

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 44

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

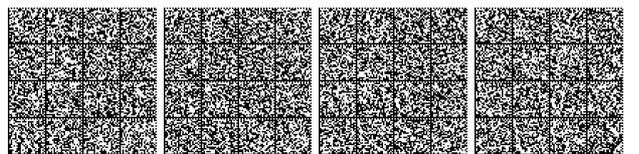
Roma - Mercoledì, 30 ottobre 2013

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





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **245.** Sentenza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Liguria - Commercio al dettaglio su aree pubbliche - Assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche - Previsione che in attesa dell'adozione dei nuovi criteri recettivi della normativa comunitaria, vengano applicati i criteri regionali previgenti - Contrasto con la previsione del decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno, che esclude scelte unilaterali del legislatore regionale e prevede lo strumento dell'intesa - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, art. 51, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70; direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE; (art. 117, primo comma). Pag. 1

N. **246.** Sentenza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita lesione del principio di tutela dell'ambiente - Assenza di piena corrispondenza tra la deliberazione dell'organo legittimato all'impugnazione e il contenuto del ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 9.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Possibilità di interpretazione costituzionalmente conforme - Fattispecie consistente in un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate e non già in una proroga automatica o rinnovo - Non fondatezza delle questioni.

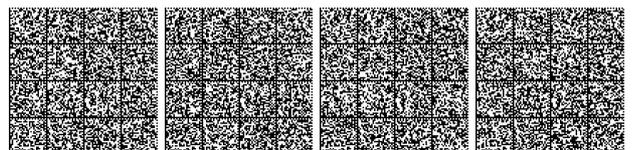
- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s). Pag. 4

N. **247.** Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circolazione stradale - Reato di guida in stato di ebbrezza - Sostituzione della pena pecuniaria e detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità - Mancata previsione, anche in relazione a condotta che abbia procurato un danno lieve - Asserita equiparazione di fattispecie diverse - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 9-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. Pag. 11



N. 248. Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Caparra confirmatoria - Ritenzione, ovvero obbligo di restituzione del doppio, in caso di inadempimento - Potere (d'ufficio) del giudice di ridurre equamente la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o se ricorrano giustificati motivi - Omessa previsione - Difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza e alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

– Codice civile, art. 1385, secondo comma.

– Costituzione, art. 3, secondo comma. Pag. 15

N. 249. Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Veneto - Unioni montane - Previsione che l'unione montana costituisce forma per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi da parte dei Comuni compresi nelle aree di cui all'art. 3, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali - Ricorso del Governo - Ius superveniens - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40, art. 5, commi 1 e 3.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 17

N. 250. Sentenza 21 - 25 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla rassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Carezza di motivazione - Inammissibilità della questione.

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13 e 14.

– Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Mancanza del necessario presupposto dell'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo medesimo si è formato - Sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale parziale, nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013 - Assorbimento di ulteriore questione.

– Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13, comma 1, e 14, comma 1.

– Costituzione, art. 81, quarto comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui è contabilizzato, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 1 e 4.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012, nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui è applicato al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, art. 11.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.....

Pag. 19

N. 251. Sentenza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Esercizi di vicinato e strutture di vendita di dimensioni medie e grandi - Previsione che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il sub ingresso siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) - Ricorso del Governo - Ritenuta elusione della disciplina statale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Disposizioni che non investono profili edilizi, urbanistici o ambientali, adottate nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, artt. 17, 18 e 19.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera s).

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale - Previsione che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), e che le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 sono assoggettate alla procedura di verifica - Contrasto con il codice dell'ambiente che prevede la verifica di assoggettabilità a VIA per tutti i centri commerciali - Illegittima restrizione del campo di applicazione della disciplina della VIA - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b).



Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Previsione che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale sono soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area - Ricorso del Governo - Ritenuta possibilità di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio - Insussistenza - Necessità di interpretare il riferimento ai piani territoriali in senso stretto, ad esclusione dei profili paesaggistici eventualmente in essi contenuti - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 26.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

Pag. 26

N. 252. Sentenza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Interventi spiegati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano - Eccepita inammissibilità - Reiezione.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 25, comma 2, e 27, comma 2.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni - Eccepita invalidità per la partecipazione del Presidente della Provincia, in presunta situazione di conflitto di interessi - Reiezione.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Legge 11 febbraio 1953, n. 87, artt. 39, terzo comma, e 40.



- **Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni - Eccezioni genericità - Reiezione.**
- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, lettera a), 8, comma 1, lettera a), 16, 52, 69 e seguenti.

Corte dei conti - Procedimento di responsabilità amministrativa - Atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato - Asserita esorbitanza della Corte dei conti dalle sue attribuzioni - Asserita lesione delle prerogative legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia autonoma, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Utilizzo del conflitto tra enti come improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria - Inammissibilità dei ricorsi - Assorbimento della decisione sulle istanze di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, lettera a), 8, comma 1, lettera a), 16, 52, 69 e seguenti. . . .

Pag. 33

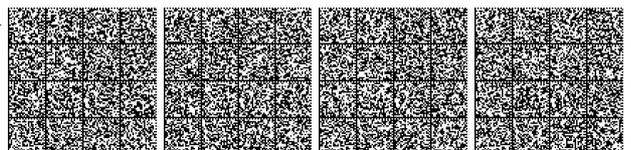
N. 253. Ordinanza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016 - Ricorso del Governo - Ius superveniens - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte costituita - Disposizioni medio tempore non applicate - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Veneto 29 giugno 2012, n. 23, artt. 1, comma 4, 9, comma 1, e 10, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, 121 e 123; statuto della Regione Veneto, artt. 46 e 58; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 46



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 87. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Previsione che la gestione tecnica dell'agenzia e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Attribuzione della legittimazione ad esercitare tale professione a soggetti privi di specifica abilitazione - Assoluta genericità dei requisiti individuati dal legislatore regionale - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

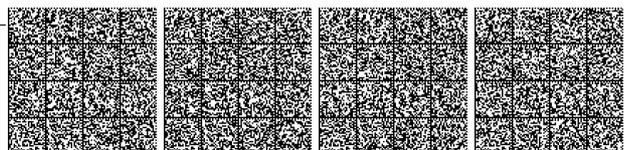
- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 62.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Conseguimento della relativa abilitazione professionale - Possibilità di ottenerla mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Possibilità, altresì, per il titolare e per i dipendenti dell'agenzia, di sostituire il periodo di formazione professionale previsto dal medesimo decreto legislativo con un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso l'agenzia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Individuazione da parte della Regione di un percorso alternativo a quello previsto a livello nazionale per il conseguimento dell'abilitazione - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 63, commi 1, lett. b), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Impresa professionale di congressi - Specificazione dei servizi erogabili - Previsione che i requisiti e le modalità per l'esercizio dell'attività sono disciplinati con regolamento della Giunta regionale - Previsione della iscrizione delle imprese in appositi elenchi provinciali, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti con il medesimo regolamento - Ricorso del Governo - Denunciata individuazione di una nuova figura professionale e istituzione per essa di uno specifico elenco - Esorbitanza dalla competenza regionale e violazione dei principi fondamentali in materia di "professioni" - Compressione della libertà di esercizio di un'attività economica non regolata in alcun modo dalla legislazione statale - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 68.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo.



Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Attività professionali di guida turistica e di accompagnatore turistico - Condizioni per l'esercizio in territorio umbro da parte dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione presso altre Regioni - Accertamento specifico della conoscenza del territorio, effettuato dalle Province con le modalità stabilite dalla Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio comunitario di libera circolazione dei servizi, cui il legislatore statale ha dato pieno riconoscimento nella materia - Restrizione ingiustificata del principio di libera concorrenza - Contrasto con la liberalizzazione operata dalla legge n. 97 del 2013 - Compressione del libero esercizio di un'attività economica - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 73.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 56; legge 6 agosto 2013, n. 97, art. 3.....

Pag. 49

- N. 88. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti di potenza nominale fino a 1.500 Kw ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette - Cessazione delle limitazioni alla costruzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95, 96, comma 3, e 144, comma 3.....

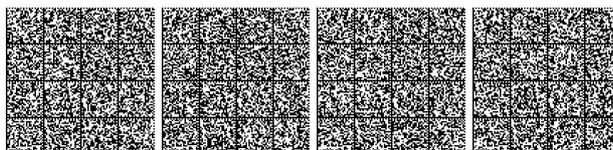
Pag. 54

- N. 11. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'11 ottobre 2013 (della Regione Toscana)

Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari dei Consigli regionali - Decreti emanati dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana - di fissazione del termine per il deposito da parte dei gruppi consiliari dei conti giudiziari relativi alla gestione dei fondi pubblici regionali per gli anni 2010, 2011 e 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana - Denunciata carenza di giurisdizione per difetto dei presupposti oggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto, in assenza di una espressa previsione legislativa - Denunciata "disapplicazione" della legislazione vigente - Denunciata carenza di giurisdizione per difetto dei presupposti soggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto, non rivestendo i presidenti dei gruppi consiliari, destinatari della richiesta di resa di conto, la qualifica di agente contabile - Contrasto con il principio di legalità - Incompatibilità delle caratteristiche del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto con le prerogative e guarentigie costituzionali dei consiglieri regionali - Indebita e surrettizia forma di controllo politico dell'operato del Consiglio regionale - Interferenza con l'esercizio della funzione legislativa attribuita al Consiglio regionale - Lesione dell'autonomia contabile riconosciuta al Consiglio regionale come corollario dell'autonomia consiliare - Interferenza con l'autonomia statutaria di autorganizzazione riconosciuta alla Regione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, richiedere, fissando il relativo termine, il deposito dei conti giudiziari dei gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana riferibili agli anni 2010, 2011, 2012 e, per l'effetto, di annullare i decreti sopra indicati.

- Decreti della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana - del 10 luglio 2013, nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.
- Costituzione, artt. 5, 101, comma secondo, 103, comma secondo, 114, 117, 119, 121, in particolare comma secondo, 122, comma quarto, 123, in particolare commi primo e secondo, e 134, primo comma; Statuto della Regione Toscana, artt. 9, 11, in particolare comma 2, 16, 17, 22 e 28, in particolare comma 1; Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 44 e 45; Regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, art. 39.....

Pag. 56



N. 227. Ordinanza della Corte di cassazione dell'11 giugno 2013.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla ratio dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-bis, 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6 (*recte*: comma 3, in particolare, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, lett. a) n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo. Pag. 69

N. 228. Ordinanza del Tribunale di Rovigo dell'11 dicembre 2012

Straniero - Allontanamento dal territorio dello Stato per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno - Prevista possibilità per il Prefetto di decidere l'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero cittadino comunitario con destinazione verso il territorio di altro Stato che abbia emesso nei confronti dello stesso mandato di arresto internazionale (M.A.E.) ai sensi della legge n. 69/2005, "qualora si verta nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della Corte d'appello" - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Adozione di normativa comunitaria in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, di diritti di libertà e giusto processo.

- Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 10, comma secondo. Pag. 81

N. 229. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 28 giugno 2013.

Comuni, Province e città metropolitane - Regione Piemonte - Istituzione del Comune di Mappano, mediante distacco dei Comuni di Caselle Torinese, Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini - Previsione che i rapporti conseguenti alla istituzione del nuovo comune sono definiti entro sei mesi dall'istituzione stessa dalla Provincia di Torino con deliberazione del Consiglio provinciale nell'ambito dei criteri generali di cui all'art. 5 della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 - Previsione dell'applicazione, dalla data dell'istituzione del nuovo comune, nell'ambito territoriale dei comuni interessati, dei regolamenti, atti generali ed altre disposizioni vigenti in tali comuni, fino all'emanazione da parte della nuova amministrazione di diverse determinazioni - Previsione, fino all'insediamento dei nuovi organi, a seguito di elezioni amministrative, che le funzioni degli organi di governo del comune sono esercitate dal commissario, nominato ai sensi della vigente legislazione statale - Previsione che fino all'entrata in vigore dello Statuto del nuovo comune, l'edificio polifunzionale situato nel Comune di Caselle Torinese in Piazza Amerano, n. 1 è individuato come sede comunale del nuovo comune - Violazione del principio di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia finanziaria del nuovo ente.

- Legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 119. Pag. 83



- N. 230. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cuneo del 7 gennaio 2013
Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Imposizione ai gestori di impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali dell'obbligo di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti - Inosservanza dei limiti all'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza di previa legge statale che definisca gli elementi essenziali del tributo - Identità di presupposti rispetto al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e contrasto con le finalità della relativa disciplina - Lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 156 del 2012.
- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
 - Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. e) e s), terzo e quarto, e 119; legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24 e seguenti. Pag. 89
- N. 231. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 maggio 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 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al presupposto di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.
- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
 - Costituzione, artt. 72, comma quarto, e 77, comma secondo. Pag. 97
- N. 232. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 24 maggio 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 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al presupposto di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.
- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
 - Costituzione, artt. 72, comma quarto, e 77, comma secondo. Pag. 101





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 245

Sentenza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Liguria - Commercio al dettaglio su aree pubbliche - Assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche - Previsione che in attesa dell'adozione dei nuovi criteri recettivi della normativa comunitaria, vengano applicati i criteri regionali previgenti - Contrasto con la previsione del decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa ai servizi nel mercato interno, che esclude scelte unilaterali del legislatore regionale e prevede lo strumento dell'intesa - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.

- Legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, art. 51, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70; direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE; (art. 117, primo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

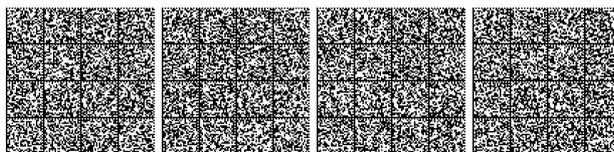
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011, depositato in cancelleria il 26 ottobre 2011 ed iscritto al n. 126 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Orlando Sivieri per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 17-21 ottobre 2011 e depositato il successivo 26 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha (tra gli altri) impugnato - per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione - l'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma impugnata prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (i quali, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale, devono essere adottati dalla Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata), continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti.

Secondo il rimettente, i criteri finora previsti dalla legislazione regionale - ossia dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 - contrastano con i principi comunitari posti a tutela della concorrenza e, in particolare, con quelli di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, «in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese». I suddetti criteri (attribuendo un vantaggio a coloro che hanno svolto in precedenza l'attività nel mercato o nella fiera, anziché promuovere la concorrenza) hanno l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale e violano l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), in base al quale, qualora debba attuarsi una selezione tra diversi candidati, a causa del numero limitato delle autorizzazioni disponibili, non è possibile accordare vantaggi al prestatore uscente.

2.- Si è costituita la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore*, la quale osserva che, con la trasposizione della direttiva n. 2006/123/CE nell'ordinamento italiano da parte del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), lo Stato ha disciplinato anche il settore delle aree pubbliche: da un lato, sancendo la necessità di determinare nuovi criteri e modalità per la selezione tra diversi candidati/aspiranti ad ottenere l'autorizzazione/concessione di posteggio sulle aree pubbliche; e stabilendo che il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente (art. 16). E, dall'altro lato, prevedendo che con intesa in sede di Conferenza unificata ex art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) si procederà - anche in deroga al disposto di cui al predetto art. 16 - all'individuazione dei criteri per il rilascio e il rinnovo delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e delle disposizioni transitorie da applicare anche alle concessioni in essere ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie (art. 70, comma 5).

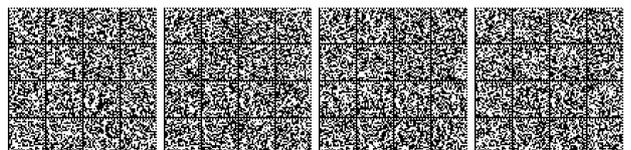
Per la Regione, il censurato art. 51, comma 1, risulta, dunque, in linea con l'impianto del citato comma 5 dell'art. 70, configurandosi quale disposizione transitoria in attesa dell'individuazione dei criteri, onde evitare un inammissibile vuoto di disciplina in un settore cruciale dell'economia regionale. A tale proposito, la Regione ribadisce che - nella attuale fase preparatoria dell'intesa - la norma adottata è destinata ad evitare una paralisi nel campo del commercio su aree pubbliche, con gravi danni ad un settore economico al cui interno si collocano numerosissime imprese.

3.- Nella memoria di udienza, la difesa dello Stato conferma le censure già svolte e le rassegnate conclusioni, deducendo il permanere dell'interesse allo scrutinio di costituzionalità della norma censurata, nonostante il sopravvenuto raggiungimento, in data 5 luglio 2012, della intesa in sede di Conferenza unificata ed il recepimento dell'accordo da parte della Giunta regionale con deliberazione del 1° febbraio 2013.

4.- Anche la Regione resistente, nella propria memoria difensiva, ribadisce le proprie difese e conclusioni.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato (tra gli altri) l'articolo 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno». La norma prevede che, in attesa dell'adozione dei criteri per l'assegnazione dei posteggi sulle aree pubbliche (ad opera della Giunta regionale ai sensi dell'intesa in sede di Conferenza unificata, come stabilito dall'art. 17 della stessa legge regionale), «continuano ad applicarsi i criteri regionali previgenti».



Secondo il ricorrente, la norma contrasta con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione poiché i criteri finora previsti dalla legislazione regionale -in particolare dall'art. 30, comma 4, della legge della Regione Liguria 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio), nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dalla legge reg. n. 23 del 2011 - vulnerano i principi comunitari posti a tutela della concorrenza di libertà di stabilimento e di parità di trattamento tra i partecipanti, in quanto impongono di tener conto, nel rilascio dell'autorizzazione, del maggior numero di presenze maturate nel mercato o nella fiera e, a parità di anzianità di presenze, della complessiva anzianità maturata quale risultante dal registro delle imprese, con l'effetto di limitare l'accesso di nuovi soggetti all'esercizio dell'attività commerciale, con ciò violando l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno).

2.- La trattazione della presente questione di legittimità costituzionale perviene qui differenziata dalle altre proposte con il medesimo ricorso, già riservate a separata pronuncia (ordinanza n. 197 del 2012).

3.- Con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (essendo la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari: sentenze n. 127 e n. 120 del 2010) la questione è fondata.

3.1.- Come recentemente sottolineato (sentenza n. 98 del 2013), la direttiva n. 2006/123/CE - pur ponendosi, in via prioritaria, finalità di liberalizzazione delle attività economiche (e, tra queste, la libertà di stabilimento di cui all'art. 49 [ex art. 43] del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) - consente, comunque, di porre dei limiti all'esercizio della tutela di tali attività, nel caso che questi siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale (come quelli derivanti dalla scarsità delle risorse naturali, che determina la necessità della selezione tra i diversi candidati), come previsto, in termini generali, dagli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Peraltro, questa Corte ha, contestualmente, rilevato che l'art. 70, comma 5, dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010 consente, a sua volta, espressamente di derogare alle regole dettate per tale regime autorizzatorio, proprio nel caso della regolamentazione del commercio al dettaglio su aree pubbliche, prevedendo che, «con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e le disposizioni transitorie da applicare, con le decorrenze previste, anche alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto ed a quelle prorogate durante il periodo intercorrente fino all'applicazione di tali disposizioni transitorie».

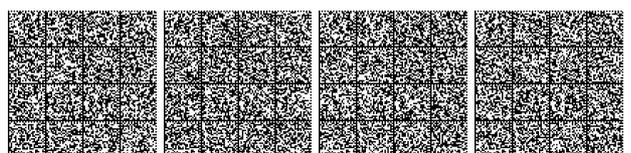
3.2.- Trattandosi di normativa «indiscutibilmente riconducibile alla materia "tutela della concorrenza" (che si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche: sentenza n. 291 del 2012)», va dunque ribadito che «è alla competenza esclusiva dello Stato che spetta tale regolamentazione, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.», essendo inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

Nella specie, è dunque lo stesso art. 70, comma 5, del d.lgs. n. 59 del 2010 a stabilire che, attraverso lo strumento dell'intesa, si adottino (anche in deroga) non solo i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, ma anche le disposizioni per il passaggio tra il vecchio ed il nuovo regime (con ciò individuando espressamente, nella medesima sede partecipata, il luogo ove adottare la normativa transitoria, da intendersi quale ordinario strumento teleologicamente diretto a regolamentare i rapporti pendenti in caso di successione delle leggi nel tempo).

Viceversa - nel prevedere che continuino ad applicarsi criteri regionali previgenti in attesa della adozione dei criteri di cui al citato art. 30, comma 4, del testo unico regionale in materia di commercio (come peraltro modificati dall'art. 17 della medesima legge reg. n. 23 del 2011) - la norma impugnata contrappone autonomamente scelte unilaterali del legislatore regionale, prese al di fuori di ogni procedimento partecipativo, con ciò violando l'evocato parametro.

D'altronde, la circostanza che, nel frattempo (in data 5 luglio 2012), sia intervenuta l'intesa in sede di Conferenza unificata conferma tale conclusione, giacché, come testualmente specificato nella stessa intestazione, l'intesa medesima risulta adottata «in attuazione dell'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di recepimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», in un contesto dunque ascrivibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

4.- Il comma 1 dell'art. 51 della legge reg. Liguria n. 23 del 2011, deve essere dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione del secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di censura.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 51, comma 1, della legge della Regione Liguria 12 agosto 2011, n. 23, recante «Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 (Testo unico in materia di commercio) anche in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130245

N. 246

Sentenza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita lesione del principio di tutela dell'ambiente - Assenza di piena corrispondenza tra la deliberazione dell'organo legittimato all'impugnazione e il contenuto del ricorso - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 9.

Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Umbria - Autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva - Possibilità di proroga rispetto ai termini biennali previsti dalle leggi regionali n. 2 del 2000 e n. 9 del 2010, senza la prescritta autorizzazione ambientale VIA - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la normativa comunitaria e nazionale in materia ambientale - Asserita violazione del vincolo di osservanza degli obblighi comunitari - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Possibilità di interpretazione costituzionalmente conforme - Fattispecie consistente in un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate e non già in una proroga automatica o rinnovo - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lettera s).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-6 giugno 2012, depositato in cancelleria il 7 giugno 2012 ed iscritto al n. 88 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

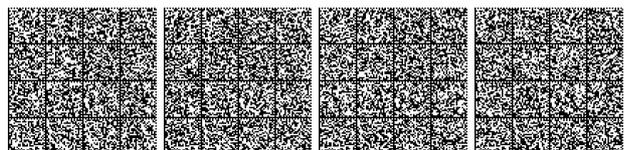
uditi l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Manuali per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-6 giugno 2012 e depositato il successivo 7 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - per violazione degli articoli 9 e 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), che ai commi 1 e 2, definisce un modello procedimentale semplificato per la proroga delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011 e per le quali è in corso, ovvero si è concluso positivamente, il procedimento di accertamento di giacimento di cava (comma 1), e delle autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011, per le quali non sia stato completato il progetto autorizzato e non sia stata presentata richiesta di accertamento di giacimento di cava (comma 2). Il ricorrente rileva che, in entrambi i casi, la norma regionale prevede espressamente che si tratti di una proroga ulteriore rispetto ai termini biennali di cui agli artt. 8, comma 4, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) e 4, comma 1, della legge della Regione Umbria 12 febbraio 2010, n. 9 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2010 in materia di entrate e di spese).

La difesa dello Stato osserva preliminarmente che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (confermata dalla sentenza n. 67 del 2010), spetta allo Stato disciplinare l'ambiente e l'ecosistema come entità organiche, attraverso una disciplina unitaria e complessiva (inerente ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto) tesa a garantire, come prescrive il diritto dell'Unione europea, un elevato livello di tutela, in quanto tale indelegabile da altre discipline di settore; sicché la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, sottoposte al rispetto degli standard minimi ed uniformi di tutela posti in essere in materia dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria di riferimento.

In particolare, per il ricorrente, i censurati commi 1 e 2 dell'art. 5 si pongono in contrasto sia con le disposizioni della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), sia con la vigente normativa nazionale di settore recata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ed in particolare con le disposizioni di cui agli artt. da 20 a



28 ed agli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), secondo le quali - se è ammissibile sottrarre alla procedura VIA quei rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale ovvero di una verifica di assoggettabilità a VIA (tenendo comunque presente il termine di decadenza quinquennale stabilito dall'art. 26, comma 6, di detto decreto legislativo) - tuttavia ciò non può avvenire nel caso in cui l'originaria autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e la conseguente autorizzazione all'esercizio risultino rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della normativa nazionale in esame, di recepimento della disciplina comunitaria.

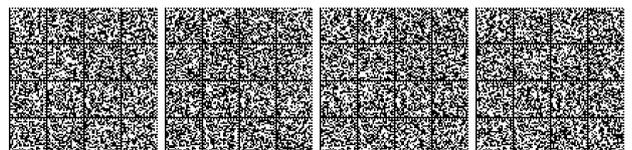
Richiamata la giurisprudenza costituzionale e comunitaria in tema di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA, che «equivarrebbe(ro) a rinunciare al controllo amministrativo dei requisiti che, medio tempore, potrebbero essersi modificati o essere venuti meno, con esclusione, peraltro, di qualsiasi sindacato in sede giurisdizionale comune» (vengono citate le sentenze n. 67 del 2010 e n. 273 del 1998; nonché le decisioni della Corte di giustizia 3 luglio 2008, C-215/06; 7 gennaio 2004, C-201/02; 16 settembre 1999, C-435/07; 2 maggio 1996, C-133/94), e ribadito che la censurata normativa regionale prevede che l'attività di estrazione di materiale di scavo possa avvenire senza la prescritta autorizzazione ambientale, il ricorrente deduce la lesione: *a*) dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che attribuisce potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del territorio; *b*) dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della lesione delle disposizioni di derivazione comunitaria (la direttiva comunitaria n. 85/337/CEE) di cui i testi normativi statali (il d.lgs. n. 152 del 2006) costituiscono attuazione; *c*) dell'art. 9 Cost., in quanto non viene assicurata la dovuta tutela dell'ambiente, rimanendo sostanzialmente esclusa la possibilità di verificare l'eventuale compromissione del territorio conseguente alla prosecuzione dell'attività estrattiva dopo la naturale scadenza dell'autorizzazione o in sua assenza.

2.- Si è costituita la Regione Umbria, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, concludendo preliminarmente per l'inammissibilità della censura di violazione dell'art. 9 Cost. alla quale la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, allegata alla delibera di impugnazione delle norme de quibus, non fa alcun riferimento.

Nel merito, la resistente - analizzata la normativa regionale pregressa e vigente riguardante il procedimento di rilascio e la durata delle autorizzazioni alle attività di cava - rileva che le proroghe contenute nei due commi impugnati sono espressamente ed esclusivamente riferite alle sole autorizzazioni contemplate dall'art. 8 della legge reg. n. 2 del 2000, per le quali è stata già espletata la procedura di valutazione di impatto ambientale (ovvero la verifica di assoggettabilità) prevista per la prima volta dalla legge della Regione Umbria 9 aprile 1998, n. 11 (Norme in materia di impatto ambientale), e non già a quelle rilasciate ai sensi della precedente legge della Regione Umbria 8 aprile 1980, n. 28 (Coltivazione di cave e torbiere), senza il rispetto della normativa di impatto ambientale ove il procedimento di autorizzazione fosse stato svolto prima del 23 aprile 1998, data di entrata in vigore della citata legge reg. n. 11 del 1998.

Secondo la resistente, dunque, le proroghe disposte dalle norme impugnate (finalizzate a fronteggiare la crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali, come emerge dai lavori preparatori) riguarderebbero le autorizzazioni previste dal combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), del regolamento 17 febbraio 2005, n. 3 (Modalità di attuazione della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 - Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), rilasciate tra il momento di entrata in vigore della legge reg. n. 2 del 2000 (27 gennaio 2000), nella sua stesura originaria, e la data di approvazione del P.R.A.E. con delib. Cons. reg. 9 febbraio del 2005, n. 465 (Piano regionale delle attività estrattive), a seguito della quale il rilascio delle autorizzazioni stesse doveva essere necessariamente preceduto dal procedimento di accertamento di giacimento di cava, secondo l'articolo 5-*bis* della medesima legge reg. n. 2 del 2000, introdotto dalla legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni, della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni).

Quanto alla durata del giudizio di compatibilità ambientale, la Regione rileva che lo stesso art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel testo introdotto dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), se da un lato prevede in via generale che i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale, dall'altro lato stabilisce che tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo, prevedendo altresì la possibilità di proroga del provvedimento. Laddove poi, ai sensi dell'ultimo periodo del comma 6 del citato art. 26 (introdotto dal comma 21-*quinquies* dell'art. 23 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini»), tali termini si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 4 del 2008, sicché (come affermato dal T.a.r. Lazio, sez. II, 15 novembre 2010, n. 33437) «il decreto VIA, formatosi in un tempo anteriore, perdura sine die anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 4/2008 per evidenti ragioni di tutela dell'affidamento legittimamente ingenerato nel destinatario circa la stabilità».



La resistente, infine, osserva che comunque la norma censurata non dispone (come nei casi esaminati dalla sentenza n. 67 del 2010, che sarebbe quindi inconferente) una automatica proroga di diritto delle autorizzazioni, ma prevede la possibilità di proroghe (ovvero di nuove autorizzazioni), riferite ad attività di cava già in corso, che potranno essere rilasciate da parte dei Comuni previo espletamento delle procedure necessarie, ivi compresa quella in materia di VIA.

3.- La Regione ribadisce le proprie difese in una memoria di udienza, in cui (al fine di fugare i timori del Governo, ritenuti peraltro privi di fondamento) sottolinea che, con la sopravvenuta legge della Regione Umbria 30 gennaio 2013, n. 2 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e spese - Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), è stato aggiunto al censurato art. 5 il comma 2-*bis* del seguente tenore letterale: «Le proroghe di cui ai commi 1 e 2 sono concesse dai Comuni previa verifica del rispetto della normativa vigente in materia di Valutazione di Impatto ambientale».

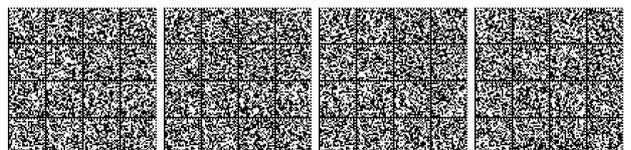
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

Il comma 1 prevede che «Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011 e per le quali è in corso ovvero si è concluso positivamente il procedimento di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), e di cui all'articolo 4, comma 1 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 9 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2010 in materia di entrate e di spese), con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati» (comma 1). Il comma 2 dispone che «Le autorizzazioni all'esercizio dell'attività estrattiva vigenti alla data del 31 dicembre 2011, per le quali non sia stato completato il progetto autorizzato e non sia stata presentata richiesta di accertamento di giacimento di cava possono essere ulteriormente prorogate rispetto ai termini di cui all'articolo 8, comma 4 della L.R. 2/2000, e di cui all'articolo 4, comma 1 della L.R. 9/2010, con le modalità stabilite dallo stesso comma 4 dell'articolo 8 per un periodo non superiore ad anni due, ovvero possono essere ulteriormente autorizzate ai sensi dell'articolo 8 della L.R. 2/2000, nel rispetto della superficie e dei volumi autorizzati e per un periodo commisurato al volume residuo da estrarre».

Il ricorrente - sulla premessa che, in entrambi i casi, la norma regionale prevede espressamente una proroga ulteriore della attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dall'art. 8, comma 4, della legge reg. n. 2 del 2000 e dall'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010, la quale consentirebbe che l'attività di estrazione di materiale di scavo possa avvenire senza la prescritta autorizzazione ambientale - ritiene in sintesi che i commi impugnati si pongano in contrasto sia con le disposizioni della direttiva 27 giugno 1985, n. 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), sia con la vigente normativa nazionale in materia ambientale dettata dagli artt. da 20 a 28 e dagli Allegati III, lettera *s*), e IV, punto 8, lettera *i*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). E, di conseguenza (richiamata la giurisprudenza costituzionale e comunitaria in tema di proroghe automatiche delle attività estrattive in assenza di procedure di VIA: sentenza n. 67 del 2010), deduce la lesione: *a*) dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che attribuisce potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e del territorio; *b*) dell'art. 117, primo comma, Cost., in ragione della lesione delle disposizioni di derivazione comunitaria (la direttiva n. 85/337/CEE) di cui i testi normativi statali (il d.lgs. n. 152 del 2006) costituiscono attuazione; *c*) dell'art. 9 Cost., in quanto non viene assicurata la dovuta tutela dell'ambiente, rimanendo sostanzialmente esclusa la possibilità di verificare l'eventuale compromissione del territorio conseguente alla prosecuzione dell'attività estrattiva dopo la naturale scadenza dell'autorizzazione o in sua assenza.

2.- La Regione resistente ha pregiudizialmente dedotto l'inammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 9 Cost., in ragione del fatto che la relazione del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri di impugnazione delle norme de quibus, non contiene alcun richiamo a detto parametro.



L'eccezione è fondata. Questa Corte ha più volte statuito che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (sentenza n. 149 del 2012), e che «tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso» (sentenza n. 198 del 2012). L'assenza di qualsiasi riferimento, nella specie, alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa *de qua* anche con riferimento all'art. 9 Cost., rende dunque inammissibile la relativa censura.

