A.C., 4363, intervento di Musolino nella seduta del 4 dicembre 1947).

Se pure, dunque, si vuole escludere — come la giurisprudenza costituzionale ha già fatto più volte: da ult. sent. n. 117/2012 —, con riferimento alla magistratura in genere, che il termine «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, dovendo piuttosto ritenersi che tale espressione corrisponda in tutto e per tutto a quella di «giudice precostituito per legge» con la quale si salda in endiade, per la giustizia amministrativa il concetto di «giudice naturale» non può che assumere una portata diversa, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione.

Ne consegue che la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata, dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità come desumibile dal comb. disp. dell'art. 25 e dell'art. 125, nel senso di una sicura maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

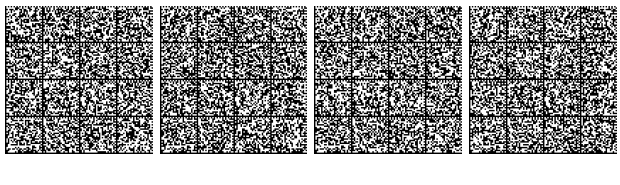
Tra l'altro, il sistema della giustizia amministrativa non gode — come quello della giustizia ordinaria — di una capillare diffusione degli organi giudicanti sull'intero territorio nazionale, tua si articola appunto, per espresso dettato costituzionale, su base regionale, con un solo ufficio situato nel capoluogo di ogni Regione e con la possibilità di istituzione di alcune sedi staccate (tra cui, appunto, quella di Reggio Calabria). La deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un Tribunale unico su base nazionale, individuato in base alla sua allocazione nella capitale della Repubblica, stravolge la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, *id est* non verticistico ed accentrato, ed altera profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti sicuramente in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie (contrariamente a quanto, invece, consentito per l'autorità giudiziaria ordinaria: art. 102, comma 2, Cost.).

Quanto argomentato a tal proposito dalla Corte nel 1992 appare, dunque, a questo giudice meritevole di una rinnovata riflessione, soprattutto alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), sia dal sistema processuale amministrativo: l'affermazione secondo cui il sistema della giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» non riflette adeguatamente il .dettato dell'art. 125 Cost., il quale non prevede, invero, differenziazione di sorta tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, cui contrapporre «gangli periferici» (in verità, di fatto, neppure particolarmente numerosi, dato anche il notevole aumento del contenzioso, specie in primo grado), ma piuttosto riconosce pari, oltre che piena, dignità a tutti i Tribunali amministrativi regionali.

Si aggiunga che se il Tar Lazio fosse da qualificare come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescono la competenza (generalizzando una sorta di legittima suspicione che porti a ritenere inidoneo il Tribunale territoriale a decidere talune tipologie di cause), dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie in base agli interessi che esse coinvolgono, specie laddove la competenza del Tar Lazio non venisse in rilievo secondo il criterio della competenza territoriale (come è evidentemente nel caso che qui si esamina, vista la sede dell'ente e il luogo di produzione degli effetti dell'atto), pena una grave incoerenza sistematica dell'istituto della competenza funzionale inderogabile *ex* art. 14, comma 1, c.p.a..

3.4. Ritiene, inoltre, questo Tribunale che la scelta del legislatore di incardinare (anche) le controversie sugli atti delle autorità (Accentrate di polizia presso il Tar della capitale si ponga in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost..

La concentrazione presso un unico ufficio giudiziario (il Tar con sede in Roma) rende assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e configge con il canone della ragionevole durata del processo.



Per un verso, infatti, si costringe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori ed aggiuntive, rispetto a quelle già molto elevate richieste comunque per l'accesso alla giustizia (anche a causa dei continui aumenti del contributo unificato), rendendo così gravoso ed ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa, specie se si considera che la nuova disciplina premette la verifica della competenza anche alla decisione sulla domanda cautelare, e nel contempo si rende più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'Amministrazione resistente.

Dall'altro, l'incremento smisurato di vario contenzioso presso un unico Tar, nel quale si concentrano già numerose liti «ordinarie», rende inevitabilmente sempre più lungo il tempo medio di durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale pure gravano i costi dei risarcimenti *ex lege* Pinto.

4. Unitamente alla questione così come fin qui prospettata, il Tribunale ritiene di prospettare una diversa e più ampia questione di legittimità costituzionale — di cui la Corte *ad quem*, d'ufficio, potrà cogliere l'eventuale «pregiudizialità logico-giuridica» - che, muovendo dalla nuova configurazione, in termini ormai generali, della competenza funzionale e inderogabile del Tar Lazio (artt. 14 e 135 c.p.a.), coinvolge l'intera disciplina della competenza contenuta nel codice del processo amministrativo, adottato in attuazione della delega contenuta nell'art. 44 legge 18 giugno 2009 n. 69.

Ad avviso di questo giudice la normativa (artt. 13, 14, 15 e 16) contenuta nel Capo IV, titolo I, del libro I del codice è in contrasto con l'art. 76 Cost.

La Corte costituzionale ha sempre precisato e rimarcato che in caso di deleghe che abbiano ad oggetto la revisione, il riordino ed il riassetto di norme preesistenti, quale è certamente quella contenuta nell'art. 44 cit., «l'introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente è (...) ammissibile soltanto nel caso in cui siano stabiliti principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato», giacché quest'ultimo non può innovare «al di fuori di ogni vincolo alla propria discrezionalità esplicitamente individuato dalla legge-delega» (sentenza n. 293 del 2010), specificando che «per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] - più o meno ampi - margini di discrezionalità, occorre individuare la *ratio* della delega» (sentenza n. 230 del 2010).

Questa precisazione è ribadita da ultimo nella sentenza 27 giugno 2012 n. 162, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 133, comma 1, lettera *l)*, 135, comma 1, lettera *c)*, e 134, comma 1, lettera *c)*, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione dell'art. 76 Cost., nella parte in cui attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo con cognizione estesa al merito e alla competenza funzionale del Tar Lazio - sede di Roma, le controversie in materia di sanzioni irrogate dalla CONSOB.

Orbene, tra i criteri ed i principi direttivi contenuti nella delega dettata per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, che la Corte con la sent, n. 162/12 cit. ha, peraltro, ritenuto sufficientemente specifici, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare e innovare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il decreto legislativo n. 104/2010 ha ribaltato totalmente il sistema vigente sin dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, prima sempre derogabile.

L'unico cenno al tema della competenza riguarda un momento processuale a valle, ossia quello della riassunzione del giudizio, e si rinviene nella lett. *e)*, che invita il legislatore delegato a «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale», facendosi riferimento alle ipotesi di competenza funzionale già esistenti nell'ordinamento, ma senza voler introdurre un principio di inderogabilità della competenza territoriale o in genere altre novità in materia, del quale nella legge di delega non vi è traccia.