3.- Sempre preliminarmente, va rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso in via principale, l'art. 1 della legge della Regione Umbria 30 gennaio 2013, n. 2, recante «Ulteriore integrazione della legge regionale 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e spese - Modificazioni e integrazioni di leggi regionali)», ha aggiunto all'impugnato art. 5 il comma 2-*bis*, secondo cui «Le proroghe di cui ai commi 1 e 2 sono concesse dai Comuni previa verifica del rispetto della normativa vigente in materia di Valutazione di Impatto Ambientale».

Poiché il *thema decidendum* riguarda specificamente l'illegittimità derivante dalla dedotta mancata previsione della applicabilità delle procedure di VIA alle proroghe *de quibus*, se la sopravvenuta modifica normativa risulta pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente (ricorrendo pertanto una delle due condizioni che la giurisprudenza di questa Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 93 e n. 3 del 2013, n. 300 del 2012), tuttavia, l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore delle norme censurate è esplicitamente escluso dalla stessa Regione resistente che, attraverso il Servizio Avvocatura regionale, ha comunicato che, dalle risposte avute da alcuni dei Comuni interpellati in merito, «emerge che le norme citate, pur se in rari casi, hanno trovato applicazione».

Tale riscontro (che, peraltro, di per sé non contiene alcuna specificazione in ordine al fatto che le proroghe siano state concesse con o senza la previa verifica del rispetto della normativa di VIA) non consente di addivenire ad una pronuncia di cessazione della materia del contendere (sentenze n. 93 e n. 22 del 2013 e ordinanza n. 31 del 2013), e rende dunque necessario esaminare nel merito le proposte questioni, sulle quali la Regione resistente, nonostante la sopravvenuta modifica normativa («introdotta per fugare i timori [...] che hanno indotto il Governo a proporre il ricorso») ha continuato a difendersi, ritenendole comunque prive di fondamento (memoria illustrativa di udienza).

4.- La questione non è fondata.

4.1.- Il ricorrente deduce che la censurata proroga ulteriore della attività estrattiva rispetto ai termini biennali previsti dall'art. 8, comma 4, della legge reg. n. 2 del 2000 e dall'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010, consentirebbe l'attività di estrazione di materiale di scavo senza la prescritta autorizzazione ambientale. Ed osserva che - se è ammissibile sottrarre alla procedura di VIA quei rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale ovvero di una verifica di assoggettabilità a VIA - ciò, tuttavia, non potrebbe avvenire nel caso in cui l'originaria autorizzazione alla realizzazione dell'impianto e la conseguente autorizzazione all'esercizio risultino rilasciate anteriormente all'entrata in vigore della normativa nazionale in esame, di recepimento della disciplina comunitaria.

4.2.- Dalla analisi della copiosa normativa regionale in materia di cave e relative procedure di VIA, ovvero di verifica di assoggettabilità, tali doglianze risultano frutto di una erronea premessa interpretativa.

Preliminarmente, si sottolinea come non sia affatto in discussione che la potestà legislativa residuale spettante alla Regione resistente in materia di cave (ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.) trovi un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo Stato, ex art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; e che, pertanto, ad essa Regione sia consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di incrementare eventualmente i livelli della tutela ambientale, allorché «essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenze n. 145 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).

Ciò premesso, va rilevato che la Regione Umbria ha dato attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 3 marzo 1997, n. 97/11/CE (Direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati), con la legge della Regione Umbria 9 aprile 1998, n. 11 (Norme in materia di impatto ambientale), entrata in vigore il 23 aprile 1998, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 12. Da tale data, i progetti relativi ad attività di cava sono sottoposti a procedura di VIA, ovvero a verifica di assoggettabilità, anche secondo quanto disposto successivamente dalla legge della Regione Umbria 16 febbraio 2010, n. 12, recante «Norme di riordino e semplificazione in materia di



valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale, in attuazione dell'articolo 35 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e successive modificazioni ed integrazioni», che nell'abrogare la legge reg. n. 11 del 1998, ne ha mantenuto il contenuto precettivo conformandolo ed aggiornandolo anche alle sopravvenute norme statali in materia di tutela ambientale.

4.3.- A tale normativa regionale si aggiunge e si correla quella specificamente riguardante la disciplina delle attività di cava - originariamente posta dalla legge della Regione Umbria 8 aprile 1980, n. 28 (Coltivazione di cave e torbiere), integrata dalla legge della Regione Umbria 26 aprile 1985, n. 27 (Norme transitorie per l'esercizio delle attività di cava e integrazione della legge regionale 8 aprile 1980, n. 28) - di cui alla legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) come successivamente modificata ed integrata.

In particolare, la legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni, della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), ha introdotto nella legge reg. n. 2 del 2000 l'art. 5-bis, il quale regola una speciale procedura dell'accertamento dei giacimenti di cava, preliminare all'approvazione del progetto ed al successivo rilascio dell'autorizzazione (comma 1), nel cui ambito si svolge anche, ove necessaria, la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (comma 7). Il procedimento di approvazione del progetto resta regolato dall'art. 7, anch'esso modificato dalla legge reg. n. 26 del 2003, che ne prevede la sospensione «nei casi in cui il progetto deve essere sottoposto alla procedura di VIA» (comma 5).

Sotto altro aspetto, va poi evidenziato che - diversamente dalla legge reg. n. 28 del 1980, che stabiliva la durata massima dell'attività di cava in venti anni, con possibilità di rinnovo a richiesta del titolare, da presentarsi almeno sei mesi prima della scadenza, con l'osservanza delle norme previste per il rilascio (art. 7), senza prevedere la possibilità di proroghe - l'art. 8 della legge reg. n. 2 del 2000, come modificato dalla legge reg. n. 26 del 2003, stabilisce che «Il termine massimo di durata dell'autorizzazione è fissato in anni dieci, prorogabile per non più di due anni nel solo caso in cui alla data prevista per la scadenza non siano state estratte le quantità autorizzate», e che «La domanda di proroga è inoltrata al Comune trenta giorni prima della data di scadenza, con indicazione delle quantità non estratte e dei tempi occorrenti per completare l'escavazione» (comma 4). Viceversa, le proroghe delle autorizzazioni rilasciate sotto il vigore della normativa precedente alla legge reg. n. 2 del 2000 sono disciplinate nell'art. 19, comma 6, della legge stessa, che non ha subito modifiche, e che prevede la possibilità di prosecuzione dell'attività alla scadenza per un periodo non superiore a due anni «per consentire l'estrazione della quantità massima di materiale di cava in banco autorizzata ovvero per le aree autorizzate».

4.4.- Ciò premesso (analogamente a quanto ritenuto nella sentenza n. 145 del 2013), anche in questo contesto erroneamente viene richiamata dal Governo ricorrente, a sostegno della illegittimità delle norme impugnate, la sentenza n. 67 del 2010, che si fonda sulla riscontrata illegittimità di normative regionali, le quali, nella materia *de qua*, avevano introdotto eccezionali ed automatiche "proroghe di diritto" per autorizzazioni all'esercizio di cave, rilasciate in assenza di procedure di VIA, e per di più già soggette a "rinnovi", in una situazione dunque di sicuro contrasto con l'effetto utile della direttiva n. 85/337/CEE, perché manteneva «inalterato lo status quo, sostanzialmente sine die, superando qualsiasi esigenza di "rimodulare" i provvedimenti autorizzatori in funzione delle modifiche subite, nel tempo, dal territorio e dall'ambiente».

Al contrario, le norme impugnate (come quelle della Provincia autonoma di Trento scrutinate nella citata sentenza n. 145 del 2013) risultano immuni dai dedotti profili di incostituzionalità, potendo essere inquadrate, e doverosamente lette in senso costituzionalmente conforme, nel contesto (teso a dare sollecita ed effettiva attuazione alla direttiva n. 85/337/CEE) delle richiamate normative regionali in tema di regolamentazione della disciplina della valutazione di impatto ambientale e della attività di cava.

In particolare, come detto, le proroghe di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 5 della legge reg. n. 7 del 2012 (così come la proroga di cui all'art. 4, comma 1, della legge reg. n. 9 del 2010) risultano espressamente ed esclusivamente riferite (non già alle autorizzazioni rilasciate sotto il vigore della legge reg. n. 28 del 1980, senza il rispetto della normativa relativa alla VIA, disciplinate dalla specifica normativa di cui all'art. 19, comma 6, della legge reg. n. 2 del 2000, in alcun modo richiamata, neppure per implicito, dalle disposizioni oggetto di impugnazione), bensì alle autorizzazioni disciplinate dall'art. 8 della legge reg. n. 2 del 2000, per le quali la legge vuole che sia stata già espletata la procedura, con esito positivo, di valutazione di impatto ambientale (ovvero la verifica di assoggettabilità), anch'essa espressamente prevista (dall'art. 7, comma 5), quale condizione per la definizione del procedimento per l'approvazione del relativo progetto.



4.5.- D'altronde, va ritenuta in sé non censurabile la scelta del legislatore regionale (in una materia di competenza residuale) di disporre una mera posticipazione della durata dell'autorizzazione, per un tempo che deve ritenersi non incongruo ove commisurato alle contingenti reali esigenze degli operatori del settore, in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato» (come evidenziato nei lavori preparatori).

Questa si configura quale scelta che non contrasta con quanto disposto dall'art. 26, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, né con i principi della direttiva n. 85/337/CEE.

Rilevato, infatti che (per espressa previsione) i termini di cui al richiamato comma 6 dell'art. 26 si applicano solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale), va comunque sottolineato che tale norma - nel porre la regola della realizzazione entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale dei progetti sottoposti alla fase di valutazione - tiene, pur sempre, conto delle "caratteristiche del progetto" perché possa stabilirsi un periodo più lungo, prevedendo contestualmente che, solo trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale debba essere reiterata.

Non si tratta, quindi, né di una proroga automatica atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso della sentenza n. 67 del 2010), né di un rinnovo, anch'esso non autorizzabile, in virtù di quanto disposto dalla legislazione regionale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (v. in tal senso, sentenza n. 114 del 2012), ma di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività già autorizzate.

4.6.- Tale assetto normativo risulta dunque rispondente ai livelli di tutela ambientale perseguita dal d.lgs. n. 152 del 2006, in coerenza con la salvaguardia dello "effetto utile" (sentenza n. 67 del 2010) perseguito dalla direttiva comunitaria n. 85/337/CE (di cui la normativa statale costituisce attuazione), e quindi le norme censurate non vulnerano nessuno dei parametri evocati dal ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 9 della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della medesima legge reg. Umbria n. 7 del 2012, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera s), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

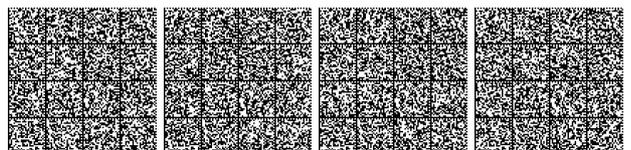
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 247

Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Circolazione stradale - Reato di guida in stato di ebbrezza - Sostituzione della pena pecuniaria e detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità - Mancata previsione, anche in relazione a condotta che abbia procurato un danno lieve - Asserita equiparazione di fattispecie diverse - Asserita violazione del principio di ragionevolezza - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, art. 186, comma 9-*bis*.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Prato nel procedimento penale a carico di S. M. con ordinanza del 26 aprile 2012, iscritta al n. 308 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2013.

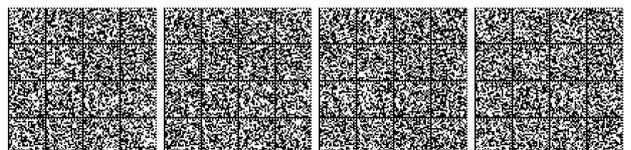
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 aprile 2012, il Tribunale ordinario di Prato, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui consente, per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, la sostituzione della pena pecuniaria e detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), solo «al di fuori dei casi previsti dal comma 2-*bis* del presente articolo», per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

che il rimettente premette che il giudizio *a quo* ha ad oggetto un'imputazione per il reato previsto e punito dall'art. 186, commi 1 e 2, lettera *c*), 2-*bis* e 2-*sexies*, del d.lgs. n. 285 del 1992, perché l'imputato «circolava alla guida del veicolo - *omissis* - in stato di ebbrezza dovuto all'uso di bevande alcoliche presentando un tasso alcolemico pari a 1,66 g/l», «con l'aggravante di aver commesso il fatto dopo le ore 22 e prima delle ore 7,00 e di aver provocato un incidente stradale»;

che all'udienza precedente quella relativa alla dichiarazione di apertura del dibattimento l'imputato presentava, ex art. 444, comma 1, del codice di procedura penale, richiesta di applicazione della pena di euro 31.600 di ammenda, sostituita, ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis*, d.lgs. n. 285 del 1992, con quella del lavoro di pubblica utilità;



che il pubblico ministero non prestava il consenso all'applicazione della pena così determinata, ritenendo che, nel caso di specie, non potesse escludersi l'aggravante dell'aver il conducente, in stato di ebbrezza, provocato un incidente stradale, aggravante, tra l'altro, ostativa alla sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con quella del lavoro di pubblica utilità;

che, dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento, le parti concordavano per l'acquisizione al fascicolo del dibattimento di tutti gli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero;

che da tali atti emergeva che l'imputato si trovava alla guida del veicolo di proprietà della sua convivente quando, improvvisamente, perdeva il controllo dell'autovettura e andava ad urtare lo spigolo posteriore sinistro di altro veicolo che si trovava in sosta;

che l'imputato veniva poi condotto con autoambulanza presso il pronto soccorso dell'ospedale di Prato, ove veniva sottoposto ad accertamento del tasso alcolemico che risultava pari a 1,66 g/l, e gli veniva diagnosticato un «trauma cranico» con «infrangimento delle ossa nasali», con prognosi di giorni 6 salvo complicazioni;

che il rimettente, così descritti i fatti di causa, ritiene giustificato il dissenso espresso dal pubblico ministero a fronte della richiesta di applicazione della pena formulata dall'imputato, in quanto non è possibile escludere l'aggravante prevista dal comma 2-bis dell'art. 186 del d.lgs. n. 285 del 1992;

che, pertanto, in caso di condanna, la pena detentiva e pecuniaria da irrogare non potrebbe essere sostituita con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, ostandovi il disposto del comma 9-bis dell'art. 186 del d.lgs. n. 285 del 1992, che esclude tale possibilità nei casi previsti dal comma 2-bis del medesimo articolo;

che il giudice *a quo* ritiene di non poter seguire una interpretazione costituzionalmente orientata, secondo la quale sarebbe comunque possibile irrogare la sanzione del lavoro di pubblica utilità anche nei casi di incidente, allorché siano riconosciute, in favore dell'imputato, circostanze attenuanti ritenute prevalenti rispetto all'aggravante di cui al comma 2-bis dell'art. 186;

che, secondo tale tesi, l'aggravante risulterebbe *tamquam non esset* e non potrebbero prodursi le conseguenze ad essa collegate (ivi compreso l'effetto preclusivo dell'accesso al lavoro di pubblica utilità);

che tale opzione ermeneutica, secondo il rimettente, non può essere utilmente invocata in quanto, nel caso concreto, non ricorrono i presupposti per ritenere le attenuanti generiche, in seguito a giudizio di bilanciamento, prevalenti rispetto all'aggravante di cui al comma 2-bis;

che resterebbe, dunque, preclusa la possibilità di accedere alla sanzione del lavoro di pubblica utilità in sostituzione della pena detentiva e pecuniaria da irrogare in caso di condanna;

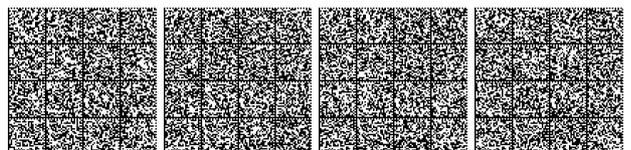
che secondo il rimettente l'art. 186, comma 9-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, nella parte in cui preclude siffatta possibilità in ogni caso di incidente stradale, a prescindere dalla valutazione in concreto della gravità del danno derivante dal sinistro e del grado della colpa dell'imputato, violerebbe l'articolo 3, primo comma, Cost., dovendo la legge, compresa quella penale, trattare in modo eguale le fattispecie eguali, o profondamente affini, e in modo (razionalmente) diverso quelle fra loro diverse;

che la disposizione normativa in esame, precludendo l'accesso al lavoro di pubblica utilità in ogni caso in cui il conducente, in stato di ebbrezza per effetto dell'uso di bevande alcoliche, abbia cagionato un incidente stradale, equiparerebbe fattispecie diverse, come quella in cui la condotta imprudente abbia determinato un lieve tamponamento con danni alle cose o, al limite, alla sola persona dello stesso conducente (come nel caso di specie), e quella di un grave sinistro stradale con esiti letali o con danni arrecati alle persone;

che, inoltre, la scelta di inibire in ogni caso di incidente stradale cagionato dal conducente in stato di ebbrezza l'accesso al lavoro di pubblica utilità, a prescindere dalla valutazione in concreto, che solo il giudice può effettuare, della gravità del danno derivante dal sinistro e del grado della colpa del soggetto, non sembrerebbe, secondo il rimettente, rispettare il canone della ragionevolezza, inteso nel senso specificato, imposto dall'art. 3 Cost.;

che il Tribunale rimettente ricorda che in materia di reati concernenti la produzione, il traffico e la detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope è ammessa la possibilità per il giudice di applicare, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, anziché le pene detentive e pecuniarie, quella del lavoro di pubblica utilità, limitatamente ai fatti commessi da persona tossicodipendente o da mero assunto di sostanze stupefacenti, nell'ipotesi di «lieve entità di cui al comma 5 dell'art. 73»;

che in materia di guida in stato di ebbrezza, invece, in presenza di reati contravvenzionali, la scelta del legislatore è stata quella di precludere senza eccezioni l'accesso al lavoro di pubblica utilità;



che il rimettente ritiene violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost. in quanto il lavoro di pubblica utilità - consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale - è sanzione che ha un elevato contenuto risocializzante e rieducativo;

che, infatti, per incentivare il ricorso a siffatta modalità espiatoria della pena (ovvero per disincentivare possibili opposizioni da parte dell'imputato), il legislatore ha previsto benefici, conseguenti al corretto svolgimento del lavoro di pubblica utilità, quali l'estinzione del reato, la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente di guida e la revoca della confisca del veicolo sequestrato;

che precludere l'accesso alla pena sostitutiva anche nei casi in cui il conducente in stato di ebbrezza abbia provocato un incidente stradale di modesta entità non sarebbe, dunque, conforme al principio del finalismo rieducativo della pena, oltre che al canone di ragionevolezza delle leggi, in quanto si inibisce al Giudice ogni valutazione in merito alla personalità del soggetto, al grado della colpa, alle circostanze dell'azione e alla possibilità di emenda mediante la condotta riparatoria del lavoro di pubblica utilità;

che si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o, in subordine, infondata;

che, a parere della difesa statale, la scelta legislativa di precludere l'applicazione del lavoro di pubblica utilità in caso di incidente stradale cagionato dal conducente in stato di ebbrezza a causa dell'uso di bevande alcoliche è il frutto dell'esercizio della discrezionalità politica del Parlamento, insuscettibile di essere sindacata dalla Corte costituzionale;

che la norma in esame non sarebbe affatto irragionevole, facendo dipendere l'esclusione della possibilità di applicazione del lavoro di pubblica utilità dalla circostanza obiettiva del verificarsi di un incidente quale effetto della condotta penalmente sanzionata, idonea a giustificare la preclusione dell'accesso a tale sanzione sostitutiva;

che, infine, non potrebbe ragionevolmente sostenersi che il finalismo rieducativo della pena, ex art. 27, terzo comma, Cost., precluda al legislatore di escludere l'applicazione del lavoro di pubblica utilità, non apparendo incompatibile con il perseguimento di tale finalità la previsione di una pena detentiva o pecuniaria.

Considerato che il Tribunale ordinario di Prato, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui consente, per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, la sostituzione della pena pecuniaria e detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di cui all'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), solo «al di fuori dei casi previsti dal comma 2-bis del presente articolo», per violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione;

che, in particolare, il rimettente ritiene che la norma impugnata violi l'art. 3 Cost., in quanto, precludendo l'accesso al lavoro di pubblica utilità in ogni caso in cui il conducente in stato di ebbrezza abbia cagionato un incidente stradale, equipara e disciplina in modo eguale fattispecie diverse, come quella in cui la condotta imprudente abbia determinato un lieve tamponamento con danni alle cose o, al limite, alla sola persona dello stesso conducente e quella di un grave sinistro stradale con esiti letali o con danni arrecati alle persone;

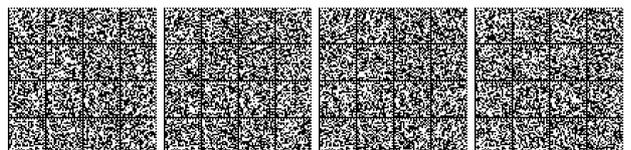
che, inoltre, la scelta di inibire in ogni caso di incidente stradale cagionato dal conducente in stato di ebbrezza l'accesso al lavoro di pubblica utilità, a prescindere dalla valutazione in concreto della gravità del danno derivante dal sinistro e del grado della colpa del soggetto, non rispetterebbe il canone della ragionevolezza;

che, infine, risulterebbe violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost. perché la preclusione alla sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità, anche nei casi in cui il conducente in stato di ebbrezza abbia provocato un incidente stradale di modesta entità, non sarebbe conforme al principio del finalismo rieducativo della pena, inibendo ogni valutazione in merito alla personalità del soggetto, al grado della colpa, alle circostanze dell'azione e alla possibilità di emenda mediante la condotta riparatoria;

che le questioni sono manifestamente infondate;

che la norma impugnata introduce una preclusione oggettiva all'accesso alla suddetta pena sostitutiva ispirata da un'evidente esigenza di prevenzione generale e di difesa sociale;

che l'individuazione delle fattispecie criminose da assoggettare al trattamento più rigoroso - proprio in quanto basata su apprezzamenti di politica criminale, connessi specialmente all'allarme sociale generato dai singoli reati, il quale non è necessariamente correlato al mero livello della pena edittale - resta affidata alla discrezionalità del legislatore, e che le relative scelte possono venir sindacate dalla Corte solo in rapporto alle eventuali disarmonie del catalogo legislativo, allorché la sperequazione normativa tra figure omogenee di reati assuma aspetti e dimensioni tali da non potersi considerare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione (ordinanza n. 455 del 2006);



che ne consegue la manifesta infondatezza delle censure prospettate dal rimettente sia in relazione alla presunta equiparazione di fattispecie diverse, come quella in cui la condotta imprudente del conducente abbia determinato un lieve tamponamento con danni alle cose o, al limite, alla sola persona dello stesso conducente e quella di un grave sinistro stradale con esiti letali o con danni arrecati alle persone, sia in relazione alla irragionevolezza di una tale equiparazione, sia, infine, alla violazione del principio del finalismo rieducativo della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.;

che non si riscontra alcuna irragionevolezza intrinseca nella scelta del legislatore di escludere la possibilità di sostituire la pena detentiva e pecuniaria irrogata per il reato di guida in stato di ebbrezza con quella del lavoro di pubblica utilità allorché la fattispecie risulti aggravata dal fatto di aver cagionato un incidente stradale;

che la *ratio* dell'aggravante è da ricercarsi nella volontà del legislatore di punire più gravemente qualsiasi turbativa delle corrette condizioni di guida, in quanto ritenuta potenzialmente idonea a porre in pericolo l'incolumità personale dei soggetti e dei beni coinvolti nella circolazione a causa della strutturale pericolosità connessa alla circolazione dei veicoli che richiedono una particolare abilitazione alla guida;

che il trattamento sanzionatorio del reato di guida in stato di ebbrezza aggravato dall'aver causato un incidente consente già al giudice un margine di apprezzamento sufficiente perché la sanzione inflitta sia proporzionata alla complessiva considerazione delle peculiarità oggettive e soggettive del caso di specie, potendo l'aumento della pena oscillare tra il minimo e il massimo in funzione della gravità del danno derivante dal sinistro o del grado della colpa;

che le scelte legislative nella commisurazione delle sanzioni involgono apprezzamenti tipicamente politici e sono sindacabili solo nel caso trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio;

che la previsione di limiti all'applicazione di sanzioni sostitutive è, come si è detto, valutazione che spetta al legislatore, e che la scelta di non distinguere, ai fini dell'operatività della preclusione, in funzione della gravità dell'incidente sembra corrispondere a un criterio di prevenzione generale non irragionevole;

che la censura circa la violazione del principio del finalismo rieducativo della pena, motivata in modo estremamente succinto, è comunque collegata all'irragionevolezza della disposizione legislativa ed è pertanto, per gli stessi motivi sopra indicati, manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Prato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 248

Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Caparra confirmatoria - Ritenzione, ovvero obbligo di restituzione del doppio, in caso di inadempimento - Potere (d'ufficio) del giudice di ridurre equamente la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o se ricorrano giustificati motivi - Omessa previsione - Difetto di motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza e alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Codice civile, art. 1385, secondo comma.
- Costituzione, art. 3, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

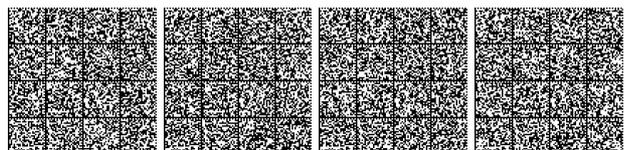
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1385, secondo comma, del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Tivoli nel procedimento vertente tra P. S. ed altro e C. C. ed altro, con ordinanza del 10 ottobre 2012, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che - in un giudizio civile promosso per ottenere la restituzione di somma che gli attori assumevano versata come anticipo (in misura di circa un terzo del pattuito) per l'acquisto di un immobile, che non aveva poi potuto, però, aver luogo per la mancata erogazione, ad essi, di un mutuo bancario destinato a coprire il residuo prezzo - l'adito Tribunale ordinario di Tivoli, premesso che nel preliminare di vendita, l'importo corrisposto dai promissari acquirenti, era stato testualmente qualificato come "caparra confirmatoria", ha sollevato d'ufficio, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1385, secondo comma, del codice civile, «nella parte in cui non dispone che - nelle ipotesi in cui la parte che ha dato la caparra è inadempiente, l'altra può recedere dal contratto, ritenendo la caparra e nella ipotesi in cui, se inadempiente è invece la parte che l'ha ricevuta, l'altra può recedere dal contratto ed esigere il doppio della caparra - il giudice possa equamente ridurre la somma da ritenere o il doppio da restituire, in ipotesi di manifesta sproporzione o ove [...] sussistano giustificati motivi»;

che, ad avviso del rimettente, si prospetta, nella specie, una esigenza di bilanciata tutela del diritto della parte non inadempiente (cioè del venditore), a percepire la caparra, e dell'opposto interesse di quella inadempiente (cioè del promissario acquirente) a non perdere un capitale notevole, ed eccessivo nella sua quantificazione, a fronte di un (proprio) inadempimento che, «seppur colposo, certamente non è stato voluto e rispetto al quale si è adoperato in ogni modo per trovare una soluzione»;



che, però, l'automatismo della disciplina recata dalla disposizione denunciata non lascerebbe spazio al giudice per alcun rimedio ripristinatorio dell'equità oggettiva e del complessivo equilibrio contrattuale; dal che il dubbio, appunto, della sua "irragionevolezza";

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità della questione, per omessa espressa indicazione dei parametri costituzionali violati; e, in subordine, per la sua non fondatezza.

Considerato che, dal contesto dell'ordinanza di rimessione, è chiaramente individuabile, nell'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, il parametro rispetto al quale il giudice *a quo* sollecita la verifica di costituzionalità della disciplina della caparra confirmatoria, per sospetta sua «intrinseca incoerenza [...] rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore», per cui non risulta fondata l'eccezione di inammissibilità come sopra formulata dall'Avvocatura;

che la questione in esame è, però, comunque, manifestamente inammissibile per difetto di motivazione, in punto sia di non manifesta infondatezza che di rilevanza;

che, infatti, per il primo profilo, nel presupporre un oggettivo ed insuperabile automatismo tra l'inadempimento del tradens e la ritenzione della caparra confirmatoria da parte dell'accipiens (e, specularmente, tra l'inadempimento dell'accipiens e il diritto della controparte ad esigerne il doppio), il rimettente omette di considerare che ciò che viene in rilievo, anche nel contesto della disciplina del recesso recata dall'articolo 1385 del codice civile, è comunque un inadempimento «gravemente colpevole, [...] cioè imputabile (ex art. 1218 c.c. e art. 1256 c.c.) e di non scarsa importanza (ex art. 1456 c.c.)», come ben posto in evidenza nella sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 533 del 2009;

che, in punto poi di rilevanza, il Tribunale rimettente, per un verso, trascura di indagare compiutamente la reale portata dei patti conclusi dalle parti contrattuali, così da poter esprimere un necessario coerente giudizio di corrispondenza del *nomen iuris* rispetto all'effettiva funzione della caparra confirmatoria; per altro verso, non tiene conto dei possibili margini di intervento riconoscibili al giudice a fronte di una clausola negoziale che rifletta (come, nella specie, egli prospetta) un regolamento degli opposti interessi non equo e gravemente sbilanciato in danno di una parte. E ciò in ragione della rilevabilità, ex officio, della nullità (totale o parziale) ex articolo 1418 cod. civ., della clausola stessa, per contrasto con il precetto dell'articolo 2 Cost., (per il profilo dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà) che entra direttamente nel contratto, in combinato contesto con il canone della buona fede, cui attribuisce vis normativa, «funzionalizzando così il rapporto obbligatorio alla tutela anche dell'interesse del partner negoziale nella misura in cui non collida con l'interesse proprio dell'obbligato» (Corte di cassazione n. 10511 del 1999; ma già n. 3775 del 1994 e, in prosieguo, a sezioni unite, n. 18128 del 2005 e n. 20106 del 2009).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1385, secondo comma, del codice civile, sollevata, in riferimento all'articolo 3, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Tivoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

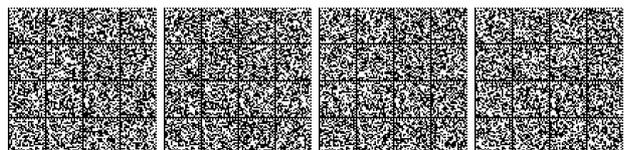
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 249

Ordinanza 21 - 24 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Veneto - Unioni montane - Previsione che l'unione montana costituisce forma per l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi da parte dei Comuni compresi nelle aree di cui all'art. 3, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali - Ricorso del Governo - Ius superveniens - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40, art. 5, commi 1 e 3.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 3, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40 (Norme in materia di unioni montane), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-5 dicembre 2012, depositato in cancelleria l'11 dicembre 2012 ed iscritto al n. 187 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

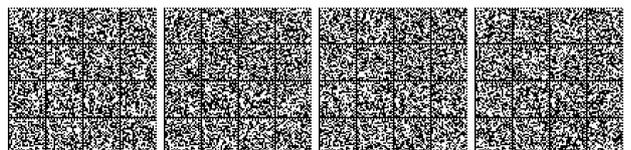
udito nella camera di consiglio del 25 settembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5 dicembre 2012 e depositato il successivo giorno 11, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 e 3, della legge della Regione Veneto 28 settembre 2012, n. 40 (Norme in materia di unioni montane), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

che secondo il ricorrente:

- tale legge, nelle more dell'adozione di un'organica disciplina regionale, detta norme in materia di unioni montane, definendo la dimensione ottimale degli ambiti territoriali delle aree geografiche montane e disciplinando lo svolgimento in forma associata di funzioni da parte dei comuni montani; in particolare, essa prevede all'art. 5, comma 1, che l'unione montana costituisce la forma per l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni siti nelle aree di cui all'articolo 3, ivi compreso l'esercizio associato obbligatorio di funzioni fondamentali; e al comma 3, che siano le unioni montane a stipulare tra di esse o con singoli comuni apposite convenzioni;

- la formulazione delle norme citate porterebbe a ritenere che l'unione montana sia l'unico soggetto giuridico ammesso per la gestione associata delle funzioni fondamentali tra i comuni montani, in contrasto con l'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale comma 28 prevede una duplice tipologia di forma associativa, ovvero l'unione di comuni e la convenzione;



- le norme impugnate sarebbero in contrasto anche con l'art. 16 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, come modificato dall'art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012; le disposizioni statali richiamate, infatti, consentirebbero, in punto di esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni comunali, il ricorso ad «una serie ben più ampia di strumenti giuridici cui fare ricorso per adempiere a quell'obbligo»;

- per i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti verrebbe inoltre esclusa la possibilità di scegliere tra «l'unione ordinaria», prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e «l'unione speciale» disciplinata dal citato art. 16, commi da 1 a 13, del d.l. n. 138 del 2011;

- la normativa regionale censurata, dunque, si porrebbe in contrasto con quella statale menzionata, da considerarsi espressione di principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, conseguentemente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.;

che, con memoria depositata in cancelleria il 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che venga dichiarata cessata la materia del contendere ovvero che le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri vengano dichiarate inammissibili e/o infondate;

che, in particolare, secondo la Regione resistente:

- la normativa impugnata non si porrebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché il riferimento all'unione dei comuni non escluderebbe aprioristicamente la possibilità di utilizzare, per l'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali, il diverso modello della convenzione, come disciplinato dalla vigente normativa statale;

- ogni dubbio di costituzionalità sarebbe stato in ogni caso dissipato dalla sopravvenuta legge regionale 28 dicembre 2012, n. 49 (Modifica della legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e della legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane"), che, all'art. 5 della legge regionale impugnata, ha inserito il comma 1-bis, a mente del quale: «I comuni appartenenti ad una unione montana possono svolgere l'esercizio associato, anche obbligatorio, di una o più funzioni fondamentali, mediante convenzione ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modificazioni ed integrazioni»;

- con la medesima legge regionale n. 49 del 2012, è stato altresì modificato il comma 1 dell'art. 5 impugnato, la cui nuova formulazione prevede che l'unione di comuni costituisce la forma «prioritaria» per l'esercizio associato di funzioni e servizi;

- tali modifiche evidenzerebbero come la Regione Veneto consideri l'unione montana non come l'unico modulo organizzativo bensì come quello più funzionale al perseguimento degli scopi di razionalizzazione sottesi all'intervento normativo censurato, anche alla luce della specificità del contesto territoriale ed amministrativo della montagna veneta;

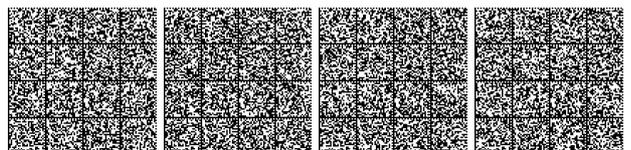
- che, non avendo le previsioni normative censurate trovato applicazione nel periodo intercorrente tra la data della loro entrata in vigore e quella delle modifiche legislative di cui alla legge regionale n. 49 del 2012, ed essendo queste ultime soddisfattive delle richieste del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe cessata la materia del contendere.