Che questa innovazione non trovi riscontro nella legge delega lo si desume indirettamente anche dalla relazione al Codice, la quale dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), anche in modo dettagliato («Questo, in dettaglio, è il regime del rilievo dell'incompetenza»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega, ripetutamente citata invece in sede di illustrazione della disciplina di molti altri istituti, al fine di chiarire che essa è stata adottata in conformità all'art. 76 Cost., in ossequio o in puntuale applicazione dei criteri direttivi della delega.

D'altronde non è privo di significato il fatto che la modifica in senso radicalmente innovativo del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi del comma 4 dell'art. 44, la quale aveva, infatti, varato, in data 10 febbraio 2010, il progetto di codice (in questa, come in altre parti, ritoccato, nell'immediatezza della sua approvazione finale, e per di più al di fuori del dibattito parlamentare), mantenendo, da un lato, il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti e, dall'altro, enunciando i casi di devoluzione di controversie al Tar Lazio (o al Tar Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica e il *gas)* qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge di delega — che pure la giurisprudenza della Corte esorta a tener presente — potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: se, infatti, obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica, che risultava in parte anche antecedente al testo della Costituzione, era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche gli approdi pretori e gli esiti della giurisprudenza della Corte costituzionale, in ossequio all'art. 111 Cost., non c'è dubbio che l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi (invero in parte ridotti col secondo correttivo del settembre 2012) per far valere l'incompetenza, non solo non trova addentellati nel sistema previgente, ma ha pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la primaria finalità di snellire l'attività giurisdizionale e rendere maggiormente congrui i tempi del processo. L'eccesso di delega ha sicura rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale che qui interessa: essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione è così divenuta espressione di altro parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che fiancheggia quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza (art. 16) è indifferenziato, con ogni forma di competenza, sia quella per territorio che quella c.d. funzionale, inderogabile (La competenza di cui agli articoli 13 e 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari), - donde la rilevanza, anche nella presente controversia, della questione rispetto a tutto il capo sulla competenza -, complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del Tar Lazio, sede di Roma, avviene, nella buona sostanza, in ragione del criterio della materia (o perfino, se si vuole, dell'importanza della materia), che non solo, come si è già detto,. non ha copertura costituzionale, ma non trova neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost..

In conclusione, questo Tribunale ritiene rilevanti e non manifestamente infondate la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 e dell'art. 135, comma 1, lett. q-*quater*, per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.; in subordine, quella degli artt. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost.

Circa la rilevanza delle questioni prospettate, va ribadito che la domanda cautelare proposta dalla parte ricorrente può essere esaminata da questo Tribunale solo in quanto risulti fondata la questione di legittimità costituzionale prima illustrata.

Con separata ordinanza, adottata in pari data, per non pregiudicare irreversibilmente la posizione della parte ricorrente, il Tribunale dispone la sospensione dell'esecuzione in via interinale del provvedimento impugnato, rinviando l'ulteriore trattazione delle domanda cautelare alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti del presente ricorso da parte della Corte Costituzionale

P.Q.M.

Visti l'art. 134 della Costituzione e 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. 135, comma 1, lett. q-*quater *e dell'art. 14 c.p.a., per violazione degli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost., nonché degli arti. 13, nella parte in cui qualifica inderogabile la competenza territoriale, 14, 15 e 16 c.p.a., per violazione dell'art. 76 Cost., dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone la immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2013 e del giorno 22 maggio 2013.

Il Presidente: LEOTTA

L'estensore: CRISCENTI

13C00321

N. **211**

Ordinanza del 13 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di Coccetta Francesco

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Previsione della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Denunciato deteriore trattamento, relativamente ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per l'ipotesi di omessa dichiarazione dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000, nella versione vigente sino alla modifica apportata dal decreto-legge n. 138 del 2011 e ancora applicabile ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011 - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*ter*, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

– Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva di cui all'udienza del 26 febbraio 2013, sentite le parti, osserva.

A parere di questo Giudice non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* d.lgs. n. 74/2000 (Omesso versamento di *IVA)*, limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, nella parte in cui punisce l'omesso versamento di IVA per importi regolarmente dichiarati superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad € 50.000,00 e fino ad € 77.468,53 in relazione all'art. 3 della Costituzione per violazione del principio di eguaglianza in rapporto alla norma di cui all'art. 5 d.lgs. 74/2000 (Omessa dichiarazione) — nella versione vigente appunto fino al 17 settembre 2011 data di entrata in vigore del D.L.13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 138.

Com'è noto, infatti, prima delle modifiche apportate dall'art. 2, comma 36-*vicies semel*, lett. *f)* del D.L.13.08.2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 138, il testo letterale dell'art. 5 d.lgs. 74/2000 (Omessa dichiarazione) era il seguente: «È punito con la reclusione da uno a tre anni chiunque al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte, quando l'imposta evasa è superiore, con riferimento a taluna delle singole imposte ad € 77.468,53».

Viceversa, l'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000 (Omesso versamento di *IVA)* prevede testualmente che «la disposizione di cui all'art. 10-*bis* (Omesso versamento di ritenute d'acconto) si applica nei limiti previsti anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo».

In altri termini, ai fini della configurabilità del reato p. e p. dall'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000 (come introdotto dal D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) occorrono due presupposti:

a) che l'omesso versamento abbia ad oggetto una imposta sul valore aggiunto di importo complessivamente superiore ad € 50.000,00 per ciascun periodo d'imposta;

b) che l'omissione abbia ad oggetto l'imposta sul valore aggiunto che risulta dovuta in base alla dichiarazione annuale regolarmente presentata.

Ebbene dal raffronto della normativa testè menzionata ed in particolare dalle differenti soglie di punibilità previste, da un lato, dall'art. 5 d.lgs. 74/2000 (Omessa dichiarazione) pari ad € 77.468,53 e, dall'altro dall'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000 (Omesso versamento di *IVA)* pari ad e 50.000,00 emerge, in tutta evidenza una irragionevole disparità di trattamento — relativamente ai fatti commessi fino al 17.09.2011 — tra il soggetto che, pur tenuto a dichiarare ed a versare IVA per un importo superiore ad € 50.000,00, ma inferiore ad € 77.468,53, non abbia presentato la relativa dichiarazione annuale ed il soggetto che, pur non versando IVA per un importo parimenti superiore ad € 50.000,00 ma inferiore ad € 77.468,53 abbia però regolarmente presentato la relativa dichiarazione annuale.

Nel primo caso, infatti, la mancata presentazione della dichiarazione annuale IVA ed il conseguente mancato versamento dell'imposta dovuta erano e restano - se commessi anteriormente al 17 settembre 2011 — penalmente irrilevanti stante il mancato raggiungimento della soglia di punibilità prevista dall'art. 5 d.lgs. 74/2000 (€ 77.468,53).

Nel secondo caso, invece, la regolare presentazione della dichiarazione annuale non seguita (al più tardi, il 27 dicembre dell'anno successivo) dal versamento dell'IVA dichiarata era ed è penalmente perseguibile ai sensi dell'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000, anche per i fatti commessi fino al 17.09.2011 al solo raggiungimento della soglia di punibilità indicata dalla norma (e pari ad € 50.000,00).

Tale disparità di trattamento si pone in evidente contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione e, nel quadro noiniativo vigente sino al 17 settembre 2011, potrebbe condurre alla seguente paradossale conclusione: quella cioè di rendere esente da responsabilità il contribuente che, al fine di non versare l'imposta dovuta (laddove contenuta entro il citato limite di € 77.468,53), abbia intenzionalmente omesso di presentare la dichiarazione annuale, mentre si renderebbe viceversa responsabile del delitto di cui all'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000 il contribuente onesto che — presenti regolare dichiarazione annuale IVA e tuttavia non la versi entro il termine stabilito (27 dicembre dell'anno successivo) allorquando l'imposta sia dovuta sulla base di una dichiarazione per un importo superiore ad € 50.000,00 ma inferiore ad € 77.468,53.

Le succitate argomentazioni a sostegno dell'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del d.lgs. 74/2000, in relazione all'art. 3 della Costituzione sembrano trovare infine conferma nella modifica apportata all'art. 5 d.lgs. 74/2000 dall'art. 2, comma 36-*vicies semel*, lett. *t)* del D.L.13.08.2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14.09.2011, n. 138, che ha ridotto la soglia di punibilità in caso di omessa presentazione della dichiarazione annuale IVA portandola da € 77.468,53 ad € 30.000,00, prevedendo così una soglia di punibilità inferiore rispetto a quella prevista per il delitto di cui all' 10-*ter* del d.lgs. 74/2000 (Omesso versamento di *IVA)*.

Occorre tuttavia rilevare che tale mutata previsione normativa troverà applicazione soltanto relativamente ai fatti commessi successivamente al 17 settembre 2011 senza pertanto eliminare quella ingiustificata disparità di trattamento che è ancora dato rilevare relativamente ai fatti commessi fmo alla predetta data.

La risoluzione della questione di legittimità costituzionale della norma indicata è, dunque, all'evidenza determinante in ordine alle determinazioni sulla penale responsabilità dell'imputato, non consentendo altrimenti, la definizione del giudizio.

Per le considerazioni che precedono si impone la rimessione della questione alla Corte costituzionale, con conseguente sospensione del processo ed immediata trasmissione degli atti alla stessa Corte costituzionale.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 1 L. Cost. 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*ter *d.lgs.. 74/2000 (Omesso versamento di* IVA*), limitatamente ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 — nella parte in cui, richiamando la disposizione di cui all'art. 10-*bis *d.lgs. 74/2000 e, in particolare, i limiti previsti, sanziona (con la reclusione da sei mesi a due anni) l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo, per un ammontare superiore, per ciascun periodo di imposta, ad € 50.000,00 e sino all'importo, pari ad € 77.468,53 previsto dall'art. 5, comma 1, d.lgs 74/2000 (Omessa dichiarazione), nella versione vigente sino alla modifica apportata dall'art. 2, comma 36-*vicies *semel, lett.* f) *del D.L.13 agosto 2011, n. 138 convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 138 ed ancora applicabile ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011 per violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all' art. 3 Cost.*

Sospende il processo in corso.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria.

Ordina la notificazione a cura della cancelleria della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri.

Ordina la comunicazione a cura della cancelleria della presente ordinanza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Della presente ordinanza è stata data lettura alle parti del procedimento alla pubblica udienza odierna.

Bologna, addì 13 giugno 2013

Il G.O.T: BALESTRIERI

13C00322

N. **212**

Ordinanza del 4 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Orvieto nel procedimento civile promosso da Cassa di Risparmio di Fano Spa contro Fallimento Pizzardi Sergio

Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata inosservanza dei limiti all'utilizzo del procedimento di conversione dei decreti-legge - Violazione delle norme costituzionali sul procedimento di approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Estraneità della disciplina delegante rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge n. 138 - "Invalidità derivata" della soppressione di uffici giudiziari disposta dal d.lgs. n. 155 del 2012.

– Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2; decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1.
– Costituzione, artt. 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'8 aprile 2013 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento camerale contenzioso iscritto al n. 749 dell'anno 2012 vertente, tra Cassa di Risparmio di Fano S.p.a., elettivamente domiciliata in Orvieto, via Garibaldi n. 38, presso lo studio dell'avv.to Lorena Mandini e rappresentata e difesa dagli avv.ti John Loris Battisti e Fabrizio Montanari in virtù di procura in calce al ricorso per opposizione allo stato passivo, opponente, e Fallimento Pizzardi Sergio n. 3/2012, in persona del Curatore, elettivamente domiciliato in Orvieto, via Angelo Da Orvieto, n. 36, presso lo studio dell'avv.to Marcello Caprio che lo rappresenta e difende giusta autorizzazione del giudice delegato del 20 febbraio 2013, opposto.

Oggetto: opposizione allo stato passivo.

Premesso che

Con ricorso depositato in data 18 dicembre 2012, parte opponente ha chiesto, ai sensi dell'art. 98 L.Fall., di essere ammessa in via privilegiata al passivo del fallimento in riferimento al credito pari ad euro 96.986,34, deducendo l'illegittimità della ammissione in chirografo operata dal giudice delegato.

La Curatela del Fallimento, ritualmente costituitasi, ha dedotto l'infondatezza e l'inammissibilità della opposizione, chiedendo preliminarmente di essere autorizzata a chiamare in giudizio Rita Pizzardi quale soggetto mutuatario.

All'udienza dell'8 aprile 2013, il Collegio ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti della chiamata, fissando in prosieguo l'udienza del 4 novembre 2013, ore 9.30, innanzi al Tribunale di Terni.