Considerato che, con la legge regionale 28 dicembre 2012, n. 49 (Modifica della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 18 "Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali" e della legge regionale 28 settembre 2012, n. 40 "Norme in materia di unioni montane"), è stato modificato l'articolo 5, comma 1, impugnato ed è stato altresì inserito, al medesimo articolo, il comma 1-bis;

che in data 30 aprile 2013 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, su conforme deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri in data 27 marzo 2013, atto di rinuncia del Presidente del Consiglio dei ministri al ricorso che ha introdotto il presente giudizio;

che la difesa della Regione Veneto, in data 28 maggio 2013, ha comunicato l'accettazione della rinuncia da parte del Presidente della Giunta regionale, conformemente alla delibera di autorizzazione del 3 maggio 2013;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte, determina l'estinzione del processo (*ex multis*, da ultimo, ordinanze nn. 164 e 55 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130249

N. 250

Sentenza 21 - 25 ottobre 2013

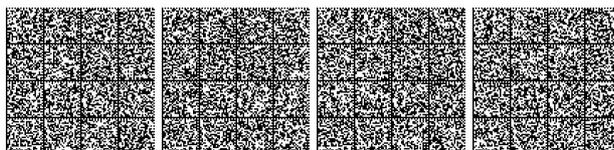
Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla rassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Carezza di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13 e 14.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) - Mancanza del necessario presupposto dell'accertamento dell'avanzo di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo medesimo si è formato - Sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale parziale, nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013 - Assorbimento di ulteriore questione.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 13, comma 1, e 14, comma 1.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Contabilizzazione sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, dell'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui è contabilizzato, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, artt. 1 e 4.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Applicazione al bilancio di previsione 2013 dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012, nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente - Violazione del principio di equilibrio del bilancio - Violazione del principio di copertura delle spese - Illegittimità costituzionale in via consequenziale, nella parte in cui è applicato al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

- Legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3, art. 11.
- Costituzione, art. 81, quarto comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

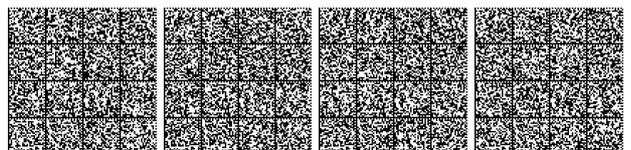
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 bilancio pluriennale 2013-2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 18-20 marzo 2013, depositato in cancelleria il 21 marzo 2013 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;
udito l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 18-20 marzo 2013 e depositato il 21 marzo 2013, iscritto al reg. ric. n. 50 del 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14 della legge Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli articoli 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.



2.- Rileva il ricorrente che, con gli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 3 del 2013, la Regione Abruzzo ha disposto l'utilizzo di quota parte del saldo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate. Osserva altresì che tra le spese la cui copertura è disposta dall'art. 11 della citata legge tramite l'utilizzo dell'avanzo presunto vi sono quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002). Il Presidente del Consiglio dei ministri assume che tale utilizzo, in quanto effettuato malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, violi il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. ed i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In altri termini, la copertura finanziaria di spese non vincolate attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, che è ancora in pendenza di accertamento per mancata approvazione del rendiconto 2012, realizzerebbe un pareggio di bilancio in sede preventiva non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. A tale riguardo il ricorrente afferma che, in base alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si citano le sentenze n. 70 del 2012, n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 del 2010, n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991), l'obbligo di copertura avrebbe dovuto essere osservato dalla Regione Abruzzo attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite. Inoltre il Presidente del Consiglio ricorda che la medesima Corte, in relazione al parametro di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ha ritenuto che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale ed ha altresì chiarito che il saldo finanziario presunto consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa e che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenza n. 70 del 2012). Il ricorrente ricorda, ancora, come la Corte abbia declinato i canoni contabili fondamentali con specifico riferimento all'avanzo di amministrazione, affermando che quest'ultimo può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento, da effettuarsi solo mediante il perfezionamento dell'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo si è formato. Prima di tale momento l'avanzo non può che essere «presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente» (sentenza n. 70 del 2012).

3.- In termini generali, il ricorrente osserva che nella legge regionale in esame sembrerebbe non congrua la gestione dei residui perenti, il cui ammontare, al 31 dicembre 2011, per il solo Titolo I della spesa, sarebbe pari a circa 21 milioni di euro, diversamente da quanto riportato nel bilancio di previsione per il 2013, ove in base agli artt. 13 e 14 impugnati sono complessivamente stanziati nei fondi per la reinscrizione dei residui passivi perenti risorse per 9 milioni di euro. A tale riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che l'entità di tale stanziamento «non appare improntata a criteri di prudenzialità, in quanto, così come sostenuto dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie (delibera n. 14/AUT/2006), per apprestare una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, la dotazione del fondo residui perenti dovrebbe avere una consistenza tale da assicurare un margine di copertura pari al 70% degli stessi».

4.- Le norme impugnate, oltre a violare la regola sostanziale del pareggio di bilancio e di effettività delle coperture, contrasterebbero anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., che attribuisce alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la materia del coordinamento della finanza pubblica. A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la regola secondo cui non è consentito coprire spese mediante l'avanzo presunto non ancora accertato tramite approvazione del rendiconto costituirebbe un principio fondamentale di coordinamento finanziario, inteso ad evitare che l'incertezza della copertura possa generare la necessità di manovre correttive in corso di esercizio ed alterare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata. Non competerebbe quindi alla Regione dettare norme di bilancio che contravvengono a tale principio.

5.- La Regione Abruzzo non si è costituita.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 13 e 14 della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.



Il ricorrente lamenta che dette disposizioni prevedono l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" (termine impiegato dalla legge di contabilità regionale per indicare l'avanzo di amministrazione presunto, espressione che sarà utilizzata in prosieguo) alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, in particolare quelle relative alla riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale e di parte corrente, iscritte rispettivamente ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002).

Il Presidente del Consiglio dei ministri rileva che la legge regionale, malgrado non sia stata ancora accertata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2012, dispone l'utilizzo di quota parte dello stesso a copertura di stanziamenti di spesa. In tal modo essa violerebbe il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ed i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica fissati ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Mediante il censurato meccanismo la Regione Abruzzo realizzerebbe «il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente» e non assicurerebbe la copertura delle spese «attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite».

Il ricorrente ricorda come questa Corte abbia declinato i canoni contabili fondamentali con specifico riferimento all'avanzo di amministrazione, affermando che quest'ultimo può esistere, giuridicamente e contabilmente, soltanto sul necessario presupposto del suo già avvenuto accertamento in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio nel quale l'avanzo si è formato. Prima di tale momento l'avanzo non può che essere «presunto ed - in quanto tale - giuridicamente inesistente» (sentenza n. 70 del 2012).

Inoltre, secondo il ricorrente, la misura delle risorse complessivamente stanziata dalla legge in esame nei fondi destinati alla reiscrizione dei residui passivi perenti sarebbe incongrua rispetto al loro ammontare complessivo.

In sostanza, le censure formulate dal ricorrente in relazione agli evocati parametri possono essere così sintetizzate: a) realizzazione del formale pareggio di bilancio attraverso l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto relativo all'esercizio 2012 ed il suo collegamento finalistico alla copertura dei debiti pregressi scaduti o in scadenza nell'esercizio in corso; b) produzione di un sostanziale squilibrio attraverso questa operazione diretta ad ampliare complessivamente la spesa dell'esercizio 2013; c) insufficienza dello stanziamento del fondo per la riassegnazione dei residui perenti in relazione all'ammontare della massa complessiva degli stessi alla data del 31 dicembre 2011, che sarebbe «pari a circa 21 milioni di euro, diversamente da quanto riportato nel bilancio di previsione per il 2013 ove sono complessivamente stanziati nei fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti, risorse per euro 9.000.000,00».

2.- Le censure formulate in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sono inammissibili.

Il ricorrente non svolge alcun percorso argomentativo idoneo a collegare le norme impugnate al parametro costituzionale invocato, né deduce alcuna disposizione interposta in grado di illustrare la pretesa illegittimità delle disposizioni stesse.

3.- Quanto alle censure formulate in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., è utile preventivamente delimitare la relazione tra i profili di illegittimità prospettati ed il contenuto dei singoli commi delle disposizioni impugnate.

L'art. 13 dispone che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 323500 (U.P.B. 15.02.003) denominato "Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi delle spese in conto capitale, perenti, agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", ai sensi dell'art. 34, comma 7, lett. a) della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 6.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in prescrizione amministrativa».

L'art. 14 prevede che: «1. È autorizzata l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa, del cap. 321920 (U.P.B. 15.01.002) denominato "Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi di parte corrente, perenti agli effetti amministrativi, reclamate dai creditori", ai sensi dell'art. 18, comma 2, della L.R. 25 marzo 2002, n. 3, con lo stanziamento per competenza di euro 3.000.000,00. 2. Il Dirigente del Servizio Bilancio è autorizzato a prelevare, dal predetto fondo, con propria determina, le somme occorrenti per la corresponsione a favore dei creditori degli importi di cui al comma precedente, previa iscrizione degli stanziamenti necessari nei pertinenti capitoli o in nuovi capitoli dello stato di previsione della spesa. 3. I prelevamenti e le conseguenti reiscrizioni di cui al secondo comma sono disposti previo accertamento e certificazione da parte della Direzione competente: - della non sopravvenuta prescrizione delle somme



relative; - dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza; - dell'impegno che diede luogo al residuo passivo successivamente caduto in perenzione amministrativa».

Nella loro speculare simmetria le due disposizioni istituiscono un fondo finalizzato al pagamento di spese caratterizzate dall'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione nell'esercizio originario di competenza, dal rispetto delle procedure contabili che diedero luogo all'impegno di spesa prima dell'intervenuta perenzione amministrativa e dalla non sopravvenuta prescrizione dei crediti afferenti a detta categoria di spese.

Tenuto conto che «la perenzione amministrativa [...] consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno [ma che...] fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili» (sentenza n. 70 del 2012), è evidente che le norme in esame attengono all'esercizio del potere-dovere dell'amministrazione di onorare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti (e così cancellate in via amministrativa dalle scritture contabili) già scadute o in scadenza in quello di competenza.

Ciò premesso è opportuno sottolineare come il comma 1 di entrambi gli articoli impugnati individui sia la tipologia della spesa sia le modalità della relativa copertura, prevedendone l'imputazione ai capitoli 323500 e 321920, poste inserite rispettivamente nelle UU.PP.BB. 15.02.003 e 15.01.002, le quali - a loro volta - sono collegate alla posta di entrata ove è allocato l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012. I successivi commi 2 e 3 degli artt. 13 e 14 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 si limitano a disciplinare il procedimento per la liquidazione della spesa.

Le censure poste in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., secondo i profili precedentemente sintetizzati, si riferiscono esclusivamente alla parte del comma 1 dei due articoli che determina le modalità di copertura, mentre non vengono formulate censure nei confronti della tipologia di spesa interessata - a sua volta individuata dal comma 1 - e del procedimento inerente alla liquidazione dei debiti pregressi, disciplinato dai due commi successivi di entrambe le disposizioni impugate.

3.1. - Alla luce di quanto premesso, la questione sollevata nei confronti degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., sotto il profilo della lesione dell'equilibrio del bilancio, è fondata limitatamente alla parte del comma 1 che determina le modalità di copertura della spesa.

Il parametro costituzionale evocato opera sia in relazione ai criteri di imputazione della spesa, sia attraverso il principio "attuativo" dell'unità di bilancio, desumibile dall'art. 24, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come già affermato da questa Corte (sentenza n. 241 del 2013).

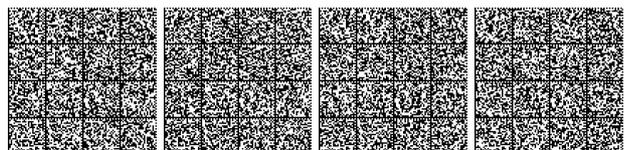
Entrambe le norme impugate sono incompatibili con i precetti desumibili dall'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto comportano: a) l'indebita utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto per fronteggiare le obbligazioni perfezionate negli esercizi precedenti e scadute o in scadenza nell'esercizio 2013; b) la creazione di uno squilibrio nel bilancio dovuto all'allargamento delle autorizzazioni di spesa della Regione a seguito di tale operazione.

Quanto alla prima censura, è evidente, da un lato, che la copertura della spesa è viziata per effetto della non consentita imputazione all'avanzo di amministrazione presunto, entità giuridicamente ed economicamente inesistente (sentenza n. 70 del 2012), e, dall'altro, che il principio di unità, prescrivendo «che il bilancio non può essere articolato in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura di determinate e specifiche spese, salvi i casi di espresso vincolo disposti dalla legge per alcune tipologie di entrate (tributi di scopo, mutui destinati all'investimento, fondi strutturali di provenienza comunitaria, etc.)» (sentenza n. 241 del 2013), non consente la correlazione vincolata tra la posta di entrata e la spesa, dal momento che nella fattispecie in esame non esiste alcuna specifica disposizione legittimante tale deroga.

Quanto alla seconda censura, le descritte violazioni dei principi della copertura e dell'unità concorrono a rendere il bilancio dell'esercizio 2013 privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determinano il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili.

Il descritto schema elusivo del parametro costituzionale consente di dedicare risorse effettivamente disponibili a spese discrezionali ancora da assumere e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria per l'adempimento delle obbligazioni scadute o in scadenza. Ciò comporta la lesione del principio dell'equilibrio del bilancio.

Inoltre, nella fattispecie in esame viene a mancare la necessaria «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa» con «quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008). Infatti, mentre il pagamento dei debiti pregressi è legittimo e doveroso e non può essere condizionato a determinati eventi, la correlata risorsa dell'avanzo presunto di amministrazione risulta inconsistente ed inutilizzabile per la copertura di detta spesa.



3.2.- Proprio in relazione al parametro invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri è opportuno ricordare che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato da questa Corte come precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche.

Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. In quest'ultima condizione viene a trovarsi la Regione Abruzzo, la quale, da un lato, vede pregiudicato il pareggio dall'impropria utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto e, dall'altro, non può omettere il doveroso adempimento delle obbligazioni relative agli esercizi precedenti.

Lo strumento di risoluzione di tale patente conflitto è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi - attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie - alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione.

Peraltro, i limiti fissati dal ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - il quale non ha impugnato l'utilizzazione di un'ulteriore parte dell'avanzo di amministrazione presunto (quantificato in euro 1.053.840.000,00) prevista dall'art. 11 della legge in esame - non esonerano la Regione dal concreto perseguimento dell'equilibrio tendenziale del bilancio. Questa Corte ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che «Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa»; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

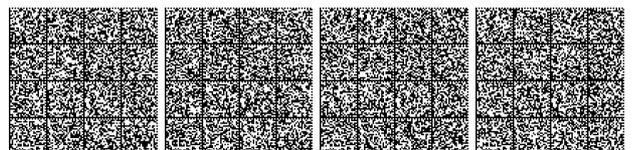
Nel caso in esame, la limitazione della declaratoria d'incostituzionalità dell'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione presunto alle sole partite di spesa oggetto del ricorso non esonera la Regione dal rispetto dei canoni derivanti dal precetto costituzionale dell'equilibrio complessivo del bilancio, anche in relazione alla dimensione di assoluto rilievo dell'avanzo di amministrazione presunto residuale.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'avanzo di amministrazione presunto costituisce entità giuridicamente e contabilmente inesistente in forza del principio per cui «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente» (sentenze n. 309 e n. 70 del 2012).

4.- La declaratoria di parziale illegittimità degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2013 non ha alcun riflesso invalidante nei confronti della residua parte dei commi 1 degli artt. 13 e 14 e delle modalità di liquidazione delle spese necessarie per l'adempimento delle obbligazioni inerenti agli esercizi pregressi, previste dai commi 2 e 3 dei medesimi articoli.

Le richiamate disposizioni alimentano i fondi per la riassegnazione dei residui perenti in conto capitale e di spesa corrente destinati all'adempimento delle obbligazioni passive perfezionate negli esercizi precedenti, per le quali non sia sopravvenuta prescrizione.

Ancorché non vincolate da specifica disposizione normativa ad alcuna particolare risorsa allocata in parte entrata del bilancio, le spese di cui si prevede la reiscrizione appartengono alla categoria di quelle obbligatorie, per di più correlate all'esistenza di debiti regolarmente contratti e ad obbligazioni scadute o in scadenza nell'esercizio di competenza. Come è stato già osservato da questa Corte (sentenza n. 70 del 2012), il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione è obiettivo prioritario - tra i molti riferimenti normativi in ambito comunitario e nazionale è opportuno richiamare la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)» - non solo per la critica situazione economica che il ritardo ingenera nei soggetti creditori, ma anche per la stretta connessione con l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, il quale viene intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente.



Dunque, l'adempimento delle obbligazioni sorte a seguito di corretti e compiuti procedimenti deliberativi costituisce vincolo indefettibile per la Regione Abruzzo, ma deve avvenire secondo i canoni della sana gestione finanziaria, nel rispetto dei precetti discendenti dall'art. 81, quarto comma, Cost., attraverso le forme di copertura consentite dall'ordinamento.

5.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), va invece dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, degli artt. 1 e 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizzano, rispettivamente sul versante dell'entrata e della spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, l'avanzo di amministrazione presunto nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli articoli 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente.

6.- Analoga statuizione deve essere adottata nei confronti dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 l'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00, pari alla sommatoria degli importi destinati dagli artt. 13 e 14 alla riassegnazione dei residui passivi in conto capitale e di parte corrente. L'evidente correlazione con le suddette disposizioni comporta, infatti, un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse.

7.- Per effetto della dichiarazione d'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013, rimane assorbita la questione inerente alla pretesa insufficiente copertura dei fondi destinati alla riassegnazione delle spese relative ai residui perenti in conto capitale e di parte corrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2013, n. 3 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013-2015) nella parte inerente all'imputazione della spesa ai capitoli 323500 (U.P.B. 15.02.003) e 321920 (U.P.B. 15.01.002) del bilancio di previsione 2013;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nell'entrata del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui contabilizza, nella spesa del bilancio di competenza e di cassa dell'esercizio 2013, il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00;

4) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 nella misura di euro 9.000.000,00.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

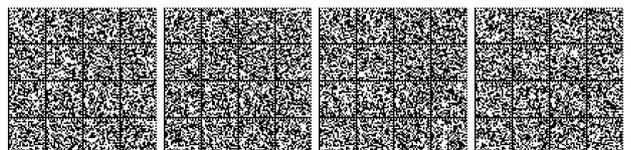
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 251

Sentenza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Esercizi di vicinato e strutture di vendita di dimensioni medie e grandi - Previsione che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il sub ingresso siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) - Ricorso del Governo - Ritenuta elusione della disciplina statale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Disposizioni che non investono profili edilizi, urbanistici o ambientali, adottate nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, artt. 17, 18 e 19.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera s).

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale - Previsione che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), e che le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 sono assoggettate alla procedura di verifica - Contrasto con il codice dell'ambiente che prevede la verifica di assoggettabilità a VIA per tutti i centri commerciali - Illegittima restrizione del campo di applicazione della disciplina della VIA - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 22.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b).

Commercio - Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Commercio al dettaglio su area privata - Previsione che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale sono soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area - Ricorso del Governo - Ritenuta possibilità di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio - Insussistenza - Necessità di interpretare il riferimento ai piani territoriali in senso stretto, ad esclusione dei profili paesaggistici eventualmente in essi contenuti - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50, art. 26.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, 22 e 26 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 1° marzo 2013, depositato il successivo 5 marzo e iscritto al n. 36 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1° marzo 2013, depositato il successivo 5 marzo e iscritto al n. 36 del registro ricorsi dell'anno 2013, ha impugnato gli articoli 17, 18, 19, 22 e 26 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), relativi al commercio al dettaglio su area privata, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

1.1.- Gli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012 presenterebbero tutti, secondo il ricorrente, un identico profilo d'illegittimità costituzionale in quanto prevedrebbero che le varianti conseguenti a procedura svolta presso lo sportello unico per le attività produttive (d'ora innanzi SUAP) e afferenti a strutture di vendita non debbano essere sottoposte a valutazione ambientale strategica (VAS), ciò che contrasterebbe con la disciplina statale relativa a quest'ultima e conseguentemente con la competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In particolare, l'art. 17 dispone che l'apertura, l'ampliamento o la riduzione di superficie, il mutamento del settore merceologico, il trasferimento di sede e il subingresso degli esercizi di vicinato non ubicati all'interno di grandi e medie strutture di vendita siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA), da presentarsi allo sportello unico per le attività produttive (SUAP).

L'art. 18, al primo comma, si riferisce alle medie strutture di vendita, con superficie non superiore a 1.500 metri quadrati, disponendo ugualmente che le aperture, gli ampliamenti, i trasferimenti di sede, i mutamenti di settore merceologico e i subingressi siano soggetti a SCIA da presentarsi al SUAP. I commi 2 e 3 dell'art. 18 riguardano invece medie strutture con superficie di vendita oltre i 1.500 metri quadrati. Il comma 2, in particolare, prevede che le aperture, gli ampliamenti, i trasferimenti di sede e le trasformazioni di tipologia siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP. Al comma 3 si prevede, invece, che le riduzioni di superficie, i mutamenti del settore merceologico e i subingressi relativi a tali strutture siano soggetti a SCIA, da presentarsi al SUAP.

L'art. 19, disciplinando le grandi strutture di vendita, prevede, al primo comma, che l'apertura, l'ampliamento, il trasferimento di sede, la trasformazione di tipologia siano soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP al soggetto titolare dell'attività commerciale o, in caso di grande centro commerciale, al soggetto promotore, mentre il secondo comma dispone che le relative riduzioni di superficie, i mutamenti del settore merceologico, la modifica della ripartizione interna, nonché il subingresso siano soggetti a SCIA, da presentarsi al SUAP.

1.2.- Il ricorrente lamenta che, in base ai tre articoli sopra menzionati, il SUAP possa concedere le autorizzazioni previste dalla disciplina regionale, omettendo la procedura di valutazione ambientale strategica (VAS).

Più specificamente, secondo il Presidente del Consiglio tali articoli disporrebbero che la VAS non venga svolta nei casi di varianti urbanistiche conseguenti a procedure SUAP. Secondo la doglianza, ai sensi della normativa statale, una variante urbanistica conseguente alla procedura di SUAP relativa a strutture di vendita dovrebbe essere sottoposta alle procedure di approvazione previste per tutte le altre varianti urbanistiche, e dunque, eventualmente, a valutazioni di compatibilità ambientale; non potrebbe godere, invece, delle semplificazioni previste per altre tipologie di progetti presentati al SUAP.



2.- Il ricorrente censura inoltre l'art. 22 della legge reg. n. 50 del 2012. Tale articolo dispone che le grandi strutture di vendita, aventi superficie di vendita superiore agli 8.000 metri quadrati, siano assoggettate alla valutazione d'impatto ambientale (VIA), mentre le strutture aventi superficie di vendita compresa tra i 2.501 e gli 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla procedura di verifica o screening.

2.1.- La norma regionale censurata sarebbe manifestamente difforme da quanto stabilito dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera *b*), il quale richiede che sia sottoposta alla verifica di assoggettabilità ambientale la costruzione di tutti i centri commerciali. La norma censurata, al contrario, limiterebbe l'applicazione della normativa sulla VIA alle sole grandi strutture aventi le caratteristiche sopra descritte. In tal modo, la disciplina regionale escluderebbe indistintamente dall'applicazione della verifica di assoggettabilità a VIA o screening i centri commerciali dalla superficie di vendita superiore a 150 e fino a 1.500 metri quadrati, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e superiori a 250 e fino a 2.500 metri quadrati nei Comuni con popolazione oltre i 10.000 abitanti.

Pertanto, la disposizione regionale restringerebbe illegittimamente il campo di applicazione della disciplina della VIA, come definito dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

3.- Viene infine censurato l'art. 26 della legge reg. n. 50 del 2012, il quale, dopo aver individuato, al comma 1, le strutture di vendita a rilevanza regionale, al comma 2 dispone che gli interventi su tali strutture siano soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area.

Tale norma consentirebbe all'accordo di programma di apportare varianti anche ai piani paesaggistici, in violazione degli artt. 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Infatti, gli artt. 135 e 143 del predetto codice prevedono che le modifiche e le deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possano essere introdotte esclusivamente attraverso una nuova pianificazione paesistica conforme ai contenuti regolatori stabiliti dal codice, previa intesa con lo Stato. La norma censurata, consentendo una variante al di fuori di tale procedura, sarebbe in conflitto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., che assegna alla competenza esclusiva statale la materia della tutela del paesaggio.

4.- La Regione Veneto si è costituita con atto depositato il 15 aprile 2013, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni prospettate.

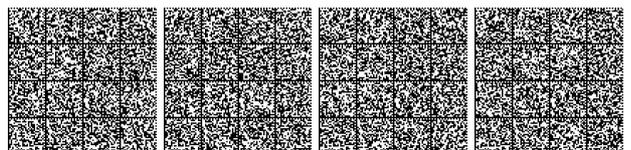
5.- In particolare, relativamente alle censure degli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, la parte resistente argomenta sostenendo che si tratti di un fraintendimento della nuova disciplina regionale in materia di commercio, prima ancora che delle specifiche disposizioni censurate.

Infatti, gli artt. da 17 a 19 non avrebbero alcun contenuto urbanistico né potrebbero attivare delle procedure di SUAP a contenuto urbanistico. Le disposizioni censurate attribuirebbero invece la titolarità al rilascio delle autorizzazioni commerciali ai Comuni territorialmente competenti, con espressa indicazione agli interessati di rivolgersi ai loro SUAP, in coerenza con la necessità di rendere puntualmente identificabile la struttura comunale preposta a svolgere tale funzione e al fine di razionalizzare l'impiego delle strutture comunali.

La circostanza che la domanda di rilascio dell'autorizzazione commerciale debba essere presentata al SUAP non avrebbe alcuna relazione con la tipologia di procedimento amministrativo che così prende avvio. L'unico procedimento coinvolto sarebbe quello relativo al rilascio di autorizzazione commerciale, disciplinato dai medesimi articoli censurati.

Il SUAP, ex art. 1, lettera *m*), del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), sarebbe l'unico punto di accesso per il richiedente, in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva. A tale sportello il privato indirizzerebbe la domanda di rilascio di autorizzazione commerciale, senza che da ciò scaturisca alcun procedimento volto al rilascio di permessi di costruire in deroga o variante alla pianificazione urbanistica. Il fatto di rivolgersi a quel punto di accesso non implicherebbe l'avvio di un procedimento a contenuto edilizio, e, se del caso, di variante urbanistica. Domande aventi altro contenuto, come quello edilizio, rimarrebbero soggette a specifica disciplina.

A ulteriore conferma di quanto sostenuto, il resistente evidenzia che il rilascio dell'autorizzazione commerciale avrebbe a presupposto insuperabile il requisito della conformità urbanistica, di cui all'art. 21 della legge reg. censurata, il quale richiederebbe che sia le grandi che le medie strutture di vendita siano conformi allo strumento urbanistico generale.



6.- Relativamente alla censura dell'art. 22 della legge reg. impugnata, il resistente argomenta tanto per l'inammissibilità quanto per l'infondatezza.

6.1.- L'inammissibilità deriverebbe dalla mancanza di motivazioni da cui sarebbe affetto il ricorso sul punto. Il Presidente del Consiglio avrebbe, infatti, dovuto motivare sulle ragioni per le quali con la normativa impugnata sarebbero stati oltrepassati i limiti di flessibilità consentiti dalla normativa statale in materia di VIA. La disciplina statale, infatti, ammetterebbe margini di discrezionalità per le Regioni, da individuare nell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006. Sebbene tale articolo, al comma 7, sottoponga a screening e poi eventualmente a VIA, fra l'altro, i progetti elencati nell'Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), tuttavia, al successivo comma 9, consente alle Regioni di determinare, per specifiche categorie progettuali o in particolari situazioni ambientali e territoriali, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità. Il ricorrente avrebbe pertanto omesso di spiegare per quale ragione quest'ipotesi non si applichi al caso in oggetto.

6.2.- Il legislatore regionale, del resto, avrebbe esercitato correttamente la discrezionalità consentitagli all'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006. Il resistente sostiene che l'Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), del d.lgs. n. 152 del 2006, accosti progetti di sviluppo e di riassetto di aree urbane di diversa dimensione con la costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Questo condurrebbe a ritenere che qualsiasi struttura qualificabile come centro commerciale sia da sottoporre necessariamente a screening, a prescindere dalla dimensione dell'insediamento, con il paradossale esito di obbligare alla procedura di screening anche accostamenti di esercizi commerciali di dimensioni molto contenute, laddove grandi strutture di vendita, di estensioni molto significative, non qualificabili come centri commerciali ai sensi della disciplina statale, non sarebbero soggette allo screening.

6.3.- La disposizione regionale sarebbe propriamente finalizzata a estendere la portata delle verifiche a tutela dell'ambiente, includendovi le grandi strutture di vendita non qualificabili come centri commerciali. La normativa censurata riguarderebbe infatti le iniziative estranee alla disciplina statale in materia di VIA, che si rivolgerebbe soltanto ai centri commerciali. In tal modo, si rimedierebbe a una carenza della legislazione statale, che avrebbe distinto nettamente, all'art. 4 del d.lgs. n. 114 del 1998, le due tipologie commerciali, sottoponendo a controllo ambientale una grande struttura soltanto se e quando essa sia inserita in una più ampia struttura qualificabile come centro commerciale, senza prevedere alcunché per singole grandi strutture, di dimensioni anche superiori a quelle di un normale centro commerciale. La Regione Veneto, a fronte di una disciplina statale illogica, avrebbe superato tale ingiustificata differenziazione di regime, estendendo il controllo anche alle grandi strutture di vendita non inserite in un vero e proprio centro commerciale. Infatti, mentre la legislazione statale prevede una procedura di screening per i soli centri commerciali, la normativa regionale la prevedrebbe più generalmente per le strutture di vendita aventi superficie tra i 2.501 e gli 8.000 metri quadrati, sottoponendo direttamente a VIA le strutture oltre quest'ultima soglia.

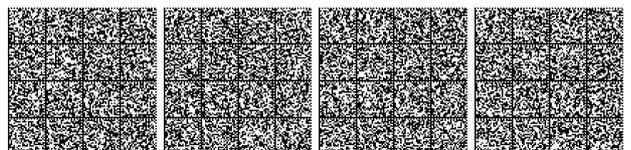
7.- Relativamente alla censura dell'art. 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, la parte resistente evidenzia che tale articolo non ammetterebbe deroghe ai piani paesaggistici, ma a quelli territoriali, a differenza di quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio.

7.1.- Nonostante l'avvocatura regionale metta in luce che il d.lgs. n. 42 del 2004, agli artt. 135 e 143, disciplina i piani paesaggistici, includendo con tale espressione anche quelli incorporati nei piani territoriali, qualificandoli quali «piani urbanistico-territoriali con specifica valenza paesaggistica», secondo la resistente andrebbe rimarcata la distinzione sia formale che sostanziale dei piani a duplice valenza urbanistico-territoriale e al contempo paesaggistica, da quelli meramente territoriali. Lo confermerebbero sia la diversità di contenuto, sia il differente procedimento di formazione, come evidenziato anche dalla giurisprudenza amministrativa: l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 prescriverebbe uno specifico procedimento, coinvolgente il Ministero per i beni e le attività culturali e la Regione, per l'elaborazione dei soli piani paesaggistici.

Permarrebbe, dunque, una chiara distinzione tra piani paesaggistici e piani territoriali. Nel Veneto, al momento del ricorso, non esisterebbe alcun piano paesaggistico. Pertanto, non potrebbe, nemmeno astrattamente, verificarsi un conflitto tra la disciplina legislativa regionale censurata e quella statale, e dunque il legislatore regionale non avrebbe introdotto, illegittimamente, alcuna deroga. Né una tale ipotesi potrebbe verificarsi in futuro, in quanto i piani territoriali di cui all'art. 26 censurato rimarrebbero comunque distinguibili dai piani paesaggistici e da quelli urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Conclusivamente, non si darebbe alcun conflitto tra la legislazione regionale e quella statale evocata a parametro.

8.- Con memoria depositata nella cancelleria il 17 settembre 2013, la difesa regionale ha ulteriormente dedotto, in particolare con riferimento alla censura dell'art. 22 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012.



8.1.- Più precisamente, la Regione Veneto sostiene che l'impugnazione, sul punto, riguarda un aspetto che non è oggetto di disciplina, ovvero le medie strutture di vendita, aventi una superficie di vendita compresa tra i 151 e i 1.500 o i 251 e i 2.500 metri quadri. L'omessa presa in considerazione - accanto alle grandi strutture - delle medie strutture di vendita equivarrebbe, nella lettura del ricorrente, a sottrarle al controllo già disposto dalla legislazione statale.

8.2.- La resistente sostiene che la Regione Veneto abbia inteso disciplinare le grandi strutture di vendita, colmando una lacuna nella legislazione statale, la quale, disponendo soltanto con riferimento ai centri commerciali, assoggetterebbe a controllo soltanto una parte delle grandi strutture, ignorando quelle autonome, ospitate in distinti edifici ubicati nel territorio regionale.

È nei confronti di tali insediamenti che sarebbe intervenuta la disciplina regionale con l'art. 22, il quale, anziché interferire con la disciplina statale e ridurre la portata applicativa escludendo dai controlli le medie strutture, avrebbe al contrario esteso le verifiche di compatibilità ambientale delle grandi strutture integrandole nel quadro della generale regolamentazione del commercio. Tale intervento sarebbe del resto in linea con la giurisprudenza costituzionale, la quale avrebbe già confermato come la tutela dell'ambiente rappresenti un valore il cui livello di tutela minimo è stabilito dalla legislazione statale, ma che la legislazione regionale può elevare.

8.3.- La Giunta regionale del Veneto avrebbe, del resto, con la deliberazione 3 maggio 2013, n. 575 (Adeguamento alla sopravvenuta normativa nazionale e regionale delle disposizioni applicative concernenti le procedure di valutazione di impatto ambientale di cui alla Dgr n. 1539 del 27 settembre 2011 e sua contestuale revoca), confermato tale portata applicativa dell'art. 22 censurato. Infatti, con tale atto si sarebbe dato corso al riordino e all'aggiornamento delle misure regionali applicative della legislazione ambientale, precisando, all'Allegato A, che le medie strutture di vendita in forma di centro commerciale sono sottoposte alla procedura di verifica di assoggettabilità ai sensi dell'Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006, e che le disposizioni di cui all'art. 22 si applicano alle grandi strutture di vendita a prescindere dall'articolazione in forma di esercizio singolo, centro o parco commerciale.

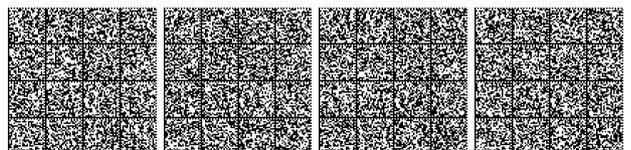
Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 1° marzo 2013, depositato il successivo 5 marzo e iscritto al n. 36 del registro ricorsi dell'anno 2013, ha impugnato gli articoli 17, 18, 19, 22 e 26 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto), relativi al commercio al dettaglio su area privata, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- Gli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. n. 50 del 2012 dispongono che l'apertura, i mutamenti di superficie, di settore, la trasformazione, il trasferimento di sede e il subingresso rispettivamente degli esercizi di vicinato (art. 17) e delle strutture di vendita di dimensioni medie (art. 18) e grandi (art. 19), siano soggetti a segnalazione certificata d'inizio attività (d'ora innanzi SCIA) o ad autorizzazione, da presentare o richiedere allo sportello unico per le attività produttive (SUAP). Secondo il ricorrente, tali previsioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto, prevedendo che l'interessato possa rivolgersi al SUAP le richieste di autorizzazione o le segnalazioni d'inizio attività, eluderebbero la disciplina statale in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), necessaria, in particolare, per le strutture commerciali di medie e grandi dimensioni.

2.1.- Le questioni relative agli artt. 17, 18 e 19 non sono fondate.

In conformità alla normativa statale (artt. 1 e 2 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 - Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che individua nel SUAP l'«unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive», le disposizioni regionali impuginate si limitano a distinguere i casi in cui un'attività commerciale può essere avviata o modificata sulla base di una SCIA, da quelli in cui è invece necessaria un'autorizzazione. La distinzione tiene conto delle dimensioni dell'esercizio di vendita e della tipologia della variazione da effettuare (apertura, ampliamento, riduzione, subingresso, e così *via*). Comune alle due ipotesi è l'individuazione nel SUAP del punto di contatto tra il richiedente e la pubblica amministrazione. A tale soggetto il titolare dell'esercizio commerciale è tenuto a indirizzare o la segnalazione d'inizio attività o la domanda di autorizzazione, a seconda dei casi indicati, appunto, negli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012.



Le disposizioni censurate, adottate nell'esercizio della competenza residuale in materia di commercio (*ex multis*, sentenze n. 18 del 2012, n. 150 del 2011 e n. 288 del 2010), non si occupano in alcun modo dei profili edilizi, urbanistici o ambientali dei procedimenti relativi agli esercizi commerciali, i quali rimangono soggetti a specifica disciplina.

In particolare, per quanto riguarda la VAS cui fanno riferimento le censure, essa è regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il cui art. 11 attribuisce all'autorità procedente il compito di avviare la stessa contestualmente al processo di formazione dei piani e dei programmi aventi un impatto significativo sull'ambiente e sul patrimonio culturale. Spetterà, dunque, all'autorità amministrativa effettuare la VAS, nei casi previsti dal legislatore statale (art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006), tenendo peraltro conto che essa si configura come fase interna ai procedimenti di formazione dei piani e dei programmi (Consiglio di Stato, sezione IV, 12 gennaio 2011, n. 133) e, dunque, non attiene alle modalità di presentazione al SUAP di richieste relative al singolo esercizio commerciale.

In conclusione, le disposizioni regionali impugnate non danno adito ad alcuna interpretazione che abiliti l'amministrazione procedente ad omettere la VAS, o le altre valutazioni ambientali, laddove richieste e, pertanto, non si dà alcun conflitto tra gli artt. 17, 18 e 19 censurati e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.- L'art. 22 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012 riguarda l'assoggettabilità delle strutture di vendita a verifiche di compatibilità ambientale. La disciplina regionale dispone che le grandi strutture aventi superficie di vendita superiore a 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla valutazione di impatto ambientale (VIA), mentre le grandi strutture aventi superficie di vendita compresa tra 2.501 e 8.000 metri quadrati sono assoggettate alla procedura di verifica o screening. Secondo il ricorrente, tale disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla tutela ambientale, in quanto confligge con il d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), il quale sottopone a verifica di assoggettabilità a VIA o screening la costruzione di tutti i centri commerciali, compresi quelli di medie dimensioni, aventi cioè superficie di vendita superiore a 150 e fino a 2.500 metri quadrati, nei Comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti, e superiore a 250 e fino a 2.500 metri quadrati nei Comuni con popolazione oltre i 10.000 abitanti. Il legislatore regionale avrebbe, dunque, ristretto illegittimamente il campo di applicazione della disciplina della VIA, limitandolo alle sole grandi strutture aventi superficie di vendita oltre i 2.500 metri quadrati.

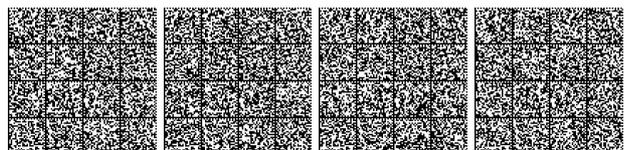
3.1.- Preliminarmente, va rigettata l'eccezione d'inammissibilità della Regione Veneto, la quale sostiene che il ricorrente avrebbe dovuto motivare sulle ragioni per le quali la Regione avrebbe ecceduto dai propri limiti competenziali, dal momento che il medesimo d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 6, comma 7, ammetterebbe margini di discrezionalità per le Regioni, consentendo loro di determinare, per specifiche categorie o situazioni, criteri o condizioni di esclusione dalla verifica di assoggettabilità.

L'eccezione di inammissibilità non può essere accolta, in quanto il Presidente del Consiglio, seppur succintamente, ha offerto alla Corte un corredo motivazionale idoneo a identificare la ragione della censura nella prospettata elusione parziale della disciplina relativa alla valutazione di assoggettabilità, con riferimento ai centri commerciali di media grandezza, individuando «con sufficiente chiarezza le ragioni della doglianza, precisando le norme statali interposte con le quali le disposizioni regionali si porrebbero in contrasto ed evocando specifici parametri costituzionali» (sentenza n. 28 del 2013).

3.2.- Nel merito, la questione avente ad oggetto l'art. 22 è fondata, nei termini di seguito precisati.

Il legislatore regionale prevede esplicitamente la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA per le «grandi strutture di vendita», aventi superficie superiore ai 2.500 metri quadrati, laddove il legislatore statale richiede che le medesime procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità riguardino tutti i «centri commerciali» (d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b). Orbene, ai sensi della normativa statale, i centri commerciali sono definiti come strutture di vendita di medie e grandi dimensioni, nelle quali più esercizi commerciali sono inseriti in una struttura a destinazione specifica e usufruiscono di infrastrutture comuni e spazi di servizio gestiti unitariamente (art. 4, comma 1, lettera g, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 - Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Pertanto, la disposizione regionale impugnata si riferisce a una categoria di esercizi commerciali, quella delle grandi strutture di vendita, diversa da quella utilizzata dal legislatore statale. Per alcuni aspetti essa è più ampia, perché al suo interno annovera anche le grandi strutture che non possono essere definite centri commerciali, in quanto non ricomprendono una pluralità di esercizi; per altri aspetti, essa è più restrittiva, perché non include i centri commerciali di medie dimensioni.

Posto che la disciplina della VIA rientra senza alcun dubbio nella tutela dell'ambiente di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 221 del 2010 e n. 234 del 2009), ne consegue che la disposizione regionale impugnata, discostandosi da quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, Allegato IV alla Parte II, punto 7, lettera b), è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nella parte in cui non include tra le strutture soggette a verifica di assoggettabilità (a VIA) i centri commerciali di medie dimensioni.



4.- L'art. 26 della medesima legge reg. n. 50 del 2012 dispone che gli interventi sulle strutture di vendita a rilevanza regionale siano soggetti a un accordo di programma ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche in variante urbanistica e ai piani territoriali e d'area. In questo modo, la norma regionale, ad avviso del ricorrente, consentirebbe di effettuare varianti anche ai piani paesaggistici, in violazione degli artt. 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), i quali, al contrario, dispongono che le modifiche e le deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possano essere introdotte esclusivamente attraverso una nuova pianificazione paesistica, conforme ai contenuti regolatori stabiliti dal codice dei beni culturali e del paesaggio e previa intesa con lo Stato. Secondo il ricorrente, la norma censurata, consentendo di derogare a tale procedura, confliggerebbe, per la precisione, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., relativamente alla competenza legislativa statale in materia di paesaggio.

4.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

Occorre anzitutto osservare che la disposizione non menziona affatto i piani paesaggistici, ma solo i piani territoriali e d'area. Il tenore letterale della previsione normativa sottoposta a giudizio, dunque, non si presta all'interpretazione prospettata dal ricorrente, secondo la quale essa permetterebbe di apportare varianti ai piani paesaggistici al di fuori delle procedure previste dalla legislazione statale. L'art. 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012 si limita a stabilire che gli accordi di programma che riguardano gli interventi sulle strutture di vendita di interesse regionale possano determinare varianti ai piani territoriali o d'area.

D'altra parte, l'impugnato art. 26 richiede il rispetto del regolamento regionale, il quale, proprio in attuazione della norma qui in esame, esplicitamente esige che gli accordi di programma in variante ai piani territoriali e d'area debbano comunque conformarsi alle norme in materia paesaggistica (art. 9, comma 5, del regolamento regionale 21 giugno 2013, n. 1 - Indirizzi per lo sviluppo del sistema commerciale - articolo 4 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50). Ne consegue che il riferimento ai piani territoriali contenuto nella disposizione impugnata deve essere interpretato in senso stretto, ad esclusione dei profili paesaggistici eventualmente in essi contenuti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 50 (Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto) nella parte in cui non prevede la verifica di assoggettabilità per i centri commerciali di medie dimensioni;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, promossa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Veneto n. 50 del 2012, promossa, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

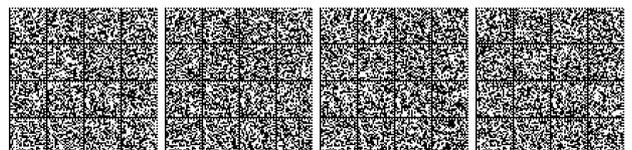
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 252

Sentenza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Interventi spiegati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano - Eccepita inammissibilità - Reiezione.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 25, comma 2, e 27, comma 2.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni - Eccepita invalidità per la partecipazione del Presidente della Provincia, in presunta situazione di conflitto di interessi - Reiezione.

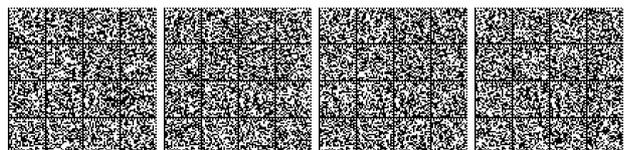
- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Legge 11 febbraio 1953, n. 87, artt. 39, terzo comma, e 40.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti - Ricorsi promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato, avverso atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni - Eccepita genericità - Reiezione.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, lettera a), 8, comma 1, lettera a), 16, 52, 69 e seguenti.

Corte dei conti - Procedimento di responsabilità amministrativa - Atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, diretti ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia di Bolzano - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra enti promossi dalla Provincia di Bolzano nei confronti dello Stato - Asserita esorbitanza della Corte dei conti dalle sue attribuzioni - Asserita lesione delle prerogative legislative, amministrativa e finanziaria della Provincia autonoma, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Utilizzo del conflitto tra enti come improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria - Inammissibilità dei ricorsi - Assorbimento della decisione sulle istanze di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati.

- Decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 97, 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119; statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4, comma 1, lettera a), 8, comma 1, lettera a), 16, 52, 69 e seguenti.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti sorti a seguito del decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e della richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013, promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 17 dicembre 2012 ed il 22 aprile 2013, depositati in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed il 29 aprile 2013 ed iscritti al n. 16 del registro conflitti tra enti 2012 ed al n. 4 del registro conflitti tra enti 2013.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano;

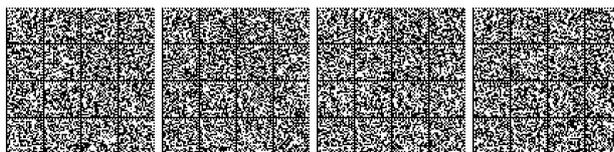
udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Carola Pagliarin per la Provincia autonoma di Bolzano, il procuratore regionale Robert Schülmers per la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso (reg. confl. enti n. 16 del 2012) notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 17 dicembre 2012, nonché alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, e alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 15-20 dicembre 2012, e depositato il 21 dicembre 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso - in riferimento agli artt. 5, 97 (in relazione al principio di buon andamento della pubblica amministrazione), 100, 103, 114, 116, 117, 118 e 119 della Costituzione e agli artt. 4 (in particolare, comma 1, lettera *a*), 8 (in particolare, comma 1, lettera *a*), 16, 52 e 69 e seguenti dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), disciplinanti, questi ultimi, la «Finanza della regione e delle province» - conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione al decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012 e notificatole il 18 ottobre 2012. Con tale atto istruttorio, emesso nell'ambito del procedimento per responsabilità amministrativa n. V2012/00402, la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale di Bolzano aveva disposto il sequestro in originale di «tutta la documentazione giustificativa relativa alle spese riservate impegnate sul capitolo di spesa di pertinenza del Presidente provinciale e relative alle [...] annualità [...] dal 1994 sino ad oggi (eccezione fatta per l'anno 2011, in quanto già sottoposte a sequestro)», nonché dei «registri in cui sono state e vengono annotate le spese riservate del presidente provinciale dal 1994 ad oggi».

Dal decreto impugnato risulta che: *a*) esso faceva séguito a un precedente decreto di sequestro - adottato dalla medesima Procura regionale di Bolzano il 10 ottobre 2012 nell'ambito del procedimento per responsabilità amministrativa n. V2011/00394, aperto a fronte di notizie di danno erariale relative alle spese per l'organizzazione della festa di compleanno del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano Alois Durnwalder tenutasi il 24 settembre 2011 - con



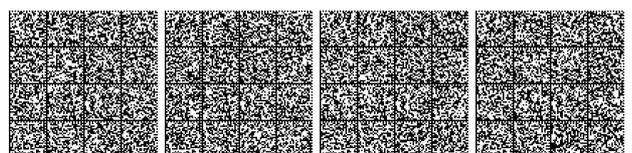
il quale detta Procura aveva disposto il sequestro probatorio, tra l'altro, di «tutti i documenti giustificativi inerenti alle spese di rappresentanza e alle spese c.d. riservate compiute o comunque riferibili al presidente provinciale Alois Durnwalder nel corso dell'anno 2011»; *b*) i riscontri documentali acquisiti in séguito all'esecuzione del decreto di sequestro del 10 ottobre 2012 avrebbero integrato, «a loro volta, una chiara, specifica ed autonoma notizia di danno erariale appresa nel corso dell'istruttoria, che impone autonomi accertamenti da parte del pubblico ministero contabile stante l'assoluta evidenza dei potenziali illeciti contabili commessi»; *c*) da tale documentazione sarebbe infatti «emerso che la quasi totalità delle c.d. spese riservate di pertinenza del Presidente Alois Durnwalder [...] non solo pare discostarsi da quelli che sono i requisiti di legittimità delle stesse [...] ma [...] si traduce in spese prive di apparente connessione con le funzioni esercitate [...] essendo in gran parte prive di una seria o comunque certa causa di giustificazione ed aventi in molti casi una indiscutibile matrice esclusivamente personale»; *d*) «in particolare», l'atto istruttorio sarebbe giustificato dalla «dimensione dei presunti illeciti relativi alle c.d. spese riservate di pertinenza del Presidente Durnwalder» e dalla «sistematicità degli stessi», ciò che farebbe ritenere, «secondo l'id quod plerumque accidit, che tali comportamenti illeciti si siano verificati, con un grado di probabilità pari alla quasi certezza, anche nei periodi di tempo precedenti al 2011 e successivi allo stesso anno», con la conseguenza che sarebbe stato «necessario acquisire tutta la pertinente documentazione relativa alle predette annualità per accertare e quantificare il danno erariale complessivo»; *e*) poteva, «allo stato degli atti [...] ritenersi assai verosimilmente integrato un "occultamento doloso del danno" da parte del Presidente Durnwalder, protrattosi dall'inizio dell'assunzione della Presidenza provinciale ad oggi stante: *a*) la probabile natura dolosa degli apparenti illeciti commessi dal Durnwalder; *b*) l'utilizzo del fondo delle c.d. spese riservate anche come forma di provvista per altre spese di dubbia liceità o non altrimenti giustificabili; *c*) la sistematica mancata sottoposizione delle c.d. spese riservate [...] ad una forma di controllo interno compatibile con i principi generali in materia di contabilità pubblica [...]; *d*) la sistematica deliberata sottrazione delle spese riservate a forme di controllo legittimamente esercitate da altri organi provinciali», con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale decorre «dalla data della sua scoperta» - avvenuta, nella specie, il 12 ottobre 2012 (cioè il giorno in cui la documentazione acquisita in conseguenza dell'esecuzione del primo decreto di sequestro del 10 ottobre 2012 fu trasmessa alla Procura regionale) - e che, in ragione di ciò, sarebbe stato «necessario acquisire tutta la documentazione giustificativa relativa alle spese riservate del presidente Durnwalder relativamente al periodo che va dal 1994 ad oggi (salvo l'anno 2011)».

Secondo la Provincia autonoma ricorrente, l'impugnato decreto di sequestro violerebbe anzitutto i limiti posti alle attribuzioni della Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost. Ciò in quanto esso, integrando un'attività istruttoria «non suffragata da elementi concreti e specifici» in ordine al compimento di illeciti amministrativi produttivi di danno erariale, «ma fondata su mere supposizioni» e, quindi, «meramente esplorativa», e comportando l'acquisizione di una documentazione vastissima, concernente l'intero «settore di attività» della Provincia autonoma costituito dalle spese riservate del suo Presidente relativamente a un lunghissimo periodo di tempo (pari a poco meno di un ventennio) per gran parte del quale il diritto al risarcimento del danno erariale avrebbe dovuto ritenersi prescritto, si tradurrebbe, nella sostanza, in un vero e proprio «strumento di controllo generalizzato», «indiscriminato e globale», del citato settore di attività istituzionale del Presidente della Provincia autonoma, non spettante alla Corte dei conti e comportante, perciò, l'illegittima invasione della sfera costituzionale di competenza della Provincia.

Da detto superamento dei limiti posti alle attribuzioni della Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost. deriverebbe poi - sempre secondo la Provincia autonoma ricorrente - l'invasione della sfera di autonomia organizzativa, legislativa, amministrativa e finanziaria assegnata alla stessa dalla Costituzione e dallo statuto di autonomia, nonché la violazione dell'art. 97 Cost.

Risulterebbe lesa, anzitutto, l'autonomia garantita alla Provincia autonoma di Bolzano dagli artt. 5, 114 e 116 Cost. Il decreto impugnato violerebbe, in particolare, l'autonomia organizzativa della Provincia autonoma, atteso che tale sfera di competenza «si esprime anche attraverso la scelta di assicurare l'espletamento delle finalità e dei compiti propri dell'amministrazione provinciale, nonché la valorizzazione dell'immagine istituzionale della Provincia stessa, per mezzo dello stanziamento in bilancio di somme destinate alla copertura di spese [...] riservate».

Sarebbe poi violata l'autonomia legislativa assegnata alla Provincia autonoma dagli articoli 116 e 117 Cost. e 4, comma 1, lettera *a*), e 8, comma 1, lettera *a*), del suo statuto speciale, i quali attribuiscono, rispettivamente, alla Regione Trentino-Alto Adige la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto» e alle sue Province autonome quella in materia di «ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto». Secondo la ricorrente, infatti, dalla motivazione del decreto di sequestro impugnato «si intuisce che la Procura, nel riconoscere come legittimo solamente un certo modello di gestione e rendicontazione dell'attività di spesa, guardi con sospetto la speciale legislazione adottata dalla Provincia [...], presumendo, pur in mancanza di dati concreti e oggettivi in tal senso, l'illegittimità e l'illiceità delle condotte poste in essere, in ogni caso, nell'osservanza



della predetta legislazione speciale». Ne discenderebbe che tale decreto di sequestro presuppone «un giudizio globalmente negativo [...] in ordine all'esercizio della potestà legislativa, per come essa è stata in concreto discrezionalmente espletata dalla Provincia autonoma di Bolzano», in particolare, con riguardo alla disciplina dei «profili [...] contabili e finanziari inerenti all'ordinamento [...] degli uffici provinciali».

Verrebbe poi lesa l'autonomia amministrativa assegnata alla Provincia autonoma dall'art. 118 Cost. e dagli artt. 16 e 52 del suo statuto speciale. Ciò in quanto il decreto impugnato comporterebbe una compressione delle funzioni amministrative della Provincia autonoma e, in specie, di quelle del suo Presidente che abbiano comportato una spesa avente la propria copertura finanziaria nel capitolo del bilancio provinciale dedicato alle spese riservate.

Sarebbe lesa, ulteriormente, l'art. 97 Cost., in riferimento al principio del buon andamento della pubblica amministrazione, con il quale l'atto istruttorio impugnato contrasterebbe «in quanto espressione di un controllo generalizzato, successivo ed ultroneo rispetto alle operazioni di rendicontazione già espletate all'interno dell'amministrazione provinciale».

Infine, sarebbe violata l'autonomia finanziaria di spesa assegnata alla Provincia autonoma dall'art. 119 Cost. nonché dagli articoli «69 ss.» dello statuto speciale, disciplinanti la «Finanza della regione e delle province» (in particolare, dagli artt. 83 e 84, primo comma, di detto statuto). Tale violazione conseguirebbe al fatto che il decreto di sequestro impugnato «appare strumentale rispetto alla contestazione dell'autonomia di spesa della Provincia autonoma di Bolzano e delle scelte di allocazione delle risorse da essa compiute, con particolare riferimento allo stanziamento annuale, in appositi capitoli di bilancio, di somme destinate al sostenimento delle spese di rappresentanza e riservate».

La ricorrente chiede perciò alla Corte costituzionale, previa sospensione dell'esecuzione dell'impugnato decreto di sequestro, di dichiarare che «non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, disporre un sequestro generalizzato in ordine ai documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e, per l'effetto, annullare l'atto impugnato nella sua interezza».

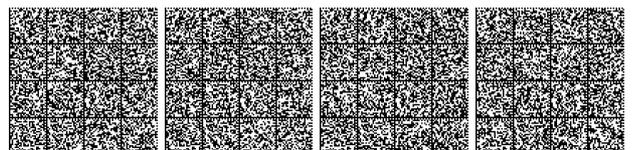
2.- È intervenuta in giudizio la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, nella persona del Procuratore regionale pro-tempore, chiedendo che l'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato sia dichiarata inammissibile e che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

La Procura regionale deduce, preliminarmente, l'inammissibilità del conflitto per tre motivi.

Un primo motivo di inammissibilità del conflitto sarebbe costituito dall'invalidità della deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano n. 1867 del 10 dicembre 2012, con la quale ne è stata decisa la proposizione. Tale invalidità sarebbe stata determinata, in particolare, dalla partecipazione, sia alla discussione che alla votazione della deliberazione, del Presidente della Provincia Alois Durnwalder, il quale si sarebbe trovato in una situazione di conflitto di interessi - derivante, essenzialmente, dal fatto che il procedimento nel cui ambito era stato adottato l'impugnato decreto di sequestro aveva a oggetto proprio la gestione delle spese riservate a lui riconosciute - che gli avrebbe imposto di astenersi.

Un secondo motivo di inammissibilità sarebbe costituito dalla «genericità» della stessa deliberazione in seguito alla quale il ricorso è stato proposto, che non spiegherebbe quali siano «le competenze lese e, soprattutto, in quale modo tale lesione si sarebbe verificata ad opera del decreto di sequestro impugnato».

Un terzo motivo di inammissibilità del ricorso risiederebbe infine nel fatto che lo stesso si tradurrebbe, in realtà, in un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria da parte della Procura regionale. Ciò troverebbe conferma, tra l'altro, in due circostanze. Anzitutto, nel fatto che il ricorso contesta in più punti la sussistenza di un occultamento doloso del danno, cioè di un profilo che dovrebbe essere esaminato nella «sede naturale» costituita dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, dinanzi alla quale si celebrerà, verosimilmente, il giudizio di responsabilità amministrativa, e non, invece, davanti alla Corte costituzionale. In secondo luogo, nella circostanza che quanto sostenuto nel ricorso - in ordine al carattere meramente esplorativo dell'impugnato decreto di sequestro e al fatto che esso implicherebbe, nella sostanza, un controllo generalizzato di un intero settore di attività della Provincia autonoma - integra un interesse tutelabile attraverso l'azione di nullità prevista dal comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, secondo cui: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttorio ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno» e qualunque atto istruttorio posto in essere in violazione di tale disposizione «è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione



giurisdizionale della Corte dei conti». Dalla norma citata discende, sempre secondo la resistente, che la Provincia autonoma ricorrente ben avrebbe potuto, e potrebbe tutt'ora, esercitare l'azione di nullità sulla base delle stesse argomentazioni poste a fondamento del promosso ricorso per conflitto di attribuzione.

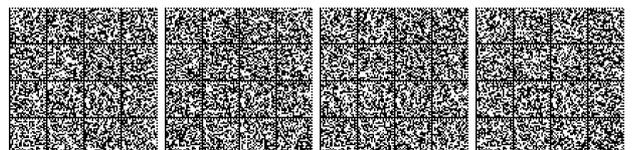
La Procura regionale deduce poi, in ogni caso, l'infondatezza del ricorso. Al riguardo, sottolinea che l'impugnato decreto di sequestro fu adottato dopo avere rilevato - sulla base della documentazione contabile relativa alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma relative all'anno 2011, acquisita in esito all'esecuzione del decreto di sequestro adottato nell'ambito del procedimento V2011/00394 - «la natura illecita di plurime condotte gestorie del Durnwalder in relazione all'uso del c.d. fondo riservato». In particolare, dall'esame dell'estratto (relativo al solo anno 2011) del registro sul quale venivano quotidianamente registrate le spese effettuate con il denaro del fondo riservato (cosiddetto registro SOFO), sarebbero emerse «anomalie e criticità che lasciavano desumere la natura illecita [...] di gran parte delle spese in esso riportate». La Procura regionale elenca sette categorie di spese effettuate su detto fondo e registrate sul registro SOFO delle quali poteva desumersi la natura illecita, indicando le ragioni di tale illiceità. Le maggiori anomalie nella gestione del fondo per le spese riservate sarebbero state relative, però, a quella che la Procura regionale definisce «una [...] contabilità occulta del Durnwalder, non risultante dal registro SOFO, ma da separati rendiconti mensili dallo stesso sottoscritti» e posta in essere attraverso una serie di operazioni compiutamente descritte dalla stessa Procura e, a suo avviso, certamente illecite. La resistente afferma quindi che l'illecita utilizzazione del fondo per le spese riservate, mediante esborsi sia registrati sul registro SOFO che riconducibili alla predetta contabilità occulta, costituiva un danno evidente per l'amministrazione provinciale e che per tale ragione aveva disposto l'apertura di un nuovo procedimento avente ad oggetto le modalità di gestione del fondo da parte del Presidente Durnwalder e adottato il decreto di sequestro impugnato. Quest'ultimo, perciò, sarebbe stato disposto non sulla scorta di «supposizioni» o «congetture» ma sulla base di «precisi elementi gravemente indizianti a carico del Durnwalder», di «solidi indizi di responsabilità» in capo allo stesso, configurandosi perciò come «una doverosa iniziativa giudiziaria». La Procura regionale afferma ancora che l'oggetto del decreto di sequestro impugnato non era «affatto vago ed impreciso [...] ma, al contrario, era assolutamente specifico» con riguardo sia ai documenti che si intendeva acquisire, cioè quelli «relativi alla contabilità del Durnwalder», sia alle annualità alle quali gli stessi si riferivano, cioè quelle dal 1994 all'ottobre del 2012, con l'esclusione del 2011. Per tali ragioni il ricorso sarebbe, oltre che inammissibile, infondato.

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

La difesa dello Stato deduce, preliminarmente, l'inammissibilità del conflitto sia per la genericità della delibera della Giunta provinciale a séguito della quale fu proposto, mancando la stessa dell'indicazione specifica dei motivi dell'impugnazione, sia «per omesso esercizio dell'azione di nullità» prevista dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge n. 78 del 2009, ciò che confermerebbe come il ricorso si risolve in un improprio strumento di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria spettante alla Corte dei conti.

Quanto all'infondatezza del ricorso, la difesa statale afferma che essa emerge dalla semplice lettura dei fatti indicati nell'impugnato decreto di sequestro, la cui sussistenza escluderebbe in radice che la Procura regionale abbia inteso esercitare l'attività di «controllo generalizzato» lamentata dalla ricorrente e ne abbia perciò leso la sfera di competenza. Ciò in quanto da detti fatti risulterebbe che: a) l'indagine della Procura regionale era sorta in relazione all'utilizzazione a fini personali (la celebrazione della festa di compleanno del Presidente Durnwalder) di un immobile pubblico, alla quale aveva fatto séguito il sequestro della documentazione relativa alle spese riservate dell'anno 2011; b) da tale documentazione erano emerse irregolarità così gravi e sistematiche da fare presumere la loro non occasionalità e la commissione delle stesse anche nei periodi precedenti; c) tali periodi ben potevano comprendere annualità anteriori al quinquennio precedente, tenuto conto del fondato sospetto di occultamento degli illeciti. L'Avvocatura dello Stato osserva ancora che, poiché il ricorso ha ad oggetto un provvedimento «di natura cautelare, finalizzato ad acquisire ulteriori elementi di prova rispetto a quanto già emergente dalla documentazione relativa al 2011», ad escludere la fondatezza dello stesso sarebbe «sufficiente la sussistenza di una possibile fondatezza dell'ipotesi accusatoria avanzata dalla Procura, indipendentemente dal fatto se tale ipotesi troverà o meno conferma davanti all'organo giudicante della [...] Corte dei conti».