Parte opposta ha, quindi, sollevato questione di legittimità costituzionale nei termini che testualmente si riportano: «dell'art. 1 del decr. leg. 7.09.2012 n. 155 in riferimento alla legge delega del 14.09.2011 della Costituzione sotto un duplice profilo. Il primo attiene all'incostituzionalità della legge delega laddove, trattandosi di conversione del decreto-legge, difettano i requisiti di straordinaria necessità e di urgenza previsti dall'art. 77 2° co. della Costituzione in quanto trattandosi di provvedimento che ha introdotto la riforma della geografia giudiziaria non sussistono i suddetti requisiti di necessità e di urgenza che hanno ispirato il decr. legge convertito. E ciò anche considerando che in materia il perseguimento della organizzazione della giustizia era già stato perseguito in via d'urgenza con il decr. legge 6.07.2011 n. 98; il secondo profilo attiene invece all'aver inserito in una legge di conversione una materia del tutto estranea a quella prevista dal decreto-legge da convertire. Su tale aspetto, peraltro, si è già pronunciata la Corte costituzionale con sent. n. 22/2012 in materia analoga. Si ritiene, pertanto, che la legge di conversione sia in palese stravolgimento con i principi ordinari previsti dagli artt. 76 e 77 della costituzione con riguardo, da un lato, alla materia a citi è riservato la emanazione dei decreti legge, e dall'altro la materia che riguarda la legislazione ordinaria. La questione si ritiene rilevante e non soltanto manifestamente fondata, avuto riguardo al fatto che incide sul giudice competente a decidere la controversia, che nella specie diventerebbe il Tribunale di Temi anziché quello di Orvieto, giudice naturale precostituito per legge al momento della introduzione del giudizio».

Il Collegio si è riservato la decisione.

La riserva è sciolta con il presente provvedimento.

Giova, preliminarmente, evidenziare che, nel caso in esame, certamente sussiste il requisito della rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale, non potendosi il Collegio esimere dall'applicazione dell'art. 9, del d.lgs. n. 155/2012, che impone di fissare le udienze successive al 13 settembre 2013 innanzi al Tribunale di Terni.

La questione investe, infatti, la legittimità costituzionale della norma che individua il giudice competente a conoscere e, quindi, decidere l'odierno procedimento, e assume carattere pregiudiziale rispetto alla utile prosecuzione del giudizio sino alla sua definizione.

In riferimento al requisito della non manifesta infondatezza della questione vanno svolte le seguenti considerazioni.

Occorre prendere le mosse dalla procedura seguita nel caso di specie in cui la legge n. 148/2011, nel convertire, mediante la previsione del primo comma, il decreto-legge n. 138/2011, ha attribuito al Governo — al contempo e in virtù della disposizione di cui al secondo comma — la delega ad adottare, nel termine di dodici mesi dalla sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza.

Com'è noto, sulla base di tale delega è stato poi adottato il d.lgs. n. 155/2012 che ha realizzato, tra l'altro, la soppressione del Tribunale di Orvieto mediante accorpamento nel Tribunale di Terni.

Il Collegio ritiene che, preliminarmente, debba essere esaminata la complessa tematica riguardante l'ammissibilità dell'utilizzo della legge di conversione al fine di introdurre la delega legislativa.

Sul punto, va osservato che l'art. 72, comma quarto, Cost. impone l'adozione della «procedura normale» per i disegni di legge di delegazione legislativa e, al contempo, il primo comma della suddetta norma prevede, tra l'altro, l'esame della commissione.

L'*iter* procedimentale che caratterizza la conversione è, invece, un procedimento legislativo abbreviato in virtù della necessaria riduzione dei tempi di svolgimento della procedura al fine di assicurare il rispetto del termine di sessanta giorni previsto per la conversione del decreto-legge dall'art. 77, ultimo comma, Cost.

Le peculiari modalità procedurali che caratterizzano la formazione della legge di conversione rispetto al procedimento ordinario di approvazione si giustificano esclusivamente in vista della straordinaria necessità ed urgenza che caratterizza il caso concreto, la quale a monte legittima l'adozione da parte del Governo del decreto-legge, quale provvedimento provvisorio avente, appunto, forza di legge.

Ne consegue l'esistenza di un «nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione» (Corte costituzionale, n. 22/2012).

L'interruzione di tale «legame essenziale» determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. in virtù «dell'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge» (Corte costituzionale cit.).

Orbene, il principio di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione — che si sostanzia nella tendenziale coincidenza dell'oggetto del decreto-legge con quello della legge di conversione-condiziona in maniera decisiva l'individuazione dello scopo della legge di conversione stessa, scopo che deve essere individuato nella conversione della normativa urgente la cui «omogeneità di fondo» non può essere alterata.

Tale ricostruzione, se sorregge la valutazione di illegittimità costituzionale delle norme eterogenee aggiunte in sede di conversione (Corte Cost. cit.), al contempo evidenzia l'incompatibilità del peculiare procedimento legislativo in esame con quello ordinario previsto in tema di delega legislativa ai sensi del combinato disposto del comma primo e quarto dell'art. 72 Cost.

Il Collegio ritiene, pertanto, che i principi recentemente affermati dalla decisione della Corte costituzionale, sopra richiamata, consentano di porre in discussione l'utilizzabilità della legge di conversione, quale legge ordinaria, al fine di introdurre deleghe legislative poiché quest'ultima tesi — affermata in passato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 63 del 1998) — presuppone l'individuazione di disposizioni del tutto autonome e distinte nella legge di conversione ovverosia tese, per un verso, a convertire le disposizioni del decreto-legge e, per altro verso, ad introdurre la delega.

Tuttavia, tale autonomia appare in contrasto con il nesso di interrelazione funzionale e con lo scopo tipico della legge di conversione.

Inoltre, il procedimento peculiare di formazione della legge di conversione non appare aderente al dettato costituzionale di cui all'art. 72, comma primo e quarto, in tema di procedimento di delegazione legislativa, determinando una notevole riduzione dei tempi di svolgimento del procedimento e la compromissione del ruolo delle commissioni competenti in sede referente, cosi come avvenuto nel caso di specie.

Dalle considerazioni che precedono discende che la questione della violazione da parte dell'art. 1, comma secondo, della legge di conversione n. 148/2011 degli artt. 77, comma secondo, e 72, comma primo e quarto, Cost. per mancato rispetto delle norme procedimentali ivi contemplate — suscettibile di sindacato da parte della Corte costituzionale (Corte Cost. n. 9/1959) -, appare non manifestamente infondata.

Laddove si ritenga infondata la ricostruzione suindicata in virtù della riconosciuta ammissibilità dell'utilizzo della legge di conversione per attribuire la delega legislativa al Governo, preme evidenziare che il secondo comma della legge di conversione n. 148/2011 — in tema di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza — appare estraneo rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge n. 138/2011 e, quindi, in contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost. che come visto impone «l'omogeneità di fondo della normativa urgente». Al riguardo si osserva che il decreto-legge non contiene alcun riferimento alla materia della cd. «geografia giudiziaria».

Risulta, pertanto, evidente l'estraneità della materia della riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari rispetto all'oggetto del decreto.

Quanto alle finalità, il decreto tende ad assicurare la «stabilizzazione finanziaria» ed il «contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione».

Lo scopo perseguito, in vista dello strumento utilizzato (i.e.: decreto-legge), non può che essere interpretato in chiave di necessità di apprestare «rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare» (Corte Cost., n. 22/2012).