4.- Con ricorso (reg. confl. enti n. 4 del 2013) notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 22 aprile 2013, nonché alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, e alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 20-24 aprile 2013, e depositato il 29 aprile 2013, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso - in riferimento ai medesimi parametri costituzionali e statutari invocati nel ricorso iscritto al n. 16 del reg. confl. enti 2012 - conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano,



il 21 febbraio 2013 e ricevuta il 27 febbraio 2013. Con tale atto istruttorio - emesso nello stesso procedimento per responsabilità amministrativa nell'ambito del quale era già stato adottato, dalla medesima Procura regionale, il decreto di sequestro impugnato con il ricorso iscritto al n. 16 del reg. confl. enti 2012 - la Procura regionale di Bolzano chiedeva alla Provincia autonoma di Bolzano la trasmissione, entro il termine di quindici giorni, di «copia autentica di tutti gli atti e documenti di spesa riferibili all'uso del fondo riservato del Presidente Durnwalder dal 19 ottobre 2012 ad oggi», nonché di «copia autentica del registro eventualmente utilizzato per registrare da parte delle segretarie tutte le singole voci di spesa dal 19 ottobre 2012 ad oggi».

Dalla richiesta di documentazione impugnata risulta che: *a)* essa muoveva dall'ipotesi (formulata in un invito a dedurre emesso nei riguardi del Presidente della Provincia autonoma) che lo stesso Presidente avesse utilizzato le risorse pubbliche presenti nel fondo per spese riservate ponendo in essere spese illecite o comunque non riconducibili alle funzioni istituzionali dell'organo; *b)* a sostegno della necessità di acquisire la documentazione richiesta, il Procuratore regionale adduceva il fatto, emerso «alla luce di diverse dichiarazioni riportate dalla stampa», che il Presidente della Provincia autonoma «avrebbe continuato, dall'ottobre 2012 ad oggi, ad utilizzare i fondi stanziati sul capitolo di spesa per le c.d. spese riservate del Presidente provinciale per scopi già ritenuti da questa Procura come illeciti e comunque non riconducibili alle funzioni istituzionali di Presidente provinciale (quali offerte, mance e simili)»; *c)* da tale fatto conseguiva la necessità di «acquisire la documentazione di spesa relativa al periodo che va dal 19 ottobre 2012 (data successiva al sequestro) al fine di integrare la contestazione del danno nel suo effettivo importo attuale».

Ad avviso della ricorrente, la richiesta impugnata si fonda «sulle medesime finalità esplorative» del precedente decreto di sequestro. Anch'essa, infatti, si configurerebbe come un atto istruttorio «non suffragato da elementi concreti e specifici» e, dunque, non sorretto da effettive esigenze istruttorie e meramente «esplorativo», in tale modo «reiterando la condotta pregiudizievole» posta in essere dalla Procura regionale con il decreto di sequestro. Ne segue che la richiesta di documentazione, per la «vastità e genericità dell'oggetto [...] oltre che per il fatto che essa rappresenta una reiterazione della lesione già posta in essere con il decreto di sequestro», si tradurrebbe in «una forma di controllo globale» e «indiscriminato» non previsto dalla Costituzione - nel quale la Procura regionale «persevera» - dell'intero settore di attività della Provincia autonoma costituito dalle spese riservate del suo Presidente, con conseguente illegittima invasione della sfera di competenza assegnata alla ricorrente Provincia autonoma dalla Costituzione e dal suo statuto speciale.

Tanto premesso, la ricorrente deduce che l'impugnata richiesta di documentazione viola le sopra indicate disposizioni della Costituzione e dello statuto speciale per ragioni analoghe a quelle indicate nel ricorso proposto avverso il precedente decreto di sequestro.

La Provincia autonoma ricorrente chiede quindi alla Corte, previa sospensione dell'esecuzione dell'atto, di dichiarare che «non spetta allo Stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, disporre la trasmissione generalizzata dei documenti contabili relativi alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e, per l'effetto, annullare l'atto impugnato nella sua interezza».

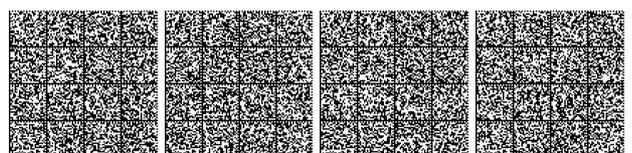
5.- Anche in tale giudizio è intervenuta la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, nella persona del Procuratore regionale *pro tempore*, chiedendo che l'istanza di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato sia dichiarata inammissibile e che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

La Procura regionale afferma anzitutto l'inammissibilità del ricorso in ragione dell'invalidità della deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano n. 520 dell'8 aprile 2013 con la quale ne è stata deliberata la proposizione. In ordine a tale profilo, la Procura regionale adduce ragioni analoghe a quelle espresse nell'atto di intervento spiegato nel giudizio iscritto al n. 16 del registro conflitto enti 2012.

La Procura resistente deduce poi l'infondatezza del ricorso affermando, in proposito, che l'atto impugnato non costituisce un «controllo generalizzato» ma «un accertamento doveroso» determinato: *a)* da dichiarazioni rese dallo stesso Presidente Durnwalder alla stampa successivamente all'avvio dell'indagine, nelle quali egli affermava di continuare ad utilizzare il fondo riservato nello stesso modo in cui lo aveva sempre usato; *b)* dalla contestuale consapevolezza della stessa Procura regionale, espressa in un invito a dedurre notificato al Durnwalder, che tale modalità di utilizzo di fondi pubblici integrava un illecito amministrativo-contabile.

6.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

La difesa dello Stato, dopo avere richiamato quanto esposto nel proprio atto di costituzione nel giudizio iscritto al n. 16 del reg. confl. enti 2012, afferma che la richiesta di documentazione impugnata, alla luce degli elementi sui quali si fonda, si «inserisce nell'ambito della competenza della Corte dei conti come delineata», in particolare, dall'art. 5, comma 6, lettera *a)*, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo



della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 19, che attribuisce al procuratore regionale il potere di disporre «l'esibizione di documenti», dovendosi perciò escludere che la stessa richiesta sia diretta a realizzare un controllo globale in ordine ad un intero settore di attività del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano. A tale conclusione di infondatezza si porrebbe anche - sempre secondo l'Avvocatura generale dello Stato - applicando al caso di specie i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 337 del 2005, atteso che la richiesta di documentazione: *a)* riguarda un periodo determinato (dal 19 ottobre 2012 alla data della richiesta); *b)* ha un oggetto determinato (la gestione delle spese riservate del Presidente della Provincia); *c)* è motivata sulla base di fatti che fanno «presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale». La difesa dello Stato osserva ancora che la fondatezza delle tesi della Procura regionale sarà oggetto del vaglio dell'organo giudicante contabile; tuttavia, il fatto che la Provincia autonoma non le condivida non implica che si sia per ciò solo in presenza di una «impropria attività di controllo».

Sotto tale ultimo profilo, il ricorso della Provincia autonoma si potrebbe configurare come un improprio strumento di sindacato del modo di esercizio delle funzioni della Procura regionale, con la conseguenza che il ricorso sarebbe, prima che infondato, inammissibile.

7.- Con memorie depositate in prossimità dell'udienza in relazione sia al conflitto n. 16 del 2012 sia al conflitto n. 4 del 2013, la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, oltre a ribadire quanto già sostenuto nei propri atti di intervento, deduce, in aggiunta ai tre motivi di inammissibilità dei conflitti già fatti valere in tali atti, quattro ulteriori motivi di inammissibilità dei ricorsi («e/o di cessazione della materia del contendere»).

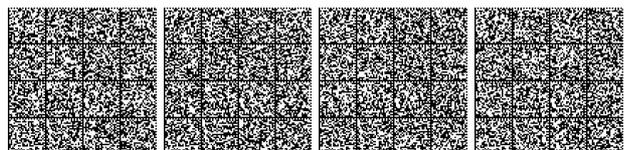
Anzitutto, sarebbero inammissibili le censure avanzate con riguardo alla lesione dell'autonomia finanziaria di spesa della Provincia autonoma in quanto promosse: *a)* per una parte, in riferimento a parametri (l'art. 119 Cost. e gli articoli del d.P.R. n. 670 del 1972 in materia di «Finanza della regione e delle province» diversi dall'art. 69) non indicati nelle deliberazioni della Giunta provinciale in seguito alle quali sono stati promossi i ricorsi; *b)* per l'altra, in riferimento a un parametro - l'art. 69 del d.P.R. n. 670 del 1972 - per il quale né le citate deliberazioni né i successivi ricorsi indicavano modalità di violazione a opera del decreto di sequestro e dalla richiesta di documentazione impugnati.

I conflitti sarebbero poi inammissibili per «interventiva decadenza dall'esercizio dell'azione», atteso che il decreto di sequestro e la richiesta di documentazione impugnati: *a)* hanno un contenuto analogo a quello del decreto di sequestro precedentemente adottato dalla stessa Procura regionale di Bolzano il 10 ottobre 2012, notificato alla Provincia autonoma e da questa non impugnato nei termini; *b)* costituiscono una conseguenza logico-giuridica del suddetto decreto di sequestro.

Ulteriore ragione di inammissibilità dei conflitti sarebbe poi costituita dalla «mancanza di lesività» dei provvedimenti impugnati. Sotto tale aspetto, la Procura regionale sottolinea che la documentazione effettivamente acquisita in esecuzione degli stessi è risultata rappresentativa non di spese impegnate sul capitolo di bilancio relativo alle spese riservate del Presidente della Provincia autonoma e poste in essere secondo le procedure disciplinate dalla legislazione provinciale in materia, ma di spese poste in essere nell'ambito di una gestione di fatto successiva all'esaurimento di dette procedure - momento che segna anche la cessazione della competenza provinciale in materia di spese riservate - e con denaro ormai fuoriuscito dal bilancio provinciale. Ne discende che, non potendo la suddetta documentazione ritenersi espressiva della sfera di competenza costituzionale della Provincia (specificamente, di quella in materia di spese riservate), la sua acquisizione non sarebbe suscettibile di invadere la stessa.

La Procura regionale deduce infine l'inammissibilità dei conflitti per «sopravvenuta carenza di interesse». Ciò in ragione del fatto che, in seguito all'abrogazione (a opera dell'art. 8 della legge prov. Bolzano 18 marzo 2013, n. 4, recante «Riordino e aggiornamento delle spese di rappresentanza»), della norma (l'art. 2 della legge prov. Bolzano 11 agosto 1994, n. 6, recante «Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia per l'anno finanziario 1994 e per il triennio 1994-1996») che riconosceva spese riservate al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, il legislatore provinciale ha eliminato le attribuzioni dello stesso Presidente in materia, con la conseguenza che lo Stato non ha più il potere di emanare atti che, come quelli impugnati, sottopongano l'esercizio delle stesse a controllo (generalizzato) invadendo le attribuzioni provinciali.

La Procura regionale illustra poi ulteriormente i tre motivi di inammissibilità dei conflitti già fatti valere nei propri atti di costituzione in giudizio (motivi che vengono riferiti, nelle memorie, a entrambi i conflitti). Quanto, in particolare, all'inammissibilità in ragione del fatto che i conflitti costituirebbero un improprio strumento di censura dell'esercizio della funzione giudiziaria, la Procura regionale afferma che essa trova conferma nel fatto che, a mezzo dei ricorsi proposti, la Provincia autonoma non avrebbe contestato alla Procura contabile di avere adottato gli impugnati atti istruttori prescindendo dalla necessità di fondare il proprio potere istruttorio su di una notizia danni specifica e concreta ma, piuttosto, di avere errato nel ritenere che gli elementi a propria disposi-



zione fossero tali da integrare una notizia di danno siffatta (idonea, perciò, a giustificare l'avvio di un'indagine); doglianza che ben avrebbe potuto essere fatta valere con l'azione di nullità prevista dal comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge n. 78 del 2009.

Per il caso in cui la Corte dovesse ritenere l'insussistenza di motivi di inammissibilità dei conflitti, la Procura regionale solleva poi, in riferimento agli artt. 3 e 97, primo comma, Cost., e 16, terzo comma, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, questioni di legittimità costituzionale del citato (e ormai abrogato) art. 2 della legge prov. Bolzano n. 6 del 1994 - secondo cui: «Al presidente ed ai membri della giunta provinciale sono riconosciute spese riservate, connesse con l'esercizio della funzione, nei limiti d'importo stabiliti annualmente con legge finanziaria» - in quanto applicabile al giudizio *ratione temporis*. Secondo la Procura regionale, tali questioni sarebbero: *a)* rilevanti, perché il loro accoglimento, comportando il venir meno ex tunc delle attribuzioni costituzionali in contestazione, precluderebbe alla Corte di «prendere in considerazione» i ricorsi e, comunque, di ritenerli fondati; *b)* non manifestamente infondate in riferimento ai citati parametri costituzionali.

La Procura regionale ribadisce, poi, l'infondatezza dei conflitti nel merito.

8.- In prossimità dell'udienza, anche la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato delle memorie in relazione sia al conflitto n. 16 del 2012 sia al conflitto n. 4 del 2013, nelle quali, oltre a richiamare i motivi posti a fondamento dei ricorsi, contesta, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Procura regionale e dal Presidente del Consiglio dei ministri nei propri atti di costituzione in giudizio.

Osserva anzitutto la Provincia autonoma che la deliberazione della Giunta provinciale n. 1867 del 10 dicembre 2012 (a séguito della quale è stato promosso il conflitto iscritto al n. 16 del registro conflitto enti 2012) non risulta connotata da quell'assoluta genericità da cui consegue l'inammissibilità del ricorso, atteso che in essa vengono indicati i parametri costituzionali e statutari asseritamente violati e le ragioni poste a sostegno dell'impugnativa.

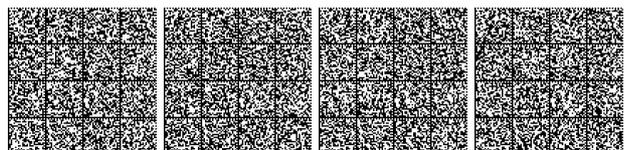
La ricorrente afferma poi l'infondatezza dell'eccezione secondo cui il conflitto iscritto al n. 16 del registro conflitto enti 2012 costituirebbe un improprio strumento di doglianza in ragione della possibilità, in capo alla Provincia autonoma di Bolzano, di promuovere l'azione di nullità disciplinata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge n. 78 del 2009, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Tale tesi sarebbe «fuorviante» in quanto: *a)* la Provincia autonoma non sarebbe legittimata a esercitare detta azione atteso che, in quanto amministrazione che si assume danneggiata dal fatto del proprio funzionario, essa è priva di interesse ad agire (come confermato anche dalla circostanza che l'amministrazione presunta danneggiata non può né agire né intervenire nel giudizio di responsabilità amministrativa); *b)* l'azione di nullità prevista dallo stesso comma 30-ter è inidonea a garantire alla ricorrente la tutela delle proprie prerogative costituzionali a fronte dell'invasione delle stesse da parte di un atto che esorbita dai poteri che la Costituzione riconosce alla magistratura contabile.

Quanto, infine, all'affermata inammissibilità dei conflitti in ragione della supposta invalidità delle delibere della Giunta provinciale n. 1867 del 10 dicembre 2012 e n. 520 dell'8 aprile 2013, oltre ad affermarne l'infondatezza, la ricorrente sottolinea come «rispetto al presente giudizio, sia radicalmente estranea qualsivoglia valutazione in ordine alla legittimità della delibera recante l'autorizzazione a stare in giudizio, trattandosi di un provvedimento allo stato inoppugnabile e, in ogni caso, insindacabile in questa sede».

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato (reg. confl. enti n. 16 del 2012 e n. 4 del 2013) in relazione a due atti istruttori - rispettivamente, il decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P del 17 ottobre 2012 e la richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P del 21 febbraio 2013 - adottati, nell'ambito del medesimo procedimento di responsabilità amministrativa, dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano.

Con gli indicati atti impugnati, detta Procura regionale disponeva, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione di danno erariale, rispettivamente: *a)* il sequestro di tutta la documentazione concernente le spese riservate impegnate sul capitolo di spesa di pertinenza dell'attuale Presidente della Provincia autonoma di Bolzano e relative agli anni dal 1994 - anno in cui il legislatore provinciale aveva introdotto la categoria delle spese riservate del Presidente, oltre che dei membri, della Giunta provinciale (art. 2 della legge prov. Bolzano 11 agosto 1994, n. 6, recante «Disposizioni finanziarie in connessione con l'assestamento del bilancio di previsione della Provincia per l'anno finanziario 1994 e

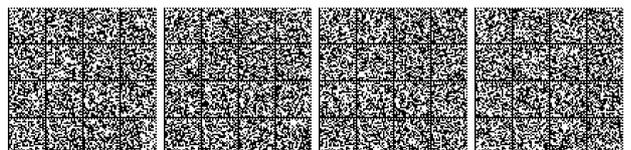


per il triennio 1994-1996») - «sino ad oggi» (ad eccezione dell'anno 2011, in quanto la documentazione concernente le spese relative a tale anno era già stata sottoposta a sequestro), nonché dei registri sui quali dette spese venivano annotate; *b*) la trasmissione, entro il termine di quindici giorni (successivamente prorogato di ulteriori sessanta giorni), di copia autentica di tutti gli atti e documenti di spesa riferibili all'uso del fondo riservato dello stesso Presidente della Provincia autonoma di Bolzano dal 19 ottobre 2012 - giorno successivo a quello in cui era stato eseguito il decreto di sequestro del 17 ottobre 2012 - «ad oggi», nonché del registro eventualmente utilizzato per annotare le spese effettuate in tale intervallo temporale.

La ricorrente Provincia autonoma lamenta che gli atti istruttori impugnati, in quanto adottati in mancanza di una qualificata *notitia damni*, suffragata dall'esistenza di elementi concreti e specifici, e rivolti ad acquisire la documentazione concernente un intero «settore di attività» della Provincia autonoma relativamente a un lunghissimo periodo di tempo, per gran parte del quale il diritto al risarcimento del danno erariale doveva ritenersi ormai prescritto, concretterebbero un'anomala attività di controllo generalizzato dell'attività della Provincia, esorbitante dalle attribuzioni che gli artt. 100 e 103 della Costituzione conferiscono alla Corte dei conti. Gli stessi atti impugnati, nel superare i limiti assegnati dalla Costituzione alla giurisdizione contabile, invaderebbero anche la sfera di autonomia organizzativa, legislativa, amministrativa e finanziaria assegnata alla Provincia autonoma di Bolzano dagli artt. 114, 116, 117, 118 e 119 Cost. e dagli artt. 4, comma 1, lettera *a*), 8, comma 1, lettera *a*), 16, 52 e 69 e seguenti dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), disciplinanti, questi ultimi, la «Finanza della regione e delle province», con riguardo, in particolare, alla previsione e alla disciplina legislativa delle spese riservate del Presidente della Provincia, allo stanziamento in bilancio di somme destinate alla copertura delle stesse e all'attività amministrativa che in tali somme trova copertura, oltre a violare il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

2.- I proposti ricorsi hanno per oggetto due atti istruttori adottati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano nell'ambito del medesimo procedimento per responsabilità amministrativa e diretti entrambi ad acquisire documentazione relativa alle spese riservate di pertinenza del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano. Gli stessi ricorsi prospettano motivi di impugnazione sostanzialmente identici. Tali elementi di connessione inducono a disporre la riunione dei giudizi, perché questi siano congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

3.- Nel corso della discussione delle cause in pubblica udienza, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito l'inammissibilità degli interventi spiegati, in entrambi i giudizi, dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano, deducendo che quest'ultima non sarebbe legittimata a partecipare ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome. A sostegno del proprio assunto, la difesa provinciale invocava l'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il quale, individuando nel Presidente del Consiglio dei ministri e nel Presidente della Giunta regionale i soli organi legittimati a ricorrere e a resistere, in rappresentanza dei rispettivi enti di appartenenza, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome, non lascerebbe spazio all'intervento di organi diversi, quale, nella specie, la Procura regionale della Corte dei conti. Né - sempre ad avviso della difesa provinciale - la legittimazione della Procura regionale a intervenire nei giudizi potrebbe essere riconosciuta sulla base delle due disposizioni della medesima legge n. 87 del 1953, gli artt. 37, ultimo comma, e 20, secondo comma, che sarebbero state invocate dalla stessa Procura a sostegno del proprio diritto all'intervento. In proposito, la difesa provinciale osservava infatti: quanto all'art. 37, ultimo comma, che esso prevede la comparizione degli «organi interessati» nell'ambito dei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e non tra Stato e Regioni; quanto all'art. 20, secondo comma (secondo cui, nei procedimenti davanti alla Corte costituzionale, «Gli organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio»), che esso non riguarda, come costantemente affermato da questa Corte (in particolare, nelle sentenze n. 350 del 1998 e n. 163 del 2005, nonché nell'ordinanza letta in udienza e allegata alla sentenza n. 232 del 2006), la disciplina dell'intervento in giudizio di detti organi ma, come risulta dal contesto dell'intero articolo, quella della loro rappresentanza e difesa - consentendo di stare in giudizio senza valersi di un difensore abilitato (ai sensi del primo o del terzo comma dello stesso art. 20) a quegli organi per i quali sussistono i presupposti per un intervento ammissibile - e non legittima, perciò, di per sé, all'intervento organi per i quali, come nel caso della Procura regionale, detti presupposti sono, per le ragioni dette, insussistenti. La legittimazione a intervenire della Procura regionale non potrebbe, infine, essere affermata neppure sulla base dell'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo, attualmente vigente, modificato con la deliberazione della stessa Corte del 7 ottobre 2008), secondo cui: «Il ricorso [per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni] deve essere notificato altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo



e da quelle dipendenti dal Governo»; secondo la difesa provinciale, tale notificazione del ricorso all'organo che ha emanato l'atto sarebbe infatti prevista non in funzione dell'eventuale intervento dello stesso nel giudizio sul conflitto ma «perché questi organi possano dare allo Stato [...] tutti i contributi che possono emergere dall'esperienza, dalla documentazione e dagli elementi di cui dispongono».

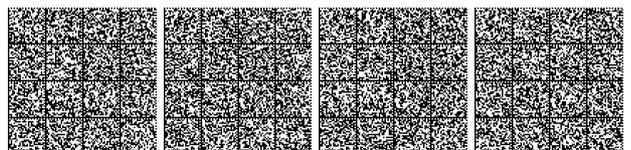
L'eccezione non è fondata.

Il problema posto dalla ricorrente Provincia autonoma è quello della partecipazione al giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome dell'autorità giudiziaria che ha adottato l'atto dal quale sarebbe stata invasa la competenza costituzionale regionale o provinciale. Si tratta di una questione non nuova nella giurisprudenza di questa Corte che, nelle prime pronunce sul tema, aveva escluso che la disciplina dei conflitti all'epoca vigente consentisse tale partecipazione. Nelle sentenze n. 70 del 1985 e n. 309 del 2000, si era infatti affermato che, poiché in base agli artt. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, e 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, legittimato a intervenire per lo Stato era sempre e solo il Presidente del Consiglio dei ministri, ciò valeva anche nei casi in cui il conflitto avesse ad oggetto atti provenienti da organi dello Stato che - come quelli appartenenti all'ordine giudiziario - per la natura delle funzioni esercitate godono, secondo Costituzione, di una posizione di autonomia e indipendenza dal Governo. In tali occasioni, questa Corte non mancò tuttavia di sottolineare che, proprio in ragione dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria da quella governativa, essa non ignorava «l'esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari» (sentenza n. 70 del 1985, richiamata, sul punto, anche dalla sentenza n. 309 del 2000), aggiungendo che, poiché l'ordinamento vigente, che pure detta esigenza «pone [...], non fornisce indicazioni sufficienti circa il modo di colmare la lacuna» in via interpretativa, «a tale carenza occorre [...] che si ponga rimedio in via normativa», nella sede competente a dettare le norme in materia di giudizi costituzionali (sentenza n. 309 del 2000).

Tale disciplina delle modalità della partecipazione dell'autorità giudiziaria ai giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome è stata dettata - successivamente alla citata pronuncia di questa Corte, che ne aveva messo in rilievo la carenza - a mezzo dell'inserimento, nell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nel testo modificato con la deliberazione di questa Corte del 10 giugno 2004), di un nuovo comma 2, il quale, col prevedere che il ricorso con cui il conflitto è promosso deve essere notificato, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri, «altresì all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo o da quelle dipendenti dal Governo», pone tale organo nella condizione di esercitare la facoltà - che la norma implicitamente ma inequivocabilmente così gli riconosce - di intervenire nel giudizio costituzionale. Che tale sia la funzione dell'ulteriore obbligo di notificazione del ricorso introdotto con la novella del 2004 (ora collocata nell'art. 25, comma 2, delle Norme integrative, nel testo modificato con la deliberazione di questa Corte del 7 ottobre 2008), risulta in effetti evidente alla luce sia delle citate sentenze n. 70 del 1985 e n. 309 del 2000 - essendo tale novella chiaramente rivolta a dare forma, sul piano procedurale, a quell'esigenza, imposta dall'ordinamento, di adeguata rappresentanza e difesa dell'autorità giudiziaria sottolineata in dette pronunce -, sia del fatto che finalità della notificazione degli atti giudiziari è, di regola, proprio quella di consentire l'instaurazione del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa (*ex plurimis*, sentenza n. 346 del 1998), ciò che vale, in tutta evidenza, anche per la notificazione degli atti dei giudizi costituzionali.

Per tali ragioni, non può trovare accoglimento la tesi della difesa della ricorrente Provincia autonoma secondo cui la finalità della notificazione prevista dall'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, sarebbe invece quella di consentire agli organi che ne sono destinatari di «dare allo Stato [...] tutti i contributi che possono emergere dall'esperienza, dalla documentazione e dagli elementi di cui dispongono»; tali «contributi», del resto, ben avrebbero potuto (e potrebbero) essere richiesti dal Presidente del Consiglio dei ministri agli organi in questione senza che fosse necessario prevedere, al fine di consentirne l'acquisizione da parte dello stesso Presidente del Consiglio, la notificazione agli stessi dell'atto introduttivo del giudizio.

Può perciò affermarsi che, in base all'attuale disciplina dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome, successiva alla modificazione delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte posta in essere nel 2004, quando l'esercizio dell'attribuzione statale spetta a organi indipendenti dal Governo - destinatari, perciò, della notificazione prevista dall'art. 25, comma 2, delle citate Norme integrative - a questi è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri. Tale facoltà di intervento è stata, in effetti, già riconosciuta da questa Corte nelle sentenze n. 2 del 2007 - resa in un giudizio che, per la prima volta, ha visto la concreta partecipazione al processo costituzionale di un'autorità giudiziaria destinataria della notificazione ai sensi dell'art. 27, comma 2, delle Norme integrative - e n. 195 del 2007.



Gli interventi spiegati dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bolzano sono, pertanto, ammissibili..

4.- Sempre con riguardo al profilo soggettivo dei proposti conflitti, deve poi rilevarsi che la Provincia autonoma di Bolzano ha notificato i ricorsi anche alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, organo che, non avendo emanato gli atti impugnati, non rientra tra quelli ai quali l'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, impone di notificare il ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni o Province autonome.

Premesso che tale organo non è intervenuto nei giudizi, le dette notificazioni costituiscono un atto superfluo che non richiede una dichiarazione di inammissibilità (sentenze n. 44 del 1958, n. 467 e n. 550 del 1990). I giudizi possono quindi senz'altro svolgersi nel contraddittorio, regolarmente costituito, delle parti ricorrente e resistente e dell'organo, la Procura regionale di Bolzano, che ha adottato gli atti impugnati.

5.- Occorre ora esaminare, sempre in via preliminare, i numerosi profili di inammissibilità dei conflitti sollevati. Esame che deve prendere le mosse, logicamente, dal vaglio dei due profili con i quali, affermandosi, rispettivamente, l'invalidità e la genericità delle deliberazioni con cui la Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano ha deciso le impugnazioni, viene contestata la regolarità stessa della proposizione dei ricorsi.

5.1.- Con il primo rilievo, si prospetta, in particolare, che dette deliberazioni sarebbero invalide in quanto adottate (all'unanimità) con la partecipazione, sia alla discussione che alla votazione delle stesse, del Presidente della Provincia autonoma ricorrente, il quale si sarebbe trovato in una situazione di conflitto di interessi - derivante, essenzialmente, dal fatto che il procedimento nell'ambito del quale erano stati adottati gli impugnati decreto di sequestro e richiesta di documentazione aveva a oggetto la gestione delle spese riservate a lui riconosciute - che gli avrebbe imposto di astenersi da dette discussione e votazione.

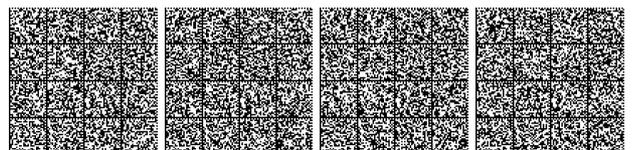
Il rilievo non è fondato.

A prescindere da ogni considerazione in ordine alla possibilità di fare valere davanti a questa Corte vizi di legittimità delle delibere di autorizzazione a proporre i ricorsi che, come quello prospettato dalla Procura regionale, non attengono né alla (previa) esistenza di dette delibere né alla provenienza delle stesse dall'organo collegiale competente ad adottarle - secondo quanto previsto, per lo Stato, dall'art. 2, comma 3, lettera g), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e, per le Regioni e le Province autonome, dagli artt. 39, terzo comma, e 40 della legge n. 87 del 1953, nonché dalle disposizioni di alcuni statuti speciali - deve escludersi che la partecipazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano alla discussione e alla votazione delle decisioni di impugnazione abbia determinato l'insorgere di un conflitto di interessi. In proposito, va infatti osservato che tali deliberazioni di proporre i ricorsi non erano in grado, di per sé, di produrre alcuna conseguenza, né favorevole né sfavorevole, sulla situazione personale del Presidente della Provincia autonoma nel procedimento in corso davanti alla Procura regionale della Corte dei conti, atteso che, con la proposizione dei ricorsi, ogni decisione sulla legittimità costituzionale degli atti istruttori emessi in quel procedimento e sul loro eventuale annullamento è stata rimessa a questa Corte. Da tale inidoneità delle deliberazioni della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, con le quali è stata decisa la proposizione dei conflitti, a influire direttamente sull'interesse personale del Presidente provinciale, discende che il concorso di quest'ultimo all'adozione delle stesse non integra un'ipotesi di conflitto di interessi e non comporta, perciò, l'invalidità di dette delibere.

5.2.- Con il secondo rilievo si deduce che le menzionate deliberazioni della Giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano sarebbero inidonee a costituire il fondamento dei proposti ricorsi. Le stesse, infatti, si sarebbero limitate a lamentare la violazione di numerose disposizioni costituzionali e statutarie - talora contenenti, come nel caso degli invocati artt. 117, 118 e 119 Cost. e degli artt. 4, 8, 16 e 52 dello statuto speciale, diversi parametri - senza indicare quali siano le competenze della Provincia autonoma che sarebbero state lese dal decreto di sequestro e dalla richiesta di documentazione impugnati, né come tale lesione si sia determinata.

Neppure tale rilievo è fondato.

Le delibere della Giunta provinciale n. 1867 del 10 dicembre 2012 e n. 520 dell'8 aprile 2013, poste a base dei ricorsi introduttivi dei giudizi, dopo avere richiamato la giurisprudenza di questa Corte in tema di limiti ai poteri istruttori delle procure presso la Corte dei conti, lamentano - così deducendo, implicitamente ma in modo inequivocabile, un contrasto con detta giurisprudenza - che gli impugnati atti istruttori sarebbero stati adottati dalla Procura regionale di Bolzano in mancanza di una notizia danni suffragata dalla sussistenza di elementi concreti e specifici e sarebbero rivolti ad acquisire la documentazione concernente un intero «settore di attività» della Provincia autonoma relativamente a un lunghissimo periodo di tempo, per gran parte del quale il diritto al risarcimento del danno erariale sarebbe stato già prescritto. Nelle stesse delibere si afferma poi che, tale essendo la portata dei due atti istruttori, «il potere che [con gli stessi] si intende esercitare [...] viene [...] a costituire una vera e propria attività di controllo da parte della



magistratura contabile che, secondo gli artt. 100 e 103 Cost., [essa] non è abilitata ad effettuare, con la conseguenza che risulta lesa la sfera di autonomia della Provincia autonoma di Bolzano, garantita dagli artt. 5, 114, 116, 117, 118, 119 della Costituzione e dagli artt. 4, 8, 16, 52, 69 dello Statuto Speciale, nonché lesa il principio del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), precisandosi, inoltre, che «a tale proposito va anche considerato che la Provincia autonoma di Bolzano, nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta, ha disciplinato con proprie norme sia le spese riservate che quelle di rappresentanza».