Il principio di omogeneità tra decreto-legge e legge di conversione impone, poi, di interpretare rigorosamente la finalità perseguita dal decreto-legge al fine di scongiurare il rischio di trasformare il decreto-legge «in una congerie di norme assemblate soltanto da mera causalità temporale» (Corte Cost., n. 22/2012), anche in vista della evidente ampiezza e genericità dello scopo perseguito.

Tali considerazioni inducono a ritenere insussistente la continuità funzionale tra decreto-legge e legge di conversione.

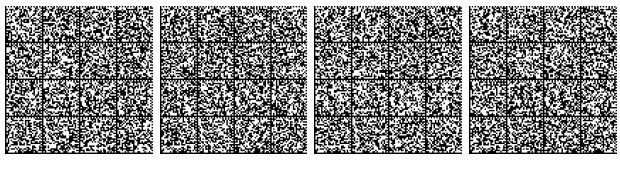
Infatti, il fine del risparmio di spesa indicato dal secondo comma, dell'art. 1 della legge n. 148/2011, non può che essere differito in virtù dei tempi fisiologicamente necessari all'esercizio della delega ed, in generale si configura quale risultato «di lungo periodo» (ovverosia «a riforma attuata») e, quindi, si colloca di per sé al di fuori della logica sottesa al decreto-legge che evidentemente rinvia ad un intervento, immediato e tempestivo.

Infine, la tesi della eterogeneità, anche delle finalità, rinviene riscontro nel riferimento contenuto nella legge di conversione ad altro decreto-legge già oggetto di conversione (art. 1, comma secondo, legge 148/2011: «Il Governo anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 11, è delegato ad adottare...»).

L'estraneità dell'art. 1, comma 2°, della legge di conversione n. 148/2011 rispetto al decreto-legge determina la potenziale violazione dell'art. 77, comma 2, Cost., di talché sotto questo profilo la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata. Tale impostazione esclude la possibilità di verificare l'ulteriore questione relativa all'incostituzionalità della legge delega per difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza previsti dall'art. 77, comma 2, Cost.

Sul punto, va osservato che la Corte costituzionale, nella più volte richiamata sentenza n. 22/2012, ha precisato che laddove rilevi la interruzione del legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione «la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte, del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

Conclusivamente, preme rimarcare che dalla illegittimità costituzionale della legge delega discende l'invalidità derivata dell'art. 1 del d.lgs. n. 155/2012.



P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87 del 1953:

1) revoca l'ordinanza dell'8 aprile 2013 con la quale è stata autorizzata la chiamata in causa del terzo e fissata udienza in prosieguo al 4 novembre 2013, ore 9.30, innanzi al Tribunale di Terni;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale *n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, e, per l'effetto, dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 7 settembre 2012, in riferimento agli artt. 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione;*

3) ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

4) dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Così deciso in Orvieto, nella camera di consiglio del 20 maggio 2013

Il Presidente: PIA DI STEFANO

L'Estensore: DI BARI

13C00323

N. **213**

Ordinanza del 29 marzo 2013 emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da B.S. ed altri c/Demetra

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto assoluto di ricorrere a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo - Trattamento discriminatorio delle coppie con problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità - Contrasto con la finalità perseguita dalla legge - Violazione del principio di ragionevolezza, corollario del diritto di uguaglianza - Questione di legittimità costituzionale riproposta, esclusivamente sotto tale profilo, in esito alla restituzione degli atti disposta dalla Corte costituzionale con la ordinanza n. 150 del 2012.

– Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 4, comma 3.
– Costituzione, art. 3.

Il giudice, a scioglimento della riserva, nel procedimento a seguito di ricorso ex art. 700 cpc (RG n. 7618/2010) osserva e ritiene quanto segue.

1. Con ricorso depositato in data 25.5.10, i ricorrenti hanno chiesto "che il Tribunale di Firenze, preso atto della sentenza adottata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 1ª sez., SH e altri/Austria, del 1°aprile 2010, ritenuta la rilevanza della medesima nel giudizio *a quo*, valutata l'impossibilità di operare in via di interpretazione l'adeguamento della norma di cui all'art. 4 c. 3 L. 40/04 a quanto previsto dalla Convenzione e deciso dalla Corte;

disattesa ogni contraria istanza, difesa ed eccezione, con provvedimento ex art. 700 cpc

— Nel merito e in via principale:

preso atto in forza dell'art. 6/2 del Trattato di Lisbona ratificato il 1 dicembre 2009 e della conseguente integrazione del 'sistema CEDU' nell'ordinamento comunitario; disapplicare l'art. 4 c. 3 della L. n. 40 del 16 febbraio 2004 per contrasto con gli artt. 8 e 14 della CEDU e per l'effetto dichiarare il diritto dei ricorrenti di:

a) ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo; *b)* utilizzare il materiale genetico di terzo donatore anonimo acquisito direttamente dalla coppia ovvero dal centro secondo quanto previsto dai DLGS 191/07 e DLGS 16/10, per la fecondazione degli ovociti della Sig.ra B. ; *c)* sottoporsi ad un protocollo di PMA adeguato ad assicurare le più alte chances di risultato utile compatibilmente a quanto stabilito dalla sentenza Corte cost. 151/09; *d)* sottoporsi ad un trattamento medico eseguito secondo tecniche e modalità compatibili con un elevato

livello di tutela della salute della donna nel caso concreto; *e)* disporre, in attesa della definizione dei giudizio di merito e in via incidentale dell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale, la crioconservazione degli embrioni prodotti e destinati al ciclo di PMA di tipo eterologo.

In ogni caso renda in via d'urgenza ogni provvedimento ritenuto opportuno in relazione al caso di specie, indicando le modalità di esecuzione; renda ogni provvedimento relativo e conseguente;

— in via subordinata, per le ragioni sopra richiamate, ritenuta la portata della pronuncia della Corte Europea quale canone ermeneutico generale con valore sub-costituzionale, disapplicare l'art. 4 c. 3 L. 40/04 per contrasto con gli artt. 8 e 14 della CEDU, per l'effetto dichiarare il diritto dei ricorrenti come formulato *supra*, e sollevare la questione di Legittimità dell'art. 4 c. 3 L. 40/04 per contrasto con l'art. 11 e 117 Cost e per violazione degli artt. 2,3,13,32 Cost.;

— in via ulteriormente subordinata, questione di legittimità dell'art. 4 c. 3 L. 40/04 per contrasto con l'art. 11 e 117 cost. per violazione degli artt. 8 e 14 della CEDU e 2,3,13,32 Cost.

Con vittoria di spese, competenze e onorari."

2. I ricorrenti hanno esposto in fatto:

— di essere coniugati dal 2004 e di non essere riusciti a concepire un figlio per vie naturali, essendo risultata la assoluta sterilità del marito come da documentazione medica che producevano;

— di aver tentato vanamente all'estero, stante il divieto previsto dalla l. 40/2004, la fecondazione eterologa sia in vivo sia in vitro;

— che i tre anni trascorsi nel tentare la procreazione medicalmente assistita (PMA) all'estero avevano comportato notevoli sacrifici economici oltre che un notevole stress psicofisico dovuto all'ìnvasività dei trattamenti necessari;

— che, conosciuta la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, resa il 1.4.10, con cui questa aveva condannato l'Austria per violazione degli art. 8 e 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) in ragione dell'illegittima e irragionevole discriminazione tra coppie operata dalla legge nazionale di quello Stato che proibiscono il ricorso alla donazione di gameti per la fertilizzazione in vitro ove questa costituisca l'unica possibilità di avere un figlio e dovendo ritenersi che le decisioni della Corte non siano solo un parametro interpretativo per i giudici nazionali ma — a seguito dell'ingresso della CEDU nell'ordinamento comunitario avvenuto con la ratifica del Trattato di Lisbona — abbiano valore vincolante in quanto diritto comunitario, si erano rivolti al Centro convenuto per sottoporsi a trattamento di PMA in vitro;

— che il Centro aveva rifiutato, assumendo che la legge 40/2004 vietava in modo assoluto la fecondazione eterologa, che la sentenza della Corte EDU era destinata a produrre effetti diretti solo nell'ordinamento austriaco e che l'eventuale applicazione delle disposizioni della Corte non poteva avvenire in maniera automatica, essendo necessario un provvedimento di un giudice nazionale.

3. In diritto i ricorrenti hanno rilevato:

— che, prima della ratifica del Trattato di Lisbona, la giurisprudenza riteneva costantemente che, mentre le norme comunitarie avevano piena e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, in forza dell'art. 11 Cost., le norme CEDU non producevano "effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo norme interne in eventuale contrasto" (C, cost. sent. n, 348/2007);

— che la Corte costituzionale aveva inoltre ritenuto che il nuovo testo dell'art. 117 cost. comportava che l'asserita incompatibilità fra la legge ordinaria e la norma CEDU si presentava come una questione di legittimità costituzionale per violazione del primo comma di detta norma costituzionale e che "in presenza di un apparente contrasto fra disposizioni legislative interne ed una disposizione della CEDU, anche quale interpretata dalla Corte di Strasburgo, può porsi un dubbio di costituzionalità, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost., solo se non si possa anzitutto risolvere il problema in via interpretativa. Infatti «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme» e qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte delle relative questioni di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma» Cost (sentenza n. 349 del 2007, par. 6 del Considerato in diritto; analogamente sentenza n. 348 del 2007, par. 5 del Considerato in diritto)" e che "solo ove l'adeguamento interpretativo, che appaia necessitato, risulti impossibile o l'eventuale diritto vivente che si formi in materia faccia sorgere dubbi sulla sua legittimità costituzionale, questa Corte potrà essere chiamata ad affrontare il problema della asserita incostituzionalità della disposizione di legge. (C. Cost. sent. 239/2009);

— che, a seguito della ratifica del Trattato di Lisbona, in considerazione dell'esplicito richiamo operato dall'art. 6 del riformato Trattato UE, l'Unione aderisce alla CEDU e che "i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione... e risultanti dalla tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" per cui vi era stata la comunitarizzazione ovvero l'ingresso del sistema CEDU nell'ambito del diritto della UE, con tutte le conseguenze in punto di modalità di adeguamento del diritto interno al diritto sovranazionale e dei rapporti fra i sistemi normativi non più fondati dell'art. 117, ma sull'art. 11 Cost.;

— che il rapporto fra legge nazionale e ordinamento della UE — derivante dal coordinamento fra ordinamento comunitario e nazionale previsto dal Trattato di Roma e discendente dall'avere la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità con l'art. 11 Cost., le competenze nelle materie loro riservate — comportava che "il giudice italiano accerta che la normativa scaturente da tale fonte regola il caso sottoposto al suo esame, e ne applica di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovrannazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Le confliggenti statuizioni della legge interna non possono costituire ostacolo al riconoscimento della «forza e valore», che il Trattato conferisce al regolamento comunitario, nel configurante come atto produttivo di regole immediatamente applicabili. Rispetto alla sfera di questo atto, così riconosciuta, la legge statale rimane infatti, a ben guardare, pur sempre collocata in un ordinamento, che non vuole interferire nella produzione normativa del distinto ed autonomo ordinamento della Comunità, sebbene garantisca l'osservanza di essa nel territorio nazionale. D'altra parte, la garanzia che circonda l'applicazione di tale normativa è — grazie al precetto dell'art. 11 Cost., com'è sopra chiarito — piena e continua. Precisamente, le disposizioni della CEE, le quali soddisfano i requisiti dell'immediata applicabilità devono, al medesimo titolo, entrare e permanere in vigore nel territorio italiano, senza che la sfera della loro efficacia possa essere intaccata dalla legge ordinaria dello Stato" (C. Cost., sent. 170/84);

— che, conseguentemente, a seguito dell'ingresso del sistema CEDU nel diritto comunitario, le decisioni della Corte EDU sulla questioni di sua competenza dovevano ritenersi immediatamente applicabili all'ordinamento interno e che, in ipotesi di disposizione interna confliggente con la norma e/o la decisione della Corte, il giudice ordinario, operato il controllo di compatibilità, doveva disapplicare la norma interna;

— che, quanto al caso di specie, ciò voleva dire che la decisione della Corte adottata nel caso SH e altri contro Austria poneva prescrizioni aventi valore generale stabilendo un principio di diritto che il giudice nazionale, adito da cittadini che lamentino la lesione di un identico diritto soggettivo fondamentale, effettuato il controllo di compatibilità, doveva applicare;

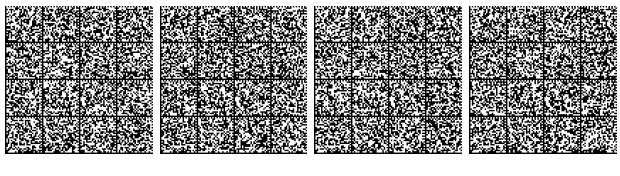
— che la pronuncia della Corte EDU aveva deciso il ricorso di due coppie di cittadini che avevano sostenuto che le disposizioni della legge austriaca in materia che vietava l'uso di ovuli e di spermatozoi di donatori per la fecondazione in vitro erano contrarie al diritto al rispetto della vita privata e familiare in combinato disposto con il divieto di discriminazione (previsti, rispettivamente, all'art. 8 e all'art. 14 della CEDU);