Alla luce di tale tenore delle due delibere, deve ritenersi che la Giunta provinciale abbia sufficientemente chiarito, sia pure in modo sintetico, sia le ragioni della dedotta esorbitanza degli impugnati atti istruttori rispetto ai poteri costituzionalmente spettanti alla Corte dei conti (e, quindi, della dedotta violazione degli artt. 100 e 103 Cost. che quei poteri delimitano), sia le ragioni della asserita conseguente lesione della sfera di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia autonoma, nonché del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, con particolare riguardo al settore - come chiaramente si evince dall'espresso riferimento all'avvenuto esercizio della propria autonomia in tale ambito - delle spese riservate e di rappresentanza.

Deve perciò affermarsi che le deliberazioni di autorizzazione alla proposizione dei conflitti, avendo sufficientemente individuato i termini degli stessi, sono idonee a sorreggere i ricorsi proposti.

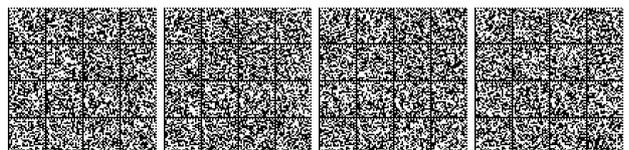
6.- Venendo alle ulteriori eccezioni sollevate, questa Corte, per economia di giudizio e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle eccezioni da affrontare, ritiene di dovere innanzitutto analizzare quelle con le quali il Presidente del Consiglio dei ministri - e, con esso, la Procura regionale di Bolzano - ha dedotto l'inammissibilità dei ricorsi in quanto essi si risolverebbero, in realtà, in un improprio mezzo di censura del modo di esercizio della funzione giudiziaria.

Tali eccezioni sono fondate.

Questa Corte ha costantemente affermato che atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione tra Regione, o Provincia autonoma, e Stato, oltre che tra poteri dello Stato, solo «quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente. Il conflitto è invece inammissibile qualora si risolva in strumento improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in giudicando di diritto sostanziale o processuale i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (sentenza n. 326 del 2003, in un passaggio testualmente riportato anche dalla successiva sentenza n. 150 del 2007). In caso contrario, infatti, il giudizio costituzionale sul conflitto si trasformerebbe «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata generale che si andrebbe ad aggiungere ai rimedi per far valere eventuali vizi o errori di giudizio già previsti dall'ordinamento processuale nel quale l'atto di giurisdizione concretamente si iscrive» (sentenza n. 326 del 2003).

Nella specie, dal decreto di sequestro e dalla richiesta di documentazione all'origine dei conflitti, risulta come la Procura regionale di Bolzano abbia ampiamente motivato in ordine al fondamento del potere istruttorio esercitato con riguardo all'esistenza sia di elementi concreti e specifici, idonei a integrare una notizia di danno qualificata, concernente la gestione delle spese riservate di pertinenza dell'attuale Presidente della Provincia autonoma di Bolzano a partire dall'anno 1994 (in cui tale categoria di spese fu introdotta dal legislatore provinciale) e per l'intero corso della sua presidenza - elementi che sarà compito del competente giudice contabile valutare nel merito - sia di dati relativi all'asserito occultamento doloso di detto danno (con conseguenti decorso del termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento solo a fare data dalla recente scoperta dello stesso, il 12 ottobre 2012, e possibile esercizio dell'azione di responsabilità in relazione a tutti i fatti dannosi eventualmente verificatisi dal 1994).

A fronte di tale contenuto del decreto di sequestro e della richiesta di documentazione impugnati, con i due ricorsi proposti la Provincia autonoma di Bolzano deduce essenzialmente che, contrariamente a quanto affermato dalla Procura regionale, da un lato, gli elementi in base ai quali sono state avviate le indagini non sarebbero concreti e specifici ma costituirebbero delle «semplici ipotesi o congetture», dall'altro, un occultamento doloso del danno sarebbe «radicalmente escluso, se non altro per la stessa esistenza della documentazione contabile della quale il Pubblico Ministero chiede il sequestro». La Provincia autonoma ricorrente non lamenta quindi che la Procura contabile abbia adottato gli impugnati atti istruttori prescindendo dalla necessità di fondare il proprio potere istruttorio su di una notizia danni qualificata, cioè specifica e concreta e non «semplice ipotesi o congettura». Essa lamenta, piuttosto, che detta Procura avrebbe errato nel reputare che gli elementi a propria disposizione fossero tali da integrare una notizia di danno siffatta, nonché, per altro verso, da fare ritenere sussistente un occultamento doloso del danno. In tale modo, tuttavia, la Provincia autonoma ricorrente non contesta il compimento, da parte della Procura regionale di Bolzano, di atti radicalmente non riconducibili all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere giudiziario, ma prospetta, piuttosto, meri errori di valutazione che sarebbero stati compiuti da detta Procura contabile - alla quale tale valutazione certamente spetta - per



avere essa ritenuto che gli elementi a propria disposizione integrassero una notizia di danno specifica e concreta e comprovassero l'occultamento doloso di tale danno. Contesta, cioè, in definitiva, non l'inesistenza del potere inquirente della Procura regionale di Bolzano ma i supposti errores in iudicando dalla stessa commessi nell'esercizio di detto potere. Per fare valere tali errori di giudizio, non vale, quindi, il conflitto di attribuzione, ma valgono i rimedi previsti dall'ordinamento processuale contabile in cui gli impugnati atti di giurisdizione si iscrivono. E ciò tanto più oggi, dopo che, con il comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, il legislatore è intervenuto a fissare i presupposti dell'avvio, da parte delle procure contabili, dell'attività istruttoria - che può essere iniziata solo «a fronte di specifica e concreta notizia di danno» - stabilendo, altresì, la nullità degli atti istruttori posti in essere in mancanza di una notizia così qualificata e la facoltà, per «chiunque vi abbia interesse», di fare valere tale vizio, «in ogni momento», davanti alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Actio nullitatis che - contrariamente a quanto dedotto dalla Provincia autonoma ricorrente nelle proprie memorie - la giurisprudenza della Corte dei conti ritiene esperibile anche dall'amministrazione che si assume danneggiata dal fatto del proprio funzionario (Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 10 maggio 2011, n. 221) e idonea a rendere privi di effetti atti istruttori delle procure contabili che siano «espressione di un'impropria e generalizzata forma di controllo» (in tali termini, *ex multis*, Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 11 novembre 2010, n. 460).

Da quanto precede consegue l'inammissibilità dei proposti conflitti, con assorbimento della decisione sulle istanze di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati proposte dalla ricorrente e di ogni ulteriore profilo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione al decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR_BZ-U15-P adottato dalla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012, e alla richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR_BZ-U15-P, adottata dalla stessa Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 21 febbraio 2013, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 253

Ordinanza 23 - 28 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione Veneto - Programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016 - Ricorso del Governo - Ius superveniens - Rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte costituita - Disposizioni medio tempore non applicate - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Veneto 29 giugno 2012, n. 23, artt. 1, comma 4, 9, comma 1, e 10, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, 121 e 123; statuto della Regione Veneto, artt. 46 e 58; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4, 9, comma 1, e 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 giugno 2012, n. 23 (Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato a mezzo posta il 3-6 settembre 2012, depositato in cancelleria l'11 settembre 2012 e iscritto al n. 119 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato a mezzo posta il 3-6 settembre 2012, depositato in cancelleria l'11 settembre 2012 e iscritto al n. 119 del registro ricorsi del 2012, ha promosso giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4, 9, comma 1, e 10, comma 1, della legge della Regione Veneto 29 giugno 2012, n. 23 (Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016);

che l'art. 1, comma 4, della legge reg. Veneto n. 23 del 2012 è censurato in quanto individua la figura del direttore generale alla sanità e al sociale e prevede che questi sia nominato dal Consiglio regionale su proposta del Presidente della Giunta regionale e abbia il compito di realizzare gli obiettivi sociosanitari di programmazione, indirizzo e controllo, nonché di coordinare le strutture e i soggetti afferenti al settore;

che, data la formulazione generica e poco chiara, la norma censurata istituirebbe una nuova figura senza precisarne adeguatamente la collocazione organizzativa;

che la medesima disposizione impugnata, prevedendo che sia il Consiglio regionale a nominare tale direttore, comporterebbe una violazione degli artt. 46 e 58 della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) e degli artt. 97, 121 e 123 della Costituzione;

che il Presidente del Consiglio censura, inoltre, gli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, della legge reg. n. 23 del 2012;

che l'art. 9, comma 1, stabilisce che l'adeguamento al Piano socio sanitario regionale delle schede di dotazione ospedaliera sia effettuato dalla Giunta, previo parere obbligatorio e vincolante della competente commissione consiliare;



che l'art. 10, comma 1, dispone che le schede di dotazione territoriale delle unità organizzative dei servizi e delle strutture di ricovero intermedie siano approvate dalla Giunta, ugualmente previo parere obbligatorio e vincolante della commissione consiliare competente;

che, di conseguenza, per le medesime ragioni già esposte in riferimento all'art. 1, comma 4, della legge reg. Veneto n. 23 del 2012, anche gli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, censurati si porrebbero in contrasto con gli artt. 46 e 58 dello statuto e con gli artt. 97, 121 e 123 Cost.;

che la Regione Veneto si è costituita in giudizio con atto depositato nella cancelleria della Corte il giorno 10 ottobre 2012, deducendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso;

che, con legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 46 (Modifiche di disposizioni regionali in materia di programmazione ed organizzazione socio-sanitaria e di tutela della salute) è sopravvenuta una modifica di ciascuna delle norme censurate; in particolare l'art. 1 della legge reg. n. 46 del 2012 ha previsto che il direttore generale alla sanità e al sociale sia nominato dalla Giunta regionale su proposta del Presidente della Giunta, mentre con riferimento alle schede di dotazione ospedaliera e territoriale l'art. 2 ha sostituito la previsione del parere obbligatorio e vincolante della competente commissione consiliare con il solo parere obbligatorio di quest'ultima;

che, con memoria depositata il giorno 15 aprile 2013, la Regione Veneto ha sostenuto che, a causa delle intervenute modifiche legislative regionali, le ragioni di doglianza sarebbero cessate e che, medio tempore, la legislazione censurata non avrebbe avuto alcuna applicazione, chiedendo pertanto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere;

che l'Avvocatura dello Stato, il giorno 15 aprile 2013, ha depositato richiesta di rinvio a nuovo ruolo della trattazione del giudizio, inizialmente fissata per il 7 maggio 2013, al fine di consentire di valutare se permanesse l'interesse alla coltivazione del ricorso, e che la difesa regionale, con atto depositato il 18 aprile 2013, ha aderito all'istanza di rinvio;

che, con atto depositato il 3 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato di rinunciare all'impugnazione, a causa della intercorsa modifica legislativa che ha emendato le disposizioni impugnate in senso soddisfacente;

che, con atto depositato il 23 luglio 2013, la Regione Veneto ha accettato la citata rinuncia all'impugnazione.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 3 giugno 2013, a seguito delle modifiche apportate alle disposizioni della legge della Regione Veneto 3 dicembre 2012, n. 23 (Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016), ha rinunciato al ricorso;

che la Regione Veneto, in data 23 luglio 2013, ha depositato atto di accettazione della rinuncia;

che, ai sensi dell'articolo 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita da accettazione della controparte, estingue il processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

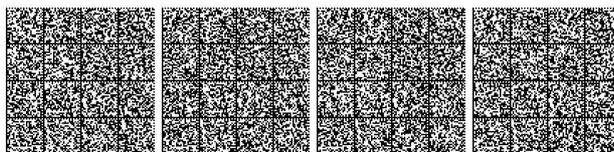
Marta CARTABIA, *Redattore*

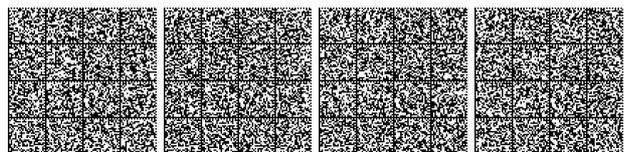
Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 87

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Previsione che la gestione tecnica dell'agenzia e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Attribuzione della legittimazione ad esercitare tale professione a soggetti privi di specifica abilitazione - Assoluta genericità dei requisiti individuati dal legislatore regionale - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 62.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Conseguimento della relativa abilitazione professionale - Possibilità di ottenerla mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Possibilità, altresì, per il titolare e per i dipendenti dell'agenzia, di sostituire il periodo di formazione professionale previsto dal medesimo decreto legislativo con un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso l'agenzia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Individuazione da parte della Regione di un percorso alternativo a quello previsto a livello nazionale per il conseguimento dell'abilitazione - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 63, commi 1, lett. b), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Impresa professionale di congressi - Specificazione dei servizi erogabili - Previsione che i requisiti e le modalità per l'esercizio dell'attività sono disciplinati con regolamento della Giunta regionale - Previsione della iscrizione delle imprese in appositi elenchi provinciali, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti con il medesimo regolamento - Ricorso del Governo - Denunciata individuazione di una nuova figura professionale e istituzione per essa di uno specifico elenco - Esorbitanza dalla competenza regionale e violazione dei principi fondamentali in materia di "professioni" - Compressione della libertà di esercizio di un'attività economica non regolata in alcun modo dalla legislazione statale - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 68.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Attività professionali di guida turistica e di accompagnatore turistico - Condizioni per l'esercizio in territorio umbro da parte dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione presso altre Regioni - Accertamento specifico della conoscenza del territorio, effettuato dalle Province con le modalità stabilite dalla Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio comunitario di libera circolazione dei servizi, cui il legislatore statale ha dato pieno riconoscimento nella materia - Restrizione ingiustificata del principio di libera concorrenza - Contrasto con la liberalizzazione operata dalla legge n. 97 del 2013 - Compressione del libero esercizio di un'attività economica - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".



- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 73.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 56; legge 6 agosto 2013, n. 97, art. 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in carica, rappresentato e difeso: dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso la quale è domiciliato per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Umbria, in persona del Presidente della Regione in carica, con sede in Perugia;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale 12 luglio 2013, n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 17 luglio 2013, n. 32, limitatamente agli articoli 62, 63, comma 1, lettera b), e comma 2, 68 e 73.

FATTO

La legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, detta il «Testo unico in materia di turismo».

Limitatamente agli articoli indicati in epigrafe, la legge regionale è costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 settembre 2012, viene impugnata per i seguenti

MOTIVI

1. — Art. 62, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

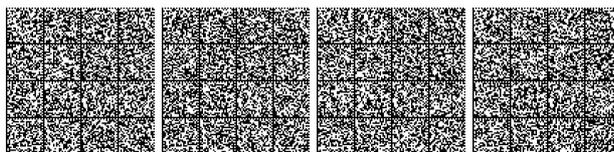
1.1. L'art. 62, comma 1, della legge regionale Umbria n. 13/2013, sotto la rubrica «Direttore tecnico», dispone che «La gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della società in possesso delle conoscenze ed attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea».

Tale disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.2. Il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, contenente, tra l'altro, il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, all'art. 20, dell'allegato 1, sotto la rubrica «Direttore tecnico», prevede che «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

1.3. La norma che si censura si pone in contrasto con la disposizione che si è richiamata.

Il legislatore regionale, infatti, nel consentire lo svolgimento delle funzioni di direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo a soggetti in possesso delle «conoscenze ed attitudini professionali all'esercizio delle attività di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, ... conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea», legittima l'esercizio di tale professione da parte di soggetti che non abbiano conseguito la specifica abilitazione professionale, peraltro disciplinata dal successivo art. 63, della stessa legge regionale. Così facendo il legislatore regionale, implicitamente, individua anche requisiti professionali del tutto generici (conoscenze e attitudini professionali), maturati nel corso di un arco temporale del tutto indeterminato, presso le stesse agenzie di viaggio e non certificati da alcun organismo, come idonei e sufficienti all'esercizio della richiamata professione. Né, al riguardo, può assumere alcun rilievo il riferimento al citato decreto legislativo n. 206/2007 atteso che esso riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri e si occupa delle esperienze professionali maturate al fine del riconoscimento automatico delle qualifiche acquisite dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata in un Stato membro diverso da quello nel quale hanno maturato l'esperienza.



1.4. L'art. 62, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, eccede, quindi, dalle competenze regionali, considerato il chiaro disposto dell'art. 20, dell'allegato 1, al d.lgs. n. 79/2011, che si è riportato in precedenza, viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo si richiama il costante insegnamento di codesta Corte (v., da ultimo, la sentenza n. 98, del 2013) in base al quale la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile della legge regionale.

2. — Art. 63, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

2.1. L'art. 63, della legge regionale umbra n. 13/2013, sotto la rubrica «Abilitazione professionale», al comma 1, consente il conseguimento dell'abilitazione o mediante la verifica del possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 20, del d.lgs. n. 79/2011, da parte delle province (lettera *a*), ovvero: «*b*) mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206/2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea».

Il successivo comma 2, a sua volta, dispone che: «Per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di Formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206/2007 può essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo».

Tali disposizioni, che si censurano, devono ritenersi costituzionalmente illegittime in quanto violano i principi fondamentali in materia di professioni e si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.2. Come si è precisato nell'illustrazione delle censure all'art. 62, della L.R. Umbria n. 13/2013, l'art. 20, dell'allegato 1, al d.lgs. n. 79/2011, dispone che i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo siano fissati con d.P.C.M., previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Le norme che si censurano si pongono in contrasto con la disposizione che si è richiamata atteso che non sussiste la competenza regionale per la individuazione dei requisiti professionali per l'accesso alle professioni, né per precisarne i contenuti o per individuarne alternative equivalenti che li possano sostituire.

Il legislatore regionale, infatti, nel consentire il conseguimento della abilitazione professionale mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività di cui al d.lgs. n. 206/2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea, ha individuato un percorso alternativo a quello previsto dal legislatore statale per il conseguimento della abilitazione professionale.

Né, in alcun caso, può essere riconosciuta l'equivalenza tra i due percorsi atteso che quello «nuovo», individuato dalla Regione fa generico riferimento ad un testo normativo, senza indicare la specifica disciplina applicabile e senza neanche recepire i criteri ed i principi generali dallo stesso previsti al fine del riconoscimento delle qualifiche acquisite dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata.

Ed infatti, per quanto attiene ai riconoscimenti sulla base dell'esperienza professionale, ove applicabile, manca qualsivoglia indicazione dei tempi di esercizio dell'attività, come delle relative attestazioni e dei conseguenti riconoscimenti da parte delle autorità competenti di cui all'art. 5, del d.lgs. n. 206/2007.

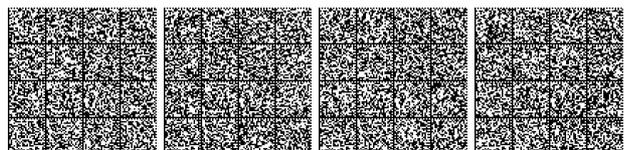
Analoghe considerazioni valgono, poi, per il comma 2 della disposizione che si censura ove si fa riferimento al requisito della formazione professionale, per prescindere, e sostituirlo con il solo riferimento all'attività lavorativa presso una struttura privata. Venendo, pertanto, ad incidere su un elemento essenziale per l'esercizio di un'attività quando, peraltro la stessa normativa cui fa riferimento la legge regionale, ove applicabile, richiede che la formazione deve essere sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale.

2.3. L'art. 63, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, eccedono, quindi, dalle competenze regionali, violano i principi fondamentali in materia di professioni e si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Anche con riferimento a queste disposizioni censurate, si richiamano i principi costantemente enunciati da codesta Corte, che si sono ricordati sinteticamente al punto 1.4, che precede.

3. — Art. 68, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

3.1. L'art. 68, della legge regionale umbra n. 13/2013, sotto la rubrica «Impresa professionale di congressi», disciplina l'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni.



In particolare, il legislatore umbro, oltre a specificare i servizi che possono essere resi, ha previsto che i requisiti e le modalità per l'esercizio sono disciplinati con regolamento regionale ed ha istituito gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta Regionale con il richiamato regolamento.

L'articolo, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. L'articolo, inoltre, determina limitazioni all'attività economica in violazione dei principi di libera concorrenza e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.2. Per quanto attiene alla violazione dei principi in materia di professioni deve precisarsi che l'attività di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e congressi non è regolamentata da alcuna norma statale.

Il legislatore regionale invece, con la norma che si censura, ha individuato una nuova figura professionale, che si è riservato di disciplinare con un proprio regolamento e per la quale preveda la iscrizione in specifici elenchi.

Così facendo, tuttavia, il legislatore umbro ha ecceduto dalla propria competenza.

Come ribadito costantemente da codesta Corte, da ultimo con la già richiamata sentenza n. 98, del 2013, le Regioni non possono istituire nuove professioni o prevedere elenchi «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali».

Né può sottacersi che nella stessa sentenza n. 98/2013 codesta Corte ha altresì ribadito che: «... tra gli indici sintomatici della istituzione di una professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché "l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale" (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 335 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)».

L'art. 68, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, considerato che l'attività dallo stesso disciplinata non è regolamentata da alcuna disposizione statale, eccede, quindi, dalle competenze regionali, viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3.3. Per quanto attiene alla violazione dei principi in materia di libera concorrenza si osserva che l'attività disciplinata dalla norma regionale che si censura non subisce alcuna limitazione da parte della legislazione statale, che non la regola in alcun modo.

L'articolo che si censura, nel descrivere i servizi che possono essere resi, nel prevedere l'iscrizione in specifici elenchi provinciali e nel prevedere requisiti e modalità per l'esercizio delle attività, demandati ad apposito regolamento della Giunta regionale, introduce una serie limiti all'esigenza di liberalizzazione delle attività economiche che esula dalla competenza regionale.

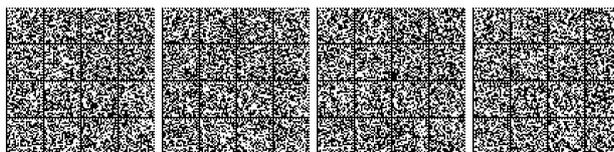
Si tratta, infatti, di normativa che incidendo sulla libertà di esercizio di attività economiche appare riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza», in ordine alla quale sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4. — Art. 73, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

4.1. L'art. 73, della legge regionale umbra n. 13/2013, disciplina il riconoscimento e l'estensione dell'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche.

In particolare, il quarto comma dispone: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'art. 72».

La disposizione che si censura deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto, violando il principio di libera circolazione dei servizi, di cui all'art. 56, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione. La norma, inoltre, determinando limitazioni alla libertà di esercizio di un'attività economica, viola i principi in materia di concorrenza e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.



4.2. Per quanto attiene alla violazione dell'art. 56, del TFUE, e dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, si rileva preliminarmente che il legislatore statale, con la legge 6 agosto 2013, n. 97, avente ad oggetto le «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivati dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013», all'art. 3, ha dettato le «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte dei cittadini dell'Unione europea».

In particolare, è stato stabilito che:

«1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica.

3. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione».

La norma che si censura, nel condizionare l'esercizio della professione di guida turistica ad un accertamento specifico (conoscenza del territorio) da parte delle Province umbre, viola il principio comunitario di libera circolazione dei servizi ed il pieno riconoscimento dato allo stesso, nella presente materia, dal legislatore statale, con l'articolo sopra riportato. La disposizione, quindi, si pone in aperto contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

4.3. Per quanto attiene alla violazione dei principi di libera concorrenza, si rileva che la norma censurata prevede che le guide turistiche già abilitate presso altri Stati dell'Unione europea o presso altre Regioni italiane e che intendono esercitare la loro attività nella Regione Umbria, siano assoggettate ad un ulteriore accertamento da parte delle Province umbre, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

La disposizione, pertanto, restringe in maniera ingiustificata la portata del principio di libera concorrenza e si pone in netto contrasto con la piena liberalizzazione della materia introdotta dal richiamato art. 3, della legge europea 2013, che prevede la validità dell'abilitazione su tutto il territorio nazionale e demanda le eventuali limitazioni ad un atto specifico, adottato a livello nazionale, sentita la Conferenza unificata.

La norma che si censura introduce, quindi, un limite al libero esercizio di un'attività economica ed incide sulla libertà di concorrenza.

La stessa, pertanto, appare riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza» in ordine alla quale sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 62, 63, comma 1, lettera b), e comma 2, 68 e 73 della legge n. 13, del 12 luglio 2013, della Regione Umbria.

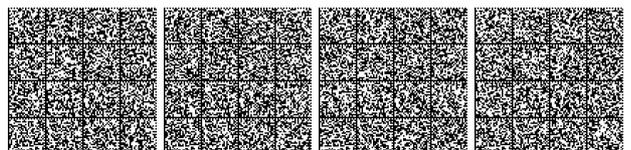
Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 9 settembre 2013 e della relazione allegata al verbale;

2. copia della legge impugnata, della Regione Umbria, n. 13/2013.

Roma, 13 settembre 2013

L'Avvocato dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI



N. 88

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Abruzzo - Impianti di potenza nominale fino a 1.500 Kw ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette - Cessazione delle limitazioni alla costruzione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19, art. 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 95, 96, comma 3, e 144, comma 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri (c.f. 80188230587) rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f. 80224030587) fax n. 06/96514000, P.E.C. ags_rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Abruzzo in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della Legge Regionale Abruzzo n. 19 del 16 luglio 2013, recante "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica) e altre disposizioni normative", pubblicata nel B.U.R. n. 27 del 24 luglio 2013, giunta delibera del Consiglio dei Ministri in data 19 settembre 2013.

Con la legge regionale n. 19 del 16 luglio 2013, che consta diciotto articoli, la Regione Abruzzo ha emanato le disposizioni per modificare e integrare la legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica), pubblicata nel B.U.R. n. 27 del 24 luglio 2013.

È avviso del Governo che, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Abruzzo abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) L'art. 5 della Legge Regione Abruzzo n. 19/2013 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

La legge Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 19, recante "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica) e altre disposizioni normative" presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 5, riguardante l'uso dei corsi d'acqua per piccoli impianti idroelettrici, in quanto eccede le competenze regionali in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che affida allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Il predetto articolo 5, la cui rubrica fa espresso riferimento ai "piccoli impianti idroelettrici di cui al d.m. 6 luglio 2012 (Attuazione dell'articolo 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 recante Incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti di fonti rinnovabili, diversi dai fotovoltaici)", prevede che: "1. Fatte salve le procedure di cui alla Parte II del d.lgs. n. 152/2006 e dell'articolo 6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE, nonché per gli impianti ricadenti in aree protette o posti su rami di corsi d'acqua interclusi tra aree protette, a condizione che l'acqua prelevata venga restituita in alveo in sito limitrofo al prelievo o comunque entro l'area interclusa, previo parere degli enti interessati, cessano i motivi di preclusione di cui all'articolo 8 della legge regionale n. 17/2007 e dello Studio approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 671 del 24 luglio 2008 e successive modifiche e integrazioni:

a) per gli impianti di cui all'articolo 4, comma 3, lett. b) del d.m. 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici);

b) per gli impianti di potenza nominale di concessione superiore a quella di cui alla lett. a) e fino a Kw 1500 di potenza nominale di concessione, se il proponente attiva, almeno per la durata di un anno, per i casi in cui non sia disponibile la serie storica dei dati idrometrici, proveniente da fonti ufficiali, relativi al corso d'acqua interessato, azioni di monitoraggio effettuate da soggetti terzi accreditati, reperisce ogni altro dato storico utile al fine di attestare le portate del corso d'acqua interessato dall'intervento e predisporre una relazione ideologica, tesa ad individuare valori ideologici puntuali e di dettaglio in corrispondenza della sezione di interesse, mediante la ricostruzione accurata del regime delle portate medie annue, mensili e cura di durata delle portate stesse."



La norma in esame rende, di fatto, nulle le disposizioni dell'art. 8 della legge Regione Abruzzo n. 17/2007, nella parte in cui, in un quadro di programmazione delle risorse idriche destinabili alla produzione di energia idroelettrica, limitavano la realizzazione di impianti idroelettrici su rami di corsi d'acqua regionali alle ipotesi contemplate dallo "Studio a supporto della programmazione regionale" approvato con Delibera della Giunta R. n. 671 del 24 luglio 2008.

In particolare, il citato art. 5, comma 1, lettera *b*), consente espressamente la realizzazione di impianti idroelettrici di potenza nominale fino a 1500 KW — peraltro su corsi d'acqua caratterizzati dalla totale assenza di serie storiche di dati idrometrici provenienti da fonti ufficiali — anche in quei tratti fluviali per i quali lo studio sopra citato negava espressamente qualsiasi intervento di derivazione di acque e di realizzazione di impianti idroelettrici sulla base di considerazioni dettate da esigenze di tutela ambientale e di priorità d'uso delle acque stabilite dall'art. 95, significativamente intitolato "Pianificazione del bilancio idrico del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

L'ovvia conseguenza del disposto normativo di cui all'art. 5 citato è quella di azzerare l'attività programmatoria regionale favorendo un'ampia discrezionalità.

In proposito, si sottolinea che la particolare indeterminatezza della citata disposizione regionale consente la realizzazione di derivazioni a scopo idroelettrico persino in aree protette, ponendo come unica condizione che l'acqua prelevata venga restituita in alveo in sito limitrofo al prelievo, senza precisare assolutamente il concetto di limitrofo e, quindi, rendere meno discrezionale l'applicazione della normativa.

L'applicazione del predetto articolo 5 avrebbe, pertanto, l'effetto di depotenziare la programmazione regionale in materia di utilizzo delle risorse idriche, indebolendo drasticamente le condizioni di tutela delle acque interne attraverso la proliferazione di opere di derivazione a scopo idroelettrico delle acque fluenti, con conseguente incremento dei tratti di corsi d'acqua interessati da alterazioni morfologiche degli alvei e da depauperamento delle portate e conseguente aggravamento delle situazioni di non conformità con gli obblighi comunitari stabiliti dalla Direttiva "Quadro" sulle acque 2000/60/CE in materia di raggiungimento entro il 2015 dello stato ambientale "buono" delle acque.

Altra grave conseguenza sarebbe la mancata salvaguardia delle priorità d'uso previste dall'art. 95 del d.lgs. n. 152/2006 citato e dell'esigenza stabilita dall'art. 144, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 152/2006 secondo cui "la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione allo scopo di evitare gli sprechi e di favorire il rinnovo delle risorse, di non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la piscicoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri ideologici".

Da quanto esposto appare evidente che lo scopo fondamentale dello "Studio a supporto della programmazione", come previsto dall'articolo 8, comma 1 e 3, della legge regionale Abruzzo n. 17/2007 citata, era quello fondamentale di fornire gli elementi di conoscenza necessari al rilascio delle nuove concessioni di derivazione ad uso idroelettrico, individuando i tratti fluviali per i quali la realizzazione di derivazioni determinerebbe evidenti violazioni di taluni requisiti stabiliti per legge, quali la salvaguardia delle aree protette e il rispetto del deflusso minimo vitale.

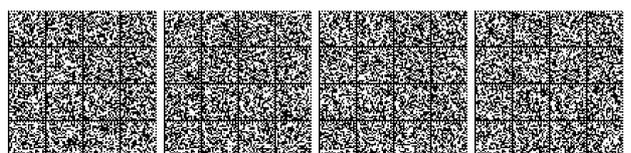
Pertanto, la soppressione delle risultanze di tale Studio, operata di fatto dall'articolo 5 della legge in esame, tra l'altro con una formulazione ambigua e non perspicua sul piano giuridico, determina la cessazione di ogni garanzia a che i procedimenti di rilascio di nuove concessioni idroelettriche vengano istruiti e conclusi con modalità razionalmente e scientificamente fondate ed esenti da discrezionalità.

Si segnala, infine, che l'art. 12-*bis* del T.U. sulle acque ed impianti elettrici, approvato con R.D. n. 1775/1933, come sostituito dall'art. 96, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 citato, stabilisce al comma 1, tra l'altro, che "il provvedimento di concessione è rilasciato se:

a) non pregiudica il mantenimento o il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti per il corso d'acqua interessato; (è chiaro il riferimento allo stato ambientale "buono" che tutti i corpi idrici devono raggiungere entro il 2015 in conformità agli obblighi stabiliti dalla suindicata Direttiva europea);

b) è garantito il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del bilancio idrico".

Per quanto sopra esposto, l'art. 5 della legge Regionale Abruzzo n. 19/2013 citato non rispetta gli standards di tutela volti a garantire il rispetto della citata normativa nazionale e comunitaria in materia di salvaguardia delle risorse idriche, e ciò in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Alla luce delle precedenti considerazioni, infatti, non può porsi in dubbio che la Regione Abruzzo abbia legiferato in materia sottratta alla propria potestà e riservata, invece, allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), in base al quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.



P.Q.M.

Si conclude perché l'articolo 5 della Legge Regionale Abruzzo n. 19 del 16 luglio 2013, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19 settembre 2013.