— che la Corte aveva ritenuto che quando era in gioco un aspetto importante della vita di un individuo, il margine di regolamentazione concesso allo Stato doveva essere limitato e, considerato che il desiderio di avere un bambino era un aspetto particolarmente importante, il divieto di procreazione artificiale eterologa non rappresentava una ragionevole sintesi, non essendovi un rapporto di proporzionalità fra mezzi impiegati e scopo perseguito posto che il divieto di ingerenza nella vita privata e familiare era derogabile solo nell'interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza, del benessere economico del paese, della protezione della salute o della morale o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui;

— che inoltre la Corte aveva ritenuto che fosse irragionevole la disparità di trattamento fra le coppie che per soddisfare il loro desiderio di un bambino potevano ricorrere alla fecondazione con donazione di gameti in vivo (ammessa dalla legge austriaca) e quelle che potevano ricorrere solo alla fecondazione con donazione di gameti in vitro (vietata dalla legge austriaca) ed aveva pertanto ritenuto la violazione del combinato disposto degli art. 8 e 14 del CEDU;

— che vi era identità di *petitum* e assimilabilità della causa petendi fra il loro caso e quello delle coppie austriache;

— che il divieto assoluto di PMA di tipo eterologo — nelle ipotesi in cui sia la generazione per via naturale sia la PMA di tipo omologo fossero precluse per la assoluta inidoneità del materiale generico dell'uomo a fini procreativi — costituiva una irragionevole e sproporzionata compressione di un fondamentale diritto soggettivo, lesiva anche del principio di non discriminazione, discriminando fra coppie sterili o infertili in base alla gravità della condizione patologica;



— che le implicazioni della sentenza della Corte EDU nel caso di specie potevano avere, in relazione alla qualificazione del sistema CEDU accolte dal giudice (post o pre Trattato di Lisbona), effetto di *dictum* con effetti diretti sull'ordinamento interno in forza della comunitarizzazione per violazione degli artt. 8 e 14 CEDU o criterio interpretativo in forza del quale il giudice deve procedere all'adeguamento del diritto interno con rilievo della questione di legittimità costituzionale solo ove ciò non fosse possibile o l'eventuale disciplina derivante facesse sorgere dubbi di legittimità costituzionale;

— che la lamentata violazione del diritto di procreare costituiva anche violazione di norme costituzionali (artt. 2, 3 e 13, oltre che 32 ove sterilità fosse qualificata come patologia e le tecniche di PMA come trattamenti terapeutici);

— che la disapplicazione o la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 4, 3° comma della 1. 40/2004 non creerebbe alcun vuoto normativo in quanto la parte relativa all'approvvigionamento, controllo, conservazione e donazione dei gameti era disciplinata dai DLgs 191/07 e 16/10 mentre quella relativa alla tutela dei nati e dell'integrità della famiglia era disciplinata dall'art. 9 della 1. 40/2004, che prevede l'esclusione dell'azione di disconoscimento della paternità da parte di colui che in qualità di partner della donna l'aveva autorizzato a sottoporsi a PMA di tipo eterologo e l'assenza di ogni relazione giuridica fra il nato ed donatore dei gameti che non può far valere alcun diritto nei suoi confronti né essere soggetto ad obblighi;

— che sussistevano i requisiti per il richiesto provvedimento d'urgenza: il *fumus boni iuris* risultando dai principi costituzionali richiamati, mentre il *periculum in mora* derivando dai rischi di ulteriori danni alla loro integrità psicofisica e dall'età della ricorrente (nata nel 1972).

Quale azione di merito, i ricorrenti hanno indicato le richiesta "di accertamento del loro diritto ad accedere a tecniche di PMA di tipo eterologo; di realizzare la fecondazione in vitro mediante utilizzo del materiale genetico fornito dalla coppia ricorrente e/o comunque proveniente da un terzo donatore anonimo individuato di concerto col centro medico; di aver trasferito gli embrioni che sia con riguardo al numero che alle modalità, risultino compatibili con la tutela del proprio diritto alla salute; di crioconservare gli eventuali embrioni risultati soprannumerari all'esito del trattamento di PMA realizzato con successo".

4. Si costituiva il centro convenuto che rilevava che, in presenza dell'art. 4, comma 3 della l. 40/2004 che vietava senza eccezione la PMA di tipo eterologo, esso non poteva, pur in presenza della sentenza della Corte EDU citata dalle controparti, adempiere alle loro richieste senza una specifica pronuncia del giudice competente,

Rilevava comunque dì condividere le argomentazioni di cui al ricorso, osservando che il TAR del Lazio, con sentenza n. 1198/10, aveva ritenuto che l'adesione della UE alla CEDU ed il riconoscimento che "i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione... e risultanti dalla tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali" comportava la conseguenza che le norme della Convenzione erano immediatamente operanti negli ordinamenti nazionali e perciò in Italia ai sensi dell'art. 11 Cost. con l'obbligo per il giudice di applicare le norme nazionali in conformità al diritto comunitario o di procedere in via diretta alla loro disapplicazione in favore del diritto comunitario senza dover transitare per il filtro della loro incostituzionalità.

Osservava infine la piena fattibilità sul piano tecnico-sanitario e normativa della prestazione media chiesta dai ricorrenti e si dichiarava remissiva alle loro richieste.

5. Intervenivano volontariamente in causa con unico atto le associazioni Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica, Amica Cicogna ONLUS e Cerco un bimbo e, con atto distinto, la associazione Liberididecidere, assistite dal medesimo avvocato dei ricorrenti e tutte *ad adiuvandum* i ricorrenti di cui ribadivano le deduzioni, richiamando anch'esse la sentenza del TAR del Lazio. In udienza anche l'avvocato dei ricorrenti richiamava la sentenza del TAR del Lazio come conferma della ricostruzione di cui al ricorso. in punto di diretta applicabilità delle decisioni della sentenza CEDU agli Stati membri.

6. Il tribunale, con ordinanza del 1/6.9.10 sollevava "questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19.2.2004, n. 40 per contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost in relazione al combinato disposto degli artt. 8 e 14 CEDU — come interpretato dalla sentenza della Corte EDU del 1°.4.10 emessa nel caso S.H. e altri contro Austria — e con l'art. 3 Cost.".

7. La Corte Costituzionale, con ordinanza n. 150 del 7.6.12, restituiva gli atti (a questo tribunale ed ai tribunali di Catania e Milano che avevano sollevato questioni analoghe, decise con la medesima ordinanza) "alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera del 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria" che aveva escluso, riformando la sentenza richiamata nel ricorso la violazione degli artt. 8 e 14 CEDU da parte della legge austriaca, "affinché i rimettenti procedano ad un rinnovato esame dei termini delle questioni".