Roma, 20 settembre 2013

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI

13C0342

n. 11

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria l'11 ottobre 2013
(della Regione Toscana)*

Finanza pubblica - Controllo della Corte dei conti sulla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi consiliari dei Consigli regionali - Decreti emanati dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana - di fissazione del termine per il deposito da parte dei gruppi consiliari dei conti giudiziari relativi alla gestione dei fondi pubblici regionali per gli anni 2010, 2011 e 2012 - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Toscana - Denunciata carenza di giurisdizione per difetto dei presupposti oggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto, in assenza di una espressa previsione legislativa - Denunciata "disapplicazione" della legislazione vigente - Denunciata carenza di giurisdizione per difetto dei presupposti soggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto, non rivestendo i presidenti dei gruppi consiliari, destinatari della richiesta di resa di conto, la qualifica di agente contabile - Contrasto con il principio di legalità - Incompatibilità delle caratteristiche del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto con le prerogative e guarentigie costituzionali dei consiglieri regionali - Indebita e surrettizia forma di controllo politico dell'operato del Consiglio regionale - Interferenza con l'esercizio della funzione legislativa attribuita al Consiglio regionale - Lesione dell'autonomia contabile riconosciuta al Consiglio regionale come corollario dell'autonomia consiliare - Interferenza con l'autonomia statutaria di autorganizzazione riconosciuta alla Regione - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, richiedere, fissando il relativo termine, il deposito dei conti giudiziari dei gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana riferibili agli anni 2010, 2011, 2012 e, per l'effetto, di annullare i decreti sopra indicati.

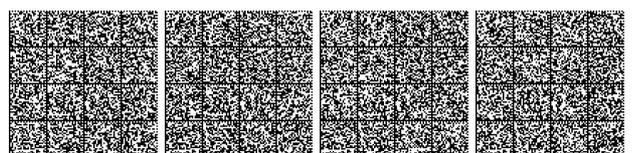
- Decreti della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana - del 10 luglio 2013, nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.
- Costituzione, artt. 5, 101, comma secondo, 103, comma secondo, 114, 117, 119, 121, in particolare comma secondo, 122, comma quarto, 123, in particolare commi primo e secondo, e 134, primo comma; Statuto della Regione Toscana, artt. 9, 11, in particolare comma 2, 16, 17, 22 e 28, in particolare comma 1; Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 44 e 45; Regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, art. 39.

Ricorso per conflitto della Regione Toscana (codice fiscale e partita I.V.A.: 01386030488), in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con delibera della Giunta Regionale 800 del 30 settembre 2013, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana (codice fiscale: BROLCU57M59B157V) e dall'avv. prof. Marcello Cecchetti (codice fiscale: CCCMCL65E02H501Q), presso il cui studio elegge domicilio in Roma, via Antonio Mordini n. 14 (e-mail: marcellocecchetti@pec.ordineavvocatifirenze.it);

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* in carica, per:

La dichiarazione di non spettanza alla Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana del potere di richiedere il deposito dei conti giudiziari ai gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana riferibili alle annualità 2010 - 2011 - 2012;

e, per l'effetto, l'annullamento dei decreti nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19/2013 emanati dalla Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana in data 10 luglio 2013 e depositati in segreteria della Corte dei Conti in data 8 agosto 2013, con i quali il predetto potere giurisdizionale è stato affermato e concretamente esercitato.



FATTO

In data 11 aprile 2013 il Procuratore regionale della Corte dei conti inoltrava alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte medesima sette istanze per resa di conto ai sensi dell'art. 39, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, per l'emanazione del decreto di fissazione del termine per il deposito da parte dei gruppi Consiliari del Consiglio regionale della Toscana dei conti giudiziali relativi alla gestione dei fondi pubblici regionali - integranti il contributo previsto dalla legge regionale n. 60/2000 e successive modificazioni ed integrazioni - e accreditati, nel corso della IX Legislatura regionale, per gli anni 2010 - 2011 - 2012.

La Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, all'esito della Camera di consiglio del 10 luglio 2013, emanava i decreti nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 del 2013 (docc. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7) con i quali - individuato l'agente contabile legittimato passivo del giudizio per resa di conto ai sensi degli artt. 44 ss. del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 nelle persone dei Presidenti *pro tempore* dei gruppi consiliari oggetto della predetta istanza - assegnava agli stessi il termine di giorni novanta per il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione per gli anni 2010 - 2011 - 2012. Segnatamente:

con decreto n. 13/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Gruppo Misto" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 14/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Lega Nord Toscana/più Toscana" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 15/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Unione di Centro" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 16/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Federazione della Sinistra - Verdi" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 17/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Italia dei Valori" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 18/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Partito Democratico" il deposito dei predetti conti giudiziali;

con decreto n. 19/2013, si intimava al Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "il Popolo della Libertà" il deposito dei predetti conti giudiziali.

Preme sin da ora rilevare come l'intimazione al deposito dei conti giudiziali contenuta nei citati decreti non abbia precedenti nella storia dell'ordinamento regionale repubblicano; non solo, ma la stessa segue la conclusione del controllo sul rendiconto generale della Regione Toscana effettuato, con giudizio di parifica positivo, ai sensi della nuova normativa contenuta nell'art. 1, del decreto-legge n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito in legge dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

I provvedimenti giurisdizionali avverso i quali si ricorre con la proposizione del presente giudizio per conflitto di attribuzione risultano adottati in carenza assoluta di giurisdizione e, al contempo, ledono l'autonomia costituzionalmente garantita della Regione e, in particolare, del Consiglio regionale e dei suoi singoli componenti.

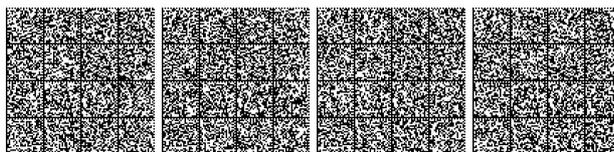
Il presente conflitto, pertanto, è fondato su due concorrenti presupposti: da un lato, la radicale insussistenza del potere giurisdizionale che la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana ha preteso di affermare ed esercitare in concreto mediante l'attivazione del giudizio di resa del conto a carico dei Presidenti dei gruppi consiliari; dall'altro, la conseguente palese interferenza che da tale pretesa deriva nei confronti delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione e ai suoi organi consiliari, sotto il profilo della attuale e concreta menomazione delle medesime.

Ambedue i presupposti trovano fondamento nei motivi di seguito esplicitati.

In via preliminare, sull'ammissibilità del presente ricorso per conflitto di attribuzioni.

Come è noto, la giurisprudenza di questa Ecc.ma. Corte Costituzionale ammette pacificamente «che il conflitto intersoggettivo possa riguardare anche atti di natura giurisdizionale, con l'unico limite che esso non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo, contro gli errori in iudicando, di diritto sostanziale o processuale, i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (così sent. n. 195/2007; *cf.* inoltre, *ex multis*, sentt. nn. 72 e 81/2012).

I decreti che qui si censurano - pacificamente di natura giurisdizionale (ai sensi degli artt. 44 ss. del regio decreto n. 1214/1934, ed a fortiori dell'art. 103, secondo comma, Cast. che ne costituisce il fondamento costituzionale) e già riconosciuti da questa Corte (a partire dalla sent. n. 110 del 1970) quali atti idonei a costituire il presupposto di un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni - esprimono in modo chiaro ed inequivoco l'affermazione



(clamorosamente erronea e infondata, come si vedrà) della sussistenza di un potere giurisdizionale spettante alla Corte dei conti e la relativa pretesa di esercitarlo in concreto nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari intimati, con conseguente sicura interferenza, sotto il profilo della menomazione attuale e concreta, rispetto a molteplici attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione e all'assemblea legislativa regionale, nonché alle prerogative costituzionali dei singoli consiglieri.

Come già sostenuto da questa Ecc.ma Corte nella sent. n. 129 del 1981, «tale prospettazione è sufficiente a dimostrare che “esiste la materia di un conflitto” (in base all'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953), anche se nei casi in esame non si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, ma circa l'estensione della giurisdizione propria della Corte dei conti, nel rapporto con l'autonomia organizzativa e funzionale rivendicata» dall'odierna ricorrente; «è infatti consolidato, nella giurisprudenza di questa Corte, il criterio per cui la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le Regioni sia tra i poteri dello Stato, “non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto” (cfr. la sentenza n. 110 del 1970)».

L'idoneità lesiva dei suddetti decreti sostanzia in capo alla ricorrente Regione Toscana l'interesse alla tutela dell'integrità della propria sfera di autonomia, così come sancita da norme costituzionali o norme primarie direttamente integrative o attuative di norme di rango Costituzionale (cfr., *ex multis*, sent. n. 238/2012). Ciò a maggior ragione se si considera che, come affermato da questa Ecc.ma Corte, la lesione di poteri propri dei rappresentanti di un ente dotato di autonomia costituzionalmente protetta si estende anche all'autonomia dell'ente medesimo, avvalorando ulteriormente l'interesse alla tutela delle proprie attribuzioni (cfr., *ex multis*, sentt. nn. 211/1972 e 163/1997).

L'iniziativa del Procuratore regionale cui la Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti ha dato corso travalica i limiti esterni della giurisdizione contabile, concretizzando l'attivazione di un giudizio in carenza assoluta di potere giurisdizionale, senza che vengano in alcun modo in questione profili concernenti le concrete modalità di esercizio di tale funzione. Gli atti che in questa sede si impugnano realizzano, altresì, una concreta ed attuale lesione delle prerogative costituzionalmente attribuite alla Regione, in violazione degli artt. 5, 101, secondo comma, 103, secondo comma, 114, 117, 119, 121, 122, quarto comma, 123, anche in relazione all'art. 134, primo comma, Cost. e, quali norme interposte, degli artt. 9 (prerogative dei Consiglieri), 11 (funzioni del Consiglio regionale), 16 (gruppi consiliari), 17 (Presidenti dei gruppi consiliari), 22 (regolamento del Consiglio regionale) e 28 (autonomia del Consiglio regionale) dello Statuto della Regione Toscana.

Tanto doverosamente premesso in punto di ammissibilità del ricorso, i decreti della Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana menzionati in epigrafe ledono l'autonomia e le attribuzioni costituzionali della Regione Toscana per i seguenti motivi di

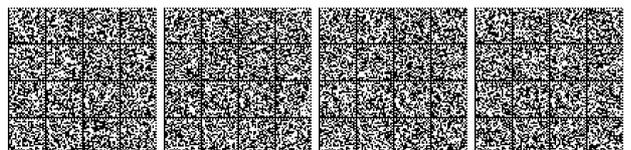
DIRITTO

1. - Carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti oggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto. Violazione degli artt. 101, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 44 e 45 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, nonché dell'art. 39 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038. Lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite dagli artt. 5, 114, 117, 119, 121 e 123 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 9, 11, 16, 17, 22 e 28 dello Statuto della Regione Toscana.

1.1. - Con i decreti indicati in epigrafe e impugnati in questa sede, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana ha affermato esplicitamente la sussistenza della propria giurisdizione contabile nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari, ritenendo assoggettabili al procedimento di resa del conto e al conseguente giudizio di conto i rendiconti da questi predisposti e sottoscritti in ordine alla gestione dei contributi ricevuti dai gruppi a carico del bilancio del Consiglio regionale.

Tale affermazione è gravemente erronea, in quanto del tutto priva di fondamento e palesemente contrastante con il vigente quadro normativo che configura l'ambito e i limiti delle giurisdizioni speciali affidate alla Corte di conti.

Come è noto, l'art. 103, secondo comma, Cost. stabilisce, in via generale, che «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge». Orbene, nella presente sede si può senz'altro prescindere dall'antica e dibattuta questione circa la necessità o meno della c.d. “*interpositio legislatoris*” ai fini della compiuta definizione degli ambiti spettanti alla giurisdizione contabile. La vigente legislazione nazionale, infatti,



individua in termini inequivoci e con estrema puntualità l'ambito oggettivo del "giudizio di conto" spettante alla Corte dei conti, stabilendo, all'art. 44, comma 1, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, che quest'ultima «giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti», aggiungendo, al secondo comma, l'ulteriore precisazione secondo la quale «la Corte giudica pure sui conti dei tesoriери ed agenti di altre pubbliche amministrazioni [diverse da quelle statali] per quanto le spetti a termini di leggi speciali».

Si tratta di un dato normativo assolutamente dirimente per il caso di specie.

È evidente, infatti, che - contrariamente a quanto affermato nei decreti da cui origina il presente conflitto (*cf.*, ad es., i parr. 3.4 e 3.5 del decreto n. 13 /2013) circa la non necessarietà di una esplicita interpositio legislatoris ai fini della configurazione dell'obbligo di resa del conto giudiziale «in ogni caso in cui vi sia maneggio di pubblico denaro e più in particolare, allorquando, come si verifica in fattispecie (...) pubblico sia l'ente per il quale il soggetto agisce, pubblico sia il denaro utilizzato e pubbliche siano le finalità perseguite», asseritamente in forza di un principio generale ricavabile dall'art. 610 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827) e della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione - l'interpositio legislatoris in riferimento specifico al "giudizio di conto" si è concretamente ed esplicitamente realizzata, mediante l'espressa previsione legislativa secondo la quale tale giurisdizione della Corte dei conti può estendersi ai conti dei tesoriери ed agenti delle amministrazioni non statali solo ed esclusivamente se e nei limiti in cui sia espressamente contemplata da leggi speciali. E poiché non esiste nell'ordinamento alcuna disciplina legislativa speciale che preveda l'obbligo di resa del conto giudiziale a carico dei Presidenti dei gruppi consiliari regionali e la conseguente assoggettabilità di questi ultimi al giudizio di conto spettante alla Corte dei conti (almeno è rinvenibile, al riguardo, né nella legge n. 853 del 1973 sull'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali, né nell'art. 31, della legge n. 335 del 1976 o nell'art. 33 del d.lgs. n. 76 del 2000 che lo ha sostituito con contestuale abrogazione), è del tutto evidente che la Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, con i decreti impugnati, ha ritenuto di pronunciarsi in carenza assoluta di potere giurisdizionale, incorrendo altresì in una palese quanto clamorosa ipotesi di "disapplicazione" della legislazione vigente e violando contestualmente gli artt. 101, secondo comma, e 103, secondo comma, Cost., nonché le chiarissime previsioni dell'art. 44, del citato regio decreto n. 1214 del 1934 e del connesso art. 39, del regio decreto n. 1038 del 1933, che a quest'ultimo rimanda nel disciplinare il potere del Procuratore generale presso la Corte dei conti di promuovere il giudizio di conto a carico dei soggetti che risultino obbligati alla resa del conto medesimo.

D'altra parte, i decreti da cui origina il presente conflitto difettano in assoluto dei presupposti oggettivi per l'instaurazione del giudizio di resa di conto, quale giudizio strumentale alla instaurazione del successivo giudizio di conto, anche da un secondo punto di vista.

Nel caso di specie, invero, il giudizio di resa di conto, sollecitato dalla Procura e assentito dalla Sezione giurisdizionale, si fonda su elementi non sussumibili in alcun modo nell'ambito delle specifiche fattispecie previste dall'art. 45, del regio decreto n. 1214 del 1934. Il comma 2 di tale disposizione stabilisce infatti che «il giudizio può essere iniziato dietro istanza del pubblico ministero per decreto della competente sezione, da notificarsi all'agente, con la fissazione di un termine a presentare il conto nei casi:

- a) di cessazione degli agenti dell'amministrazione del loro ufficio;
- b) di deficienze accertate dall'Amministrazione;
- c) di ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento.

La stessa giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentt. nn. 337/2009; 337/2005; 100/1995; 209/1994; 104/1989) si è curata di precisare che i poteri di controllo in punto di responsabilità contabile e amministrativa riconosciuti in capo al Procuratore Regionale della Corte dei Conti (dalla cui istanza originano i decreti contestati nel presente giudizio) in tanto si possono legittimamente esplicare, in quanto esercitati in presenza di circostanze che facciano ragionevolmente presumere illeciti produttivi di danno erariale (come peraltro desumibile dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge n. 78/2009, come modificato dal decreto-legge n. 103/09, convertito in l. n. 141/09), al fine di non denaturare in un generalizzato potere di controllo.

Nel caso di specie non sussiste evidentemente alcuna delle tre ipotesi cui la citata disposizione legislativa riconduce l'esperibilità del giudizio per resa di conto: non vi è cessazione degli agenti dell'amministrazione, né deficienze accertate, né ritardo nella presentazione dei conti (ritardo che, in ogni caso, non è stato neppure formalmente contestato né avrebbe potuto esserlo, non essendo reperibile alcun termine di legge o di regolamento per la presentazione del conto giudiziale da parte dei presidenti dei gruppi consiliari).



1.2. - Dalla carenza assoluta della giurisdizione affermata dalla Corte dei conti per difetto dei presupposti oggettivi di instaurazione del giudizio per resa di conto e del successivo giudizio di conto, oltre che una conclamata violazione dei parametri costituzionali e legislativi che delimitano i confini della giurisdizione contabile, deriva una palese menomazione dell'autonomia riconosciuta al Consiglio regionale, atteso che l'affermata assoggettività dei rendiconti dei gruppi consiliari al giudizio di conto introduce una forma surrettizia di controllo sull'operato consiliare, generalizzata e diffusa, che - come si è visto - non trova alcun riscontro nel quadro normativa di riferimento e che, come meglio si dirà nei paragrafi che seguono - interferisce pesantemente sulle attribuzioni e le prerogative di un organo, il Consiglio regionale (nel suo complesso e nei suoi singoli componenti), cui le norme costituzionali (in particolare, gli artt. 5, 114, 121, 122 e 123 Cost. e, quale nonna interposta, l'art. 28 dello Statuto regionale) hanno conferito ampia autonomia politica ed organizzativa, in quanto organo rappresentativo della comunità regionale.

Tali risultanze sono avvalorate - e non invece disattese come si sostiene nei decreti impugnati - dagli innovativi e più penetranti poteri di controllo che il d.l. n. 174 del 2012 ha attribuito alla Corte dei conti, con particolare riferimento ai rendiconti dei gruppi consiliari (*cf.*, spec., art. 1, commi 9, 10, 11 e 12). Il suddetto intervento legislativo si è curato di disciplinare un nuovo ambito di esplicazione del potere di controllo della Corte dei conti (come desumibile anche dalla rubrica dell'art. 1, che parla di «rafforzamento» di tale potere), che a tutta evidenza, prima di esso, non era ricavabile in via analogica né dalle attribuzioni di cui all'art. 100, secondo comma, Cost., né, a fortiori, da quelle derivanti dall'art. 103, secondo comma, Cost.

Aderendo alla tesi sostenuta dalla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, sfuggirebbe ad una lineare comprensione la stessa *ratio* del nuovo istituto, atteso che i poteri di controllo circa il corretto utilizzo dei contributi concessi ai gruppi consiliari si verrebbero a sovrapporre, in via del tutto paradossale, all'obbligo di presentazione del conto giudiziale e al giudizio di resa di conto, che già prima dell'introduzione della novella avrebbero potuto ampiamente soddisfare l'esigenza del rispetto della destinazione funzionale di tali fondi.

1.3. - I decreti in epigrafe esplicano efficacia lesiva, sotto il profilo della menomazione di attribuzioni costituzionali, anche in relazione all'autonomia statutaria, all'autonomia legislativa ed all'autonomia finanziaria, rispettivamente riconosciute all'ente Regione dagli artt. 123, 117 e 119 Cost.

Nell'instaurare una forma surrettizia di controllo dell'operato consiliare mediante l'affermazione di un potere giurisdizionale in realtà inesistente, la Corte dei conti viene a ledere in concreto le modalità con le quali Regione Toscana ha esercitato le proprie potestà statutaria, legislativa e finanziaria in materia. I decreti che qui si censurano, infatti, prescindono totalmente dalla normativa regionale, che pure esiste ed è invero informata ai principi di corretta ed efficace gestione delle pubbliche risorse.

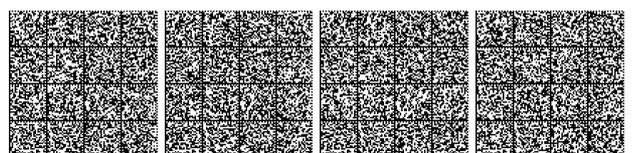
In particolare, sulla base delle previsioni contenute negli artt. 16 e 28 dello Statuto regionale, tanto la legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4, che appositamente tutela l'autonomia del Consiglio regionale, quanto la recente legge regionale 27 dicembre 2012 n. 83, regolatrice del finanziamento dei gruppi consiliari, si sono curate di disciplinare puntualmente le modalità di corretta rendicontazione e gestione delle risorse consiliari. Emerge dalla normativa regionale la chiara intenzione di predisporre i più idonei strumenti giuridici, procedurali e sostanziali, per recepire i criteri direttivi contenuti nel d.l. n. 174/2012 al fine di agevolare la correttezza nella gestione delle risorse pubbliche e il controllo contabile da esso previsto. Si disciplina così puntualmente la fase di erogazione del contributo (artt. 1 e 4), i criteri che debbono informarne l'utilizzo (art. 3: «Il contributo è assegnato e può essere utilizzato esclusivamente per gli scopi istituzionali dei gruppi, riferiti all'attività del Consiglio regionale, ivi comprese le attività di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la possibilità di finanziare, direttamente o indirettamente, le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o dei movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti politici»), e soprattutto le modalità di rendicontazione e di pubblicità di cui all'art. 6, ai sensi del quale:

«1. Ciascun gruppo consiliare approva e trasmette al Presidente del Consiglio regionale, entro quarantacinque giorni dalla chiusura dell'esercizio, il rendiconto annuale delle spese sostenute, con la relativa documentazione, redatto secondo il modello allegato alla deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano 6 dicembre 2012, n. 235/CSR [...];

2. Il presidente del gruppo consiliare sottoscrive il rendiconto e ne è responsabile;

3. Ciascun consigliere appartenente al gruppo misto sottoscrive il rendiconto relativo alle proprie spese e ne è responsabile;

4. Il Presidente del Consiglio regionale inoltra i rendiconti al Presidente della Giunta regionale il quale, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, li trasmette alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 [...];



5. Per i gruppi consiliari cessati, per qualsiasi causa, il rendiconto per l'anno di cessazione è trasmesso al Presidente del Consiglio regionale, ai fini del comma 4, entro quarantacinque giorni dalla cessazione stessa;

6. Nell'ultimo anno della legislatura il rendiconto riferito al periodo compreso tra l'inizio dell'anno e la data antecedente alla prima seduta del nuovo Consiglio regionale è trasmesso al Presidente del Consiglio regionale, ai fini del comma 4, entro quarantacinque giorni dalla data delle elezioni;

7. I rendiconti e la deliberazione con la quale la Corte dei conti si pronuncia sulla loro regolarità sono pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana in allegato al conto consuntivo del Consiglio regionale;

8. Il Presidente del Consiglio regionale, mediante i competenti uffici consiliari, cura la pubblicazione sul sito istituzionale del Consiglio regionale dei documenti di cui al comma 7, e di tutti i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi, assicurandone la disponibilità per via telematica ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera l), del d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012;

9. Nel caso di mancata trasmissione o di irregolarità del rendiconto e della documentazione a corredo, o di mancata regolarizzazione entro il termine fissato, o di deliberazione di irregolarità del conto da parte della sezione regionale della Corte dei conti, si applicano le disposizioni dell'art. 1, commi 11 e 12 del d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012, e si procede alle forme di pubblicità previste dai commi 7 ed 8 del presente articolo».

Per quanto più specificamente rileva in relazione al presente giudizio, deve sottolinearsi che un'analogha disciplina era già contenuta anche nella previgente legge regionale n. 60/2000, applicabile *ratione temporis* alle risorse assegnate ai gruppi consiliari per gli esercizi 2010, 2011 e 2012, la quale rimetteva al Regolamento interno del Consiglio la disciplina dei rendiconti annuali delle spese sostenute dai gruppi consiliari e delle modalità di approvazione e di pubblicazione dei suddetti rendiconti (*cf.* le analitiche previsioni contenute nell'art. 16 del Regolamento 27 gennaio 2010, n. 12).

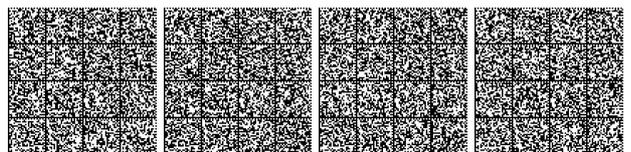
Da tutto quanto fin qui esposto, scaturiscono i vizi eccipiti nell'epigrafe del presente motivo di censura.

2. - Carezza assoluta di giurisdizione per difetto dei presupposti soggettivi di instaurazione del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto. Violazione degli artt. 101, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 44 e 45, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, nonché dell'art. 39, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038. Lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite dagli artt. 5, 114, 117, 119, 121 e 123 della Costituzione, anche in riferimento agli artt. 9, 11, 16, 17, 22 e 28 dello Statuto della Regione Toscana.

2.1. - La carezza assoluta della giurisdizione affermata ed esercitata dalla Corte dei conti con i decreti impugnati e le conseguenti menomazioni delle sfere di autonomia regionale costituzionalmente garantite risultano evidenti anche sotto il profilo del palese difetto dei presupposti soggettivi per l'instaurazione del giudizio di resa del conto e del successivo giudizio di conto.

Il procedimento per resa di conto, come è noto, assume quale presupposto indefettibile la qualifica di "agente contabile" in capo al soggetto che vi è sottoposto, la quale postula una sua previa ed espressa determinazione da parte di fonti legislative o, comunque, di fonti normative interne a ciascuna Amministrazione. È pacifico, infatti, che nell'ambito degli Enti pubblici, ed in particolare delle Autonomie territoriali, gli "agenti contabili" siano figure tipizzate che debbono essere formalmente e direttamente investite della relativa funzione o dalla legge o dalle disposizioni interne di ciascuna Amministrazione. Orbene, come in parte si è già illustrato, né a livello di legislazione nazionale (in particolare, legge n. 853/1973, in merito all'autonomia contabile e funzionale dei Consigli Regionali, nonché d.lgs. n. 76 del 2000, in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni) né a livello di legislazione regionale si rinvennero disposizioni che attribuiscono la qualifica di "agente contabile" tenuto alla presentazione del conto giudiziale ai presidenti dei gruppi consiliari od ai loro componenti, con conseguente sottoposizione degli stessi al sindacato della Corte dei Conti in sede di giudizio di conto.

Al contrario, l'art. 28 dello Statuto della Regione Toscana, in ossequio all'esplicita riserva contenuta nell'art. 123 Cost. nelle materie della «forma di governo» e dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, riconosce in capo al Consiglio Regionale «autonomia di bilancio, contabile, funzionale ed organizzativa», aggiungendo che «l'ordinamento contabile del consiglio è disciplinato con apposito regolamento interno, nel quadro dei principi della legge di contabilità regionale»; l'art. 16 del medesimo Statuto, dal canto suo, stabilisce che l'assegnazione dei contributi ai gruppi consiliari e le relative modalità di rendicontazione «sono disciplinate dalla legge [regionale]». Da tali previsioni discende che la rendicontazione dei contributi attribuiti ai gruppi consiliari è rimessa esclusivamente all'Assemblea, secondo le norme regionali legislative e regolamentari riservatarie della materia in base allo Statuto (*cf.* legge reg. n. 36/01, spec. art. 3; legge reg. n. 4/2008; Regolamento interno di amministrazione e contabilità 24 aprile 2013, n. 20; Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale 27 gennaio 2010, n. 12, spec. artt. 16 e 17).



Ne deriva che tutte le possibili garanzie apprestate dall'ordinamento vigente in merito alla gestione dei contributi assegnati ai gruppi consiliari debbono rinvenirsi nella predetta normativa, senza che si possa ammettere alcuna operazione interpretativa in senso estensivo che possa condurre - come nel caso di specie ha preteso di fare la Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti - a qualificare inopinatamente i presidenti dei gruppi consiliari quali "agenti contabili" ai sensi e per gli effetti della loro assoggettività all'obbligo di resa del conto giudiziale e alla relativa giurisdizione spettante al Giudice contabile.

Giova a tal proposito richiamare anche la sent. n. 292 del 2001 di questa Ecc.ma Corte, la quale ha affermato chiaramente che l'unico agente contabile individuabile nell'Ente regionale, a parte i funzionari amministrativi preposti a specifici servizi, è l'istituto tesoriere, atteso che «l'agente contabile è soggetto distinto dai componenti del Consiglio Regionale e dai suoi Organi interni, ed affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro» (e, infatti, nel caso deciso con la citata sent. n. 292 del 2001, il giudizio di conto è stato ritenuto ammissibile perché rivolto all'istituto tesoriere).

Anche sotto il profilo dei presupposti soggettivi dei giudizi di conto, pertanto, risulta apprezzabile *ictu oculi* la radicale insussistenza del potere giurisdizionale che la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana ha preteso di esercitare con i decreti qui censurati, dal momento che l'esercizio del giudizio di conto nei confronti di un membro del gruppo consiliare non appare in alcun modo conforme al principio di legalità, in quanto privo di qualsiasi riscontro normativo (che pure ne dovrebbe costituire il presupposto indefettibile) e, addirittura, in palese contrasto con il quadro normativo statale e regionale vigente. Di qui, l'evidente violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost. e delle discipline legislative (e *non*) che di esso costituiscono l'attuazione, nonché, finanche, la violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost. sotto il profilo della conclamata "disapplicazione" di disposizioni di rango legislativo; ed è appena il caso di ribadire - come già si è illustrato nel precedente motivo di ricorso e più analiticamente si mostrerà nel prosieguo - che da simili violazioni dei limiti costituzionali imposti al Giudice contabile scaturiscono in concreto molteplici e gravi menomazioni delle sfere di autonomia che la Costituzione riconosce all'ente Regione e al Consiglio regionale nel suo complesso e nei suoi singoli componenti.

2.2. - D'altra parte, ad *abundantiam*, non si può fare a meno di rammentare il principio evidenziato da questa Ecc.ma Corte in numerose pronunce (*ex multis*, sentenze nn. 110 del 1970, 129 del 1981), secondo cui l'art. 103 della Costituzione esplica la propria vis espansiva sui limiti esterni della giurisdizione contabile esclusivamente per gli agenti contabili dello Stato. La Corte avverte infatti che «l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi circoscritto "laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali"» (sent. n. 129 del 1981). Ed in questi termini si è espressa - forse ancor più chiaramente - la sent. n. 102 del 1977, nella quale la Corte ha in sostanza escluso che il precetto stabilito dal secondo comma, dell'art. 103 Cost. sia caratterizzato da una «assoluta (e non tendenziale) generalità» e sia dunque dotato di «immediata operatività in tutti i casi».

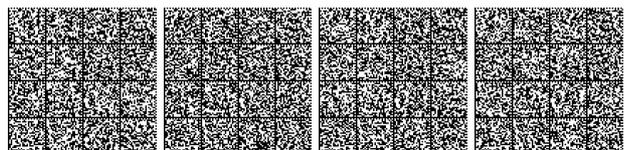
Ne deriva che l'estensione della qualifica di "agente contabile" e della relativa giurisdizione della Corte dei conti a situazioni non espressamente regolate nell'ambito degli Enti pubblici diversi dallo Stato può avvenire esclusivamente entro i limiti segnati da una *interpositio legislatoris* in positivo, e sempre entro i limiti segnati da norme e principi costituzionali.

Ciò trova conferma anche nella ulteriore giurisprudenza costituzionale, la quale ha evidenziato che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa e contabile non opera automaticamente in base al disposto costituzionale contenuto nell'art. 103 secondo comma Cost., ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (sentt. n. 355/2010, n. 46/2008), e che la Corte dei Conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici. (...) Proprio in applicazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., e nei limiti ad esso imposti, spetta al legislatore la determinazione della sfera di giurisdizione dei giudici (ordinario, amministrativo, contabile, militare ecc...). E nella *interpositio* del legislatore deve individuarsi il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei Conti» (sent. n. 641 del 1987).

3. - In particolare: violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost..

3.1. - Nei paragrafi che precedono si è già ampiamente argomentato sulle caratteristiche costitutive del potere giurisdizionale illegittimamente affermato ed esercitato dalla Corte dei conti nel caso di specie.

La stessa giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte dei conti, Sezioni riunite, sent. 18 luglio 1992, n. 794) ha interpretato il giudizio di resa di conto come un processo a connotazione inquisitoria nel quale viene prevalentemente in evidenza il pubblico interesse, esplicazione di una potestà pubblica irrinunciabile a fronte della quale il contabile si colloca in una posizione di soggezione, così come il vero e proprio giudizio di conto è uno strumento di garanzia di correttezza delle pubbliche gestioni a tutela dell'interesse oggettivo alla regolarità di gestioni finanziarie e patrimoniali (al punto che la stessa revoca dell'istanza per resa di conto da parte del Procuratore regionale è ritenuta inammissibile: *ex multis*, Sez. reg. Campania, sent. 14 settembre 2001, n. 86). Il giudizio contabile esercitato in tale sede è preordinato



alla verifica della rispondenza tra l'attività contabile del tesoriere e l'attività gestoria degli amministratori danti causa, al fine della verifica del corretto maneggio del danaro pubblico. Non si tratta pertanto di un sindacato di mera legittimità, bensì di un giudizio sulla gestione complessiva delle pubbliche risorse, volto ad accertare il positivo perseguimento degli obiettivi posti dalle norme dell'agire amministrativo, la sua efficacia e l'economicità dei risultati raggiunti.

A ciò si aggiunge la progressiva tendenza giurisprudenziale ad ampliare l'ambito di applicazione della responsabilità amministrativa e contabile, nell'intento di affermare il carattere generale della giurisdizione della Corte dei conti in ogni settore della contabilità pubblica, sulla scorta della presunta vis espansiva della quale sarebbe caratterizzato l'art. 103, secondo comma, Cost. Come peraltro ribadito anche da questa Ecc.ma Corte, con ripetuti interventi normativi il Legislatore «ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-Comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997)» (sent. n. 267/2007).

Orbene, se il sindacato del giudice contabile incontra il limite del merito delle scelte degli agenti pubblici (*ex multis*, Corte dei conti, sez. II, sent. n. 367/2010; Corte dei conti, SS.RR. sent. n. 30/A del 3 giugno 1996), esso si arresta certamente ai limiti esterni del potere discrezionale, investendo l'area dell'irrazionalità e dello scostamento da ogni canone di corretta amministrazione (numerose pronunce del giudice contabile, infatti, fanno riferimento al concetto di "ragionevolezza gestoria" - Corte dei conti, sez. I, sent. n. 15/1994/A del 19 settembre 1994 - e di "giustificabilità delle scelte" - Corte dei conti, SS.RR., n. 522/A del 17 dicembre 1986), al fine di tutelare i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

3.2. - Le caratteristiche del giudizio di resa di conto e del giudizio di conto che ad esso accede sono pertanto radicalmente incompatibili con le prerogative e guarentigie che la Costituzione accorda ai consiglieri regionali, come puntualmente e correttamente confermato anche dall'ordinanza n. 17/2013 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con la quale è stata respinta un'istanza del Procuratore Regionale analoga a quella cui, viceversa, la Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana ha dato seguito con i decreti impugnati nella presente giudizio (doc. 8).

La giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte ha da tempo ravvisato la possibilità di instaurare un parallelismo tra le attribuzioni dei Consigli regionali e quelle proprie del Parlamento nazionale, pur riconoscendone la diversità, sulla considerazione che le prime sono espressione di autonomia, mentre le seconde si esplicano a livello di sovranità. Da questa sostanziale diversità si è inferito, in particolare, che solo gli organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato possono godere di guarentigie derogatrici del normale ambito di esplicazione della giurisdizione, in ragione della loro posizione di assoluta indipendenza, dovendo escludersi ogni possibilità di estensione agli organi assembleari e di governo delle Regioni (*ex multis*, sentt. nn. 110/1970, 129/1981, 292/2001, 337/2009).

Il diverso livello di incidenza sul tessuto costituzionale che viene accordato ai Consigli regionali rispetto al Parlamento nazionale non impedisce però, come rilevato anche dalla stessa giurisprudenza costituzionale, di rinvenire degli elementi di analogia tra le funzioni da questi esercitate. Tale omogeneità si rende tanto più evidente se si considerano le guarentigie accordate ai membri del Parlamento ex art. 68, primo comma, Cost., ed il regime di immunità funzionali del quale godono i Consiglieri regionali ex art. 122, quarto comma, Cost., dal momento che esse accedono alla medesima *ratio* garantista, individuata da questa Ecc.ma Corte «nel "parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle finzioni degli organi "rappresentativi" dello Stato e delle Regioni", per finalità di "tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la finzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica"» (così sent. n. 200 del 2008; *cf.* anche sent. n. 69 del 1985). L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica «deroghe eccezionali all'attuazione della finzione giurisdizionale» (ancora sent. n. 200 del 2008), per le quali questa Corte ha escluso qualsiasi possibilità di estensione analogica, attesa la loro strumentalità alla tutela delle funzioni di rappresentanza politica che solo al Consiglio competono. L'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, Cost. rileva come corollario indefettibile della natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, le quali costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente riconosciuta che si sostanzia in funzioni disciplinate tanto a livello costituzionale quanto a livello di fonti ordinarie (sent. n. 69 del 1985). Questa Ecc.ma Corte ha interpretato l'immunità funzionale dettata dalla Costituzione nel senso della insindacabilità non solo dell'esercizio di funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, ma anche di quelle di autorganizzazione (*cf.* sent. n. 70/1983) ad esse strumentali, rilevando come un'interpretazione restrittiva della stessa rischierebbe di frustrarne la *ratio* di tutela della libera formazione della volontà politica. In particolare, si è precisato che tra le funzioni presidiate da tale immunità sono sicuramente comprese quelle relative all'amministrazione ed alla gestione dei fondi assegnati alla Presidenza del



Consiglio regionale, in relazione ad attività legate strettamente all'esplicazione del mandato rappresentativo (cfr. sentt. nn. 392 del 1999 e 337 del 2009), atteso che «il criterio di delimitazione dell'immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...], bensì nella fonte attributiva delle finzioni stesse» (sent. n. 337 del 2009). Così, a mero titolo di esempio, la sent. n. 81 del 1975 ha ricondotto sotto la sfera della insindacabilità sancita dall'art. 122, quarto comma, Cost. una delibera consiliare di approvazione della stipula di un contratto di assicurazione dei consiglieri regionali, perché essa rappresentava una forma di «esplicazione di una funzione consiliare per garantire [...] l'autonomia del Consiglio».

Da tutto ciò deriva che dell'immunità funzionale riconosciuta ai consiglieri non possono non partecipare anche i gruppi consiliari ai quali essi necessariamente debbono afferire per l'esercizio dell'attività politica in seno al Consiglio, al fine di scongiurare interferenze e condizionamenti esterni nell'assunzione delle proprie determinazioni afferenti alla sfera di autonomia dell'Organo.

I decreti di fissazione del termine per la presentazione del conto giudiziale che si contestano con il presente conflitto non solo assurgono ad indebita e surrettizia forma di controllo politico dell'operato del Consiglio (attesa, come sopra dimostrato, l'assoluta carenza dei presupposti oggettivi e soggettivi per l'instaurazione del giudizio per resa di conto), ma, nell'individuare come soggetto passivo il presidente dei gruppi stessi, rendono ancor più evidente la propria portata gravemente lesiva delle prerogative consiliari.

Né a diversa conclusione potrebbe giungersi sulla considerazione dell'asserita vis espansiva dell'art. 103 Cost., atteso che appare evidente che l'estensione della giurisdizione della Corte dei conti incontra il limite di altri valori costituzionali, rispetto ai quali risulta recessiva. D'altronde questa Ecc.ma Corte ha da tempo affermato come l'area di insindacabilità dei Consiglieri regionali, proprio perché diretta non all'instaurazione di una irragionevole posizione di privilegio, bensì a tutelarne la sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta (*ex multis*, sent. n. 289 del 1997), si estenda anche alla sfera di responsabilità patrimoniale degli stessi, dal momento che i poteri di autonoma organizzazione dei quali dispone il Consiglio promanano direttamente dalla Costituzione. Con la sentenza n. 392 del 1999 questa Ecc.ma Corte ha escluso che il sindacato della Corte dei conti possa estendersi, in assenza di una preventiva interpositio legislatoris, anche ad attività inerenti l'amministrazione e gestione dei fondi di bilancio intestati alla Presidenza del Consiglio regionale, tanto che essi siano previsti per soddisfare le esigenze funzionali allo svolgimento di funzioni legislative o di indirizzo politico, quanto che accedano invece a funzioni di amministrazione attiva quando esse promanano direttamente dalla Costituzione e da leggi dello Stato.

Al riguardo, risulta del tutto inconferente il riferimento all'art. 31, della legge 19 maggio 1976, n. 335 contenuto nei decreti impugnati. A prescindere dall'avvenuta abrogazione di tale disposizione ad opera del d.lgs. n. 76 del 2000 e fermo restando che la soluzione ermeneutica proposta dalla Corte dei conti è comunque viziata da un'infondata sovrapposizione tra consiglieri regionali ed amministratori e dipendenti regionali (soggetti passivi di tale disciplina) che non trova cittadinanza nel nostro ordinamento, il parametro normativo cui è opportuno riferirsi non è individuabile nella, incontestata, sottoposizione di questi ultimi alla giurisdizione contabile, bensì nella normativa statale (a partire dalla legge 6 dicembre 1973, n. 853, sino ad arrivare ai più recenti interventi legislativi di cui alla legge n. 96 del 2012 e al d.l. n. 174 del 2012) in materia di contributi ai gruppi consiliari. La stessa legge n. 853 del 1973, in connessione con la posizione di indipendenza della quale gode in ragione delle proprie funzioni, attribuisce al Consiglio regionale autonomia contabile e funzionale, che viene pertanto ad accedere agli ambiti di insindacabilità ex art. 122, quarto comma, ed impedisce di ammettere una ingerenza della giurisdizione nell'ambito dell'autorganizzazione del Consiglio.

Privo di pregio risulta pertanto anche il parallelismo che i decreti impugnati costruiscono tra il sindacato giurisdizionale affidato ex art. 103 Cost. al giudice contabile ed il controllo di legittimità e di regolarità che l'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l. n. 174 del 2012 ha introdotto per le spese dei gruppi consiliari, rilevando il paradosso che si verrebbe a creare nell'ammettere che solo il sindacato giurisdizionale risulterebbe incompatibile con l'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, della Costituzione. In primis, fermo restando che le pronunce della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nn. 12 e 15/2013 (docc. 9, 10) hanno ribadito la piena applicabilità del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari ex d.l. n. 174/2012 solo a partire dal 2013, rilevando come il controllo relativo all'esercizio 2012 abbia mera «efficacia ricognitiva della regolarità dei documenti contabili e si inserisce in un percorso finalizzato all'integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013» (pronuncia n. 15/2013), la tesi della Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana della Corte dei conti prescinde dalla diversità di funzioni spese nei due casi, giurisdizionali le une, di mero controllo le altre, e di riflesso dal diverso parametro costituzionale cui esse afferiscono (l'art. 103, secondo comma, Cost. per le prime, l'art. 100, secondo comma, Cost. per le seconde); in secundis, si ignora l'esegesi emergente in merito dalla giurisprudenza costituzionale, la quale, come già sopra argomentato, ha sempre ricondotto i limiti esterni dell'insindacabilità consiliare ex art. 122, quarto comma, Cost. all'esistenza di una espressa e positiva previsione di legge, che è ben rinvenibile per la spendita di poteri di controllo ex art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del d.l.



n. 174 del 2012, mentre manca del tutto - come si è ampiamente illustrato - per l'instaurazione di un giudizio di resa di conto, il quale, pertanto, difetta in assoluto dei propri presupposti legittimanti. Orbene, appare evidente che se si aderisse all'argomento, fatto proprio dai decreti contestati, per cui l'esercizio del giudizio di conto sarebbe ampliabile in via interpretativa a prescindere da puntuali indicazioni normative, sfuggirebbe ad una lineare esegesi la stessa *ratio* del d.l. 174/2012, atteso che i poteri di controllo circa il corretto utilizzo dei contributi concessi ai gruppi consiliari si verrebbero a sovrapporre, in via del tutto paradossale, al giudizio di resa di conto, che già prima dell'introduzione della novella avrebbe ampiamente soddisfatto l'esigenza del rispetto della destinazione funzionale di tali fondi.

Erra pertanto la Corte dei conti nel ritenere sufficiente ai fini dell'estensione della giurisdizione contabile l'assenza di «una espressa previsione negativa» (p. 25 del censurato decreto n. 13/2013, espressione rinvenibile anche negli altri decreti in questione), considerato che tale esegesi prescinde dalle prerogative costituzionalmente accordate al Consiglio regionale, e legittima una indebita forma di controllo che confligge con il preminente interesse alla libera formazione della volontà politica consiliare. Ciò a prescindere dalla circostanza, già più sopra evidenziata, secondo la quale il menzionato art. 44, comma 1, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, offre proprio quella «espressa previsione negativa» non reperita dalla Corte dei conti nel caso di specie, ammettendo che quest'ultima possa giudicare «sui conti dei tesoreri ed agenti di altre pubbliche amministrazioni» diverse da quelle statali solo ove ciò sia previsto «a termini di leggi speciali».

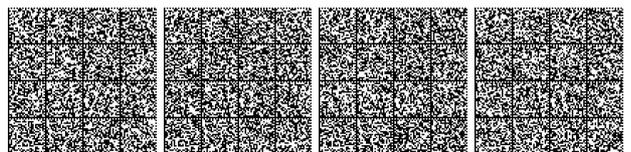
3.3. - L'art. 122, quarto comma, Cost., peraltro, risulta violato dai decreti impugnati da altri e più specifici punti di vista, derivanti dal modo in cui in concreto si è sviluppata la vicenda *de qua*, risultando gravemente lese le prerogative costituzionali riconosciute ai consiglieri regionali da tale disposizione costituzionale, in relazione al concreto esercizio che essi ne hanno fatto. In altre parole, come si mostrerà, gli atti in questa sede contestati non si limitano ad influire indebitamente sul procedimento di formazione della volontà all'interno del Consiglio regionale, ma - più specificamente - pretendono di sindacare, nelle forme e con le modalità proprie dei giudizi di conto affidati alla Corte dei conti, specifiche «opinioni espresse» e ben determinati «voti dati», in concreto e in più circostanze, da consiglieri regionali.

A questo riguardo, deve essere osservato quanto segue.

3.3.1. - In primo luogo, si deve evidenziare che l'art. 16 del Regolamento 27 gennaio 2010, n. 12 (Regolamento interno dell'assemblea legislativa regionale), al suo comma 3, prevede che «il presidente del gruppo consiliare sottoscrive il rendiconto e ne è responsabile», aggiungendo altresì che il medesimo è «tenuto a dichiarare in calce al rendiconto, sotto la propria responsabilità, che le spese sostenute dal gruppo sono conformi alla legge e al presente regolamento».

Dunque, la normativa regionale vigente in materia di rendiconti dei gruppi consiliari prevede espressamente che i loro presidenti - membri del consiglio regionale, e dunque coperti inequivocabilmente dalla garanzia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. - rendano delle dichiarazioni aventi ad oggetto la conformità del rendiconto alla legge e al regolamento interno del Consiglio, imponendo inoltre la sottoscrizione, sempre da parte dei presidenti, del rendiconto medesimo. Tale dichiarazione, ove effettivamente esistente, è senza dubbio resa dai consiglieri regionali/presidenti dei gruppi nell'esercizio delle proprie funzioni, e rientra dunque inequivocamente nell'ambito di applicazione dell'art. 122, quarto comma, sopra citato. La sottoscrizione, dal canto suo, è un atto con il quale il presidente fa proprio il contenuto del rendiconto, approvandolo. Essa equivale senz'altro ad un "voto" dato nell'esercizio delle funzioni del consigliere/presidente. Si consideri, al riguardo, che l'atto del voto ha precisamente l'effetto di far proprio, approvando, l'oggetto cui esso si rivolge. Tale approvazione, però, si può esprimere mediante un atto formalmente qualificabile come "voto" solo quando si proceda alla deliberazione nell'ambito di un Organo collegiale. Risulta dunque evidente che l'approvazione del rendiconto da parte di un organo monocratico come il presidente del gruppo, pur essendo funzionalmente identica a quella che avviene mediante un voto in un organo collegiale, non può esprimersi mediante un atto avente tale forma esteriore, trovando invece sostanza giuridica nella "sottoscrizione" che, ai sensi del citato art. 16, comma 3, del regolamento interno del Consiglio, deve essere apposta in calce al rendiconto. La sottoscrizione in parola, dunque, tiene luogo del voto nel caso di specie. Rappresenta il modo in cui trova forma e sostanza l'approvazione di un atto da parte di un consigliere regionale quando opera come organo monocratico endoconsiliare, ed è dunque coperta dalla medesima garanzia costituzionale di cui beneficia l'approvazione che, esprimendosi nell'ambito di un organo collegiale, trova forma esteriore in un "voto" in senso proprio.

Da quanto appena esposto derivano alcune agevoli conclusioni. Ove i presidenti dei gruppi abbiano effettivamente apposto la propria sottoscrizione in calce al rendiconto, e ove abbiano contestualmente dichiarato la conformità alle leggi e al regolamento delle spese in esso indicate, essi «non possono essere chiamati a rispondere» (art. 122, quarto comma, Cost.) per questi atti.



Ciò invece è precisamente quanto pretendono di realizzare i decreti della Corte dei conti indicati in epigrafe. La richiesta di resa del conto, e la connessa pretesa di esercitare il giudizio di conto nei confronti dei presidenti dei gruppi consiliari non sono altro, infatti, che il tentativo di assoggettare a giudizio, facendo valere la conseguente responsabilità, i presidenti dei gruppi per la coerenza delle spese documentate nel rendiconto con il diritto vigente.

Va da sé, ovviamente, che la “copertura” costituzionale a beneficio dei consiglieri-presidenti dei gruppi sussiste solo ove e nei limiti in cui le sottoscrizioni dei rendiconti, e le relative dichiarazioni, siano effettivamente esistenti. Ma che tale situazione ricorra nel caso di specie può essere agevolmente provato. Al riguardo, è sufficiente fare riferimento alla documentazione prodotta (doc. nn. 11, 12, 13, 14), dalla quale risulta chiaramente la presenza della sottoscrizione, nonché delle dichiarazioni di conformità, da parte dei presidenti dei gruppi consiliari, ciascuno per i rendiconti che gli competono, in riferimento agli esercizi finanziari degli anni 2010, 2011 e 2012 (tali dichiarazioni sono allegate alle delibere dell’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale di approvazione dei rendiconti medesimi).

Gli atti in indicati in epigrafe, dunque, ledono gravemente la posizione costituzionale dei consiglieri regionali/presidenti dei gruppi consiliari, giacché intendono chiamare questi ultimi a rispondere per voti dati ed opinioni espresse nell’esercizio delle loro funzioni, in palese violazione dell’art. 122, quarto comma, Cost.

3.3.2. - In secondo luogo, è necessario notare come, ai sensi dell’art. 16, comma 5, del citato regolamento interno dell’assemblea legislativa, i rendiconti presentati dai presidenti dei gruppi consiliari siano sottoposti a «verifica» da parte dell’Ufficio di presidenza, il quale «li approva qualora non siano riscontrate irregolarità». Come risulta chiaramente dall’art. 14 dello Statuto della Regione Toscana, l’Ufficio di presidenza è composto integralmente da consiglieri regionali. I voti dati e le opinioni espresse in quel collegio, dunque, sono integralmente coperti dalla insindacabilità di cui all’art. 122, quarto comma, Cost. Lo è dunque, anche la formale approvazione che in essa avviene dei rendiconti dei gruppi consiliari. Per di più, ove si consideri che, ai sensi del citato art. 16, comma 5, del regolamento, tale approvazione può avvenire solo nel caso in cui non si riscontrino irregolarità dei rendiconti, non si può concludere che essa valga non soltanto come “voto dato”, ma anche come “opinione espressa”, sia pure espressa per implicito, e avente per oggetto proprio la regolarità dei rendiconti.

La garanzia costituzionale offerta dall’art. 122, quarto comma, Cost., ovviamente, “copre” voti e opinioni che siano stati in concreto manifestati. Che ciò sia avvenuto nel caso di specie, per tutti i gruppi consiliari, risulta però con chiarezza dalle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (doc. nn. 11, 12, 13, 14) con cui sono stati approvati i rendiconti dei gruppi consiliari per tutti gli esercizi finanziari che qui rilevano (2010, 2011, 2012).

Anche da questo punto di vista, dunque, non si può che ritenere che, con i decreti indicati in epigrafe e in questa sede contestati, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana abbia inteso sottoporre a controllo atti costituzionalmente insindacabili in quanto coperti dalla garentigia di cui all’art. 122, quarto comma, Cost.

3.3.3. - C’è un ulteriore aspetto della vicenda che mostra - al di là di ogni possibile dubbio - come i decreti in epigrafe intendano sottoporre a controllo atti coperti dalla prerogativa della insindacabilità dei consiglieri prevista dall’art. 122, quarto comma, Cost. Come è noto, infatti, il rendiconto presentato dai presidenti dei gruppi parlamentari e approvato dall’Ufficio di presidenza ai sensi dell’art. 16 del regolamento interno dell’assemblea legislativa, è destinato poi a confluire nel rendiconto generale della Regione, il quale, a sua volta, è ovviamente oggetto di una approvazione da parte del Consiglio, addirittura nelle forme della legge. Ebbene, anche in questo terzo passaggio procedimentale le spese sostenute dai gruppi consiliari, e documentate dai rendiconti presentati dai loro presidenti, vengono sottoposte ad un “voto” da parte dei consiglieri regionali, sia pure per aggregato.

Nel caso di specie, il voto consiliare di approvazione del rendiconto generale si è verificato per tutti e tre gli esercizi finanziari in discussione. Quello relativo all’anno 2010 è stato approvato con la legge regionale 11 luglio 2011, n. 27 (Rendiconto generale per l’anno finanziario 2010); quello relativo all’anno 2011 con la legge regionale 18 giugno 2012, n. 31 (Rendiconto generale per l’anno finanziario 2011); quello relativo all’anno 2012, infine, con la legge 15 luglio 2013, n. 36 (Rendiconto generale per l’anno finanziario 2012).

Anche da questo punto di vista, dunque, con i decreti impugnati ed indicati in epigrafe la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Toscana pretende in costituzionalmente di assoggettare a giudizio di conto atti coperti dalla insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost., in quanto oggetto di “voto” da parte dei consiglieri regionali.

4. - In particolare: violazione degli artt. 101, secondo comma, 121, secondo comma, anche in relazione all’art. 134, primo comma, Cost.

Con i decreti indicati in epigrafe e impugnati in questa sede, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, ha inoltre leso l’autonomia costituzionale della Regione Toscana interferendo gravemente con l’esercizio della funzione legislativa attribuita dall’art. 121 al Consiglio regionale, in violazione anche degli artt. 101, secondo comma, e 134, primo comma, Cost.



Al riguardo, deve innanzi tutto prendersi le mosse dalla circostanza, segnalata appena più sopra, che i rendiconti generali della Regione Toscana per gli anni 2010, 2011 e 2012, nel cui ambito sono confluite - dopo l'approvazione singulatim da parte dell'Ufficio di presidenza - le spese documentate dai rendiconti dei gruppi consiliari dei medesimi anni in relazione ai quali il giudice contabile pretende di esercitare la propria giurisdizione, sono stati approvati mediante una legge regionale. In particolare, come già ricordato, si tratta rispettivamente delle leggi regionali n. 27 del 2011, 31 del 2012 e 36 del 2013.

La richiesta di resa del conto ai presidenti dei gruppi consiliari, con la connessa pretesa di esercitare il conseguente giudizio di conto, equivale, infatti, alla pretesa di esercitare un controllo di regolarità legislativa di quelle spese, documentate nel rendiconto dei gruppi, che sono successivamente confluite nel rendiconto generale approvato con legge. Tramite i decreti impugnati, dunque, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana innesca un procedimento volto ad esercitare un sindacato giurisdizionale avente per oggetto - almeno *in parte qua* - i contenuti della stessa legge di approvazione del rendiconto generale. Ove si consideri, inoltre, che tale sindacato potrebbe evidentemente giungere a contestare la correttezza delle spese rendicontate dai gruppi, con ciò producendo l'effetto di una sostanziale "disapplicazione" delle risultanze contabili del rendiconto generale approvate con legge dal Consiglio, ci si rende agevole conto di come, per il tramite degli atti in questa impugnati, la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana realizzi un'indebita interferenza con la funzione legislativa affidata dall'art. 121, secondo comma, Cost., al Consiglio regionale, ed in concreto esercitata da quest'ultimo con le leggi regionali, sopra richiamate, nn. 27 del 2011, 31 del 2012 e 36 del 2013.

Che tutto ciò realizzi un grave vulnus all'attribuzione costituzionale regionale, peraltro, risulta ben chiaro dalla considerazione dell'art. 134, primo comma, Cost., che prevede per le leggi regionali (insieme alle leggi statali e agli atti aventi forza di legge) il solo controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale, affermandosi corrispettivamente in Costituzione l'assoluta soggezione di qualunque giudice comune alla legge e dunque l'impossibilità, per chi esercita una qualunque funzione giurisdizionale comune, di "disapplicare" le fonti di rango legislativo (art. 101, secondo comma). Si tratta di un elemento che viene a comporre il regime giuridico dell'atto legislativo in quanto tale e che, secondo il noto insegnamento di autorevolissima dottrina (A.M. Sandulli), contribuisce a costituire il c.d. "valore di legge". Ebbene, con i decreti indicati in epigrafe ed in questa sede impugnati, la Corte dei conti palesemente nega il valore di legge dei rendiconti generali approvati con la forma della legge regionale, pretendendo di sottoporre al proprio giudizio, ed eventualmente disapplicare, quegli atti legislativi che, sia pure in aggregato, approvano e fanno propri i rendiconti dei gruppi consiliari e le spese in essi documentate.

5. - In particolare: violazione dell'art. 123, primo e secondo comma, Cost., e degli artt. 11, comma 2, 22 e 28, comma 1, dello Statuto della Regione Toscana, sotto il profilo della garanzia dell'autonomia contabile riconosciuta al Consiglio regionale.

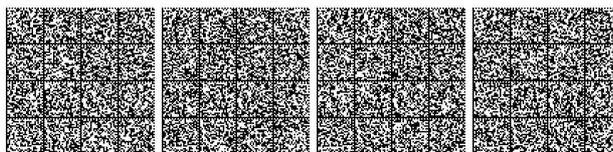
Come è noto, le assemblee legislative regionali sono organi politico-amministrativi cui la Costituzione e la giurisprudenza costituzionale riconoscono una posizione di indipendenza connaturata alle proprie attribuzioni, che impedisce di ritenere compatibile qualsiasi assimilazione con i controlli cui sono sottoposti, già a norma della legge 19 maggio 1976, n. 335, i dipendenti regionali.

L'art. 123, primo e secondo comma, Cost., affida, nelle forme di una "riserva" in senso proprio, la concreta strutturazione della posizione di autonomia del Consiglio regionale ad una fonte molto particolare dell'ordinamento regionale, ossia lo Statuto, approvato come è noto dallo stesso Consiglio con un peculiare procedimento legislativo aggravato.

Come già accennato, lo Statuto regionale della Toscana, in attuazione del citato art. 123 Cost., ha disciplinato la posizione del Consiglio regionale, conferendogli, per mezzo del suo art. 28, comma 1, «autonomia di bilancio, contabile, funzionale e organizzativa», nell'ambito dell'ordinamento contabile disciplinato mediante regolamento interno, «nel quadro dei principi della legge di contabilità regionale», ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, nonché del precedente art. 22. Questa importante previsione è inoltre completata, per quel che qui più specificamente interessa, dall'art. 11, comma 2, del medesimo Statuto, il quale assegna al Consiglio il compito di approvare i rendiconti della Regione.

L'autonomia contabile del Consiglio regionale accede direttamente all'autonomia politica dello stesso, quale elemento strumentale alla garanzia di effettiva indipendenza da interventi ed interferenze esterne, come reso evidente dal citato art. 28 dello Statuto regionale. L'esercizio del potere regolamentare consiliare è preordinato alla predisposizione degli strumenti giuridici e patrimoniali indispensabili per l'effettiva autonomia del Consiglio, come reso evidente dall'art. 2, comma 3, della legge reg. 5 febbraio 2008, n. 4, che appositamente tutela l'autonomia del Consiglio regionale: «L'autonomia dell'Assemblea legislativa è presupposto essenziale per l'efficace svolgimento delle fruizioni dell'assemblea stessa, con particolare riferimento a quelle:

a) di rappresentanza della Comunità Toscana;



- b) di legislazione, indirizzo politico, controllo, valutazione dei risultati delle politiche regionali;
- c) di promozione dei diritti e dei principi statutari e di verifica del loro stato di attuazione;
- d) di promozione della partecipazione dei cittadini all'attività del Consiglio regionale;
- e) di informazione e comunicazione istituzionale».

L'importanza della autonomia contabile come corollario indefettibile della autonomia consiliare spiega perché, ai sensi dell'art. 7, della legge reg. n. 4 del 2008, all'approvazione del bilancio annuale concorrano tanto l'Ufficio di Presidenza quanto il Consiglio, e perché, di riflesso, l'art. 9 della suddetta legge strutturi l'autonomia contabile consiliare nel senso della non sottoposizione a controllo degli atti amministrativi e di gestione dei fondi ivi iscritti. È pertanto pacifico che la riconosciuta autonomia contabile risulti presupposto per l'indipendente esercizio delle altre funzioni consiliari, in primis quelle legislative.

Risulta pertanto di tutta evidenza che gli atti di gestione dei fondi messi a disposizione dell'attività politica consiliare, oltre ad accedere ad aree coperte da insindacabilità ex art. 122, quarto comma, Cost., secondo quanto si è posto in evidenza più sopra, risultano strumentali all'esigenza di tutelare le più elevate funzioni di rappresentanza politica dal rischio di ingerenze esterne che ne minerebbero l'autonomia. Orbene, la natura giuridica del giudizio di resa di conto (e del giudizio di conto che ad esso fa seguito) risulta incompatibile con tali garanzie. Avendo ad oggetto la gestione complessiva delle risorse pubbliche attribuite al Consiglio, esso coinvolge irrimediabilmente anche atti che, per il loro rilievo normativo e gestionale, si presentano quali atti di indirizzo e programmazione. Esso incide pertanto sul nucleo stesso dell'autonomia consiliare e dell'autonomia contabile che ad essa accede, risolvendosi in un giudizio penetrante sul merito del positivo perseguimento degli obiettivi posti dalle norme all'agire amministrativo, sull'efficacia dell'azione amministrativa, sulla congruità dei risultati nel rapporto costi - ricavi - benefici, sulla stessa efficienza delle strutture consiliari. La natura di tale potere impedisce di ritenerlo riferibile all'attività di gestione dei fondi assegnati al Consiglio per le esigenze funzionali all'autonomia costituzionalmente riconosciuta delle proprie attribuzioni.

Anche sotto questo profilo, pertanto, i decreti indicati in epigrafe, e in questa sede impugnati, interferiscono indebitamente con l'autonomia statutaria di autorganizzazione costituzionalmente riconosciuta alla Regione, e con il modo in cui tale autonomia è stata concretamente esercitata nello Statuto della Regione Toscana mediante, in particolare, la previsione dell'autonomia contabile del Consiglio.

P. Q. M.

Chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

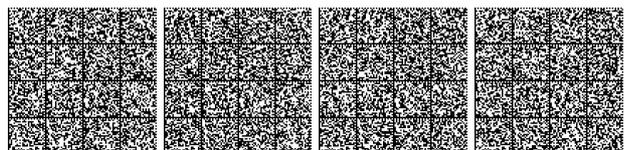
dichiarare che non spetta alla Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana richiedere, fissando il relativo termine, il deposito dei conti giudiziari dei gruppi consiliari del Consiglio della Regione Toscana riferibili agli esercizi 2010 - 2011 - 2012, per i motivi di cui al presente ricorso;

e, per l'effetto:

annullare i decreti nn. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 del 2013 emanati dalla Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana in data 10 luglio 2013 e depositati in segreteria l'8 agosto 2013, con i quali il predetto potere giurisdizionale è stato affermato e concretamente esercitato.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 13/2013;
- 2) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 14/2013;
- 3) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 15/2013;
- 4) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 16/2013;
- 5) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 17/2013;
- 6) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 18/2013;
- 7) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, decreto n. 19/2013;
- 8) Corte dei Conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, ordinanza n. 17/2013;
- 9) Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, pronuncia n. 12/SEZAUT/2013/QMIG del 3 aprile 2013;
- 10) Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, pronuncia n. 15/SEZAUT/2013/QMIG del 5 luglio 2013;



11) Deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2010 - VIII Legislatura, con allegate le dichiarazioni di conformità dei presidenti dei gruppi consiliari;

12) Deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2010 - IX Legislatura, con allegate le dichiarazioni di conformità dei presidenti dei gruppi consiliari;

13) Deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2011, con allegate le dichiarazioni di conformità dei presidenti dei gruppi consiliari;

14) Deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di approvazione dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012, con allegate le dichiarazioni di conformità dei presidenti dei gruppi consiliari.

Si deposita la delibera della giunta regionale di autorizzazione a stare in giudizio e la delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 80 del 5 settembre 2013.

Firenze-Roma, 4 ottobre 2013

Avv. Bora - Avv. prof. Cecchetti

MANDATO

Il sottoscritto Enrico Rossi, nella sua qualità di Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale Toscana, delega a rappresentarlo e difenderlo nel presente giudizio, anche disgiuntamente, l'avv. Lucia Bora dell'Avvocatura della Regione Toscana, e l'avv. Prof. Marcello Cecchetti, conferendo agli stessi ogni più ampia facoltà di legge, ivi compresa quella di farsi eventualmente sostituire.

Elegge domicilio presso lo studio dell'avv. prof. Marcello Cecchetti in Roma, via Antonio Mordini n. 14.

Il Presidente: ROSSI - V° PER L'AUTENTICITÀ: AVV. BORA

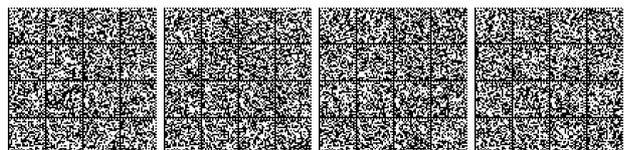
13C00363

N. 227

*Ordinanza dell'11 giugno 2013 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di Maniscalco Vincenzo*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*bis*, 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. *a*) e