8. I ricorrenti, con memoria autorizzata hanno ribadito quanto esposto nel ricorso, aggiungendo osservazioni critiche sulla sentenza della Grand Chambre.

9. Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

9.1. I ricorrenti si trovano nelle condizioni stabilite dagli artt. 1, 2° comma, e 4, 1° comma, della l. 40/2004 che prevedono, rispettivamente, che il ricorso alla PMA "è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità" e "solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico".

Nel caso di specie, risulta dalla documentazione prodotta dai ricorrenti che il ricorrente risulta che egli è affetto da "azoospermia con assenza di cellule spermatogeniche" "azoospermia non ostruttiva in ipogonadismo-ipogonadotropo (azoospermía non ostruttiva secretoria pre-testicolare)" (*cfr*: certificato 11.5.10 della ASL CN1), risultata pur a seguito dei trattamenti con gonadotropine e terapia androgenica sostitutiva (*cfr*: certificato 1.7.2007 della Azienda Ospedaliera S. Croce e Carle-Cuneo e risultati analisi sperma); risultano peraltro effettuati vanamente alcuni tentativi di PMA.

Risultano pertanto, nelle forme richieste dalla norma, sia l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione sia la sussistenza di un caso si sterilità da causa accertata.

9.2. I ricorrenti si trovano inoltre nella condizione soggettiva stabilita dall'art. 5 della l. 40/2004, essendo viventi, coniugi, maggiorenni ed in età potenzialmente fertile (avendo 34 anni il ricorrente e 38 la ricorrente).

9.3. E'evidente che la sterilità del ricorrente comporta che l'unica tecnica di PMA utilmente applicabile nel caso potrebbe essere solo quella di tipo eterologo, che è — appunto — assolutamente vietata dal 3° comma dell'art. 4 l. 40/2004, per cui la richiesta comporta l'applicazione della suddetta norma.

9.4. Quanto all'ammissibilità del rilievo della questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, si richiama, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 151/2009 che, in un giudizio promosso anche da questo Tribunale e sempre in questa materia, ha rilevato che "la giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (sentenza n. 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e n. 25 del 2006). Nella specie, i procedimenti cautelari sono ancora in corso ed i giudici *a quibus* non hanno esaurito la propria *potestas iudicandi*: risulta, quindi, incontestabile la loro legittimazione a sollevare in detta fase le questioni di costituzionalità delle disposizioni di cui sono chiamati a fare applicazione (sentenza n. 161 del 2008)".

Nel caso, il procedimento cautelare verrà sospeso per il rilievo della questione di legittimità costituzionale e dunque è ancora in corso.

10. Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

10.1. Il giudice ribadisce anzitutto il contenuto della propria precedente ordinanza (punto 8.1.) in ordine alla non avvenuta 'comunitarizzazione' della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo a seguito del Trattato di Lisbona.

10.2. Il giudice richiama poi il contenuto della propria precedente ordinanza (punti 8.2., 8.3. e 8.4.) in ordine ai termini del rilievo di un ritenuto contrasto fra una disposizione della CEDU ed una norma di diritto interno, che si pone esattamente nei termini attestati nella giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007 (e confermati dalle sentenze nn. 39/2008, 239 e 311 del 2009), la quale espressamente affermato "che al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetta il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo (grassetto del presente estensore), alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti".

10.3. Considerato che la Grand Chambre ha offerto una interpretazione degli artt. 8 e 14 della CEDU che ha portato ad escludere la violazione da parte della legge austriaca di dette norme, il giudice nazionale non può che adeguarsi e, nella specie, concludere per la manifesta infondatezza della violazione dell'art. 117 Cost.

11. Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

11.1. Ritiene il giudice che permangano ragioni per ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19.2.2004, n. 40 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Tale limitazione appare in contrasto con il principio di ragionevolezza che è un corollario del diritto di uguaglianza, in forza della quale il giudizio di legittimità costituzionale delle norme deve essere compiuto verificando la logicità interna della normativa e la giustificazione oggettiva e ragionevole delle differenze di trattamento.

E tale principio ha ancora maggiore rilievo laddove la norma venga ad incidere sui diritti fondamentali della persona, fra cui rientrano certamente quelli relativi alla creazione di una famiglia, compresa la scelta di avere figli, tutelati dagli artt. 2, 29 e 31 della Costituzione.

Esso impone al legislatore di non disciplinare in maniera difforme situazioni soggettive analoghe; pertanto egli non può — in assenza di razionali ragioni giustificatrici — trattare diversamente soggetti che si trovino in situazioni uguali o anche analoghe.

Come ritenuto dalla Corte costituzionale (sent. 17.12.2010, n. 359) per verificare la ragionevolezza di un trattamento normativo differenziato deve farsi riferimento al "punto centrale della disciplina, nella prospettiva in cui si colloca lo stesso legislatore".

Nel caso in esame il legislatore dichiara espressamente (all'art. 1) che l'obiettivo della legge in esame è quello di "favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana" consentendo "il ricorso alla procreazione medicalmente assistita... qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità".

Il divieto di cui all'art. 4, comma 3, appare violare l'art. 3 sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto ne risulta un trattamento opposto di coppie con problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità, che si differenziano solo per il tipo di patologia che li provocano, dovendosi invece ritenere che, ad una situazione sostanzialmente uguale (sterilità o infertilità) possa corrispondere la uguale possibilità il ricorso alla procreazione medicalmente assistita applicando la tecnica utile per superare lo specifico problema, da individuarsi in relazione alla causa patologica accertata, anche se evidentemente essa sarà diversa fra un caso e l'altro.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge 11.3.53, n. 87:

1) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19.2.2004, n. 40 per contrasto con l'art. 3 Cost.;

2) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il procedimento in corso;

3) ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri;

4) dispone che la presente ordinanza sia comunicata dalla Cancelleria al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Firenze, 28 marzo 2013

Il Giudice: PAPARO

Il cancelliere: SARERI

13C00324

MARCO MANCINETTI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-041) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

MODALITÀ PER LA VENDITA

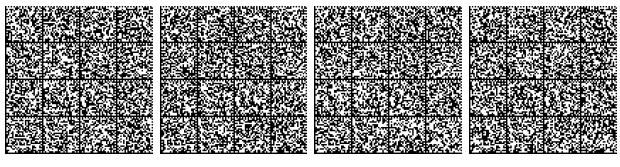
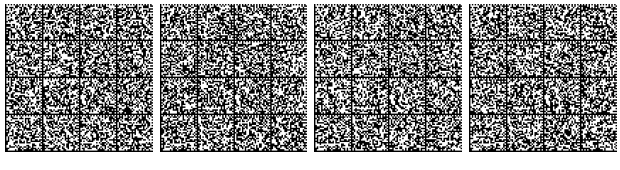
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **— presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



€ 3,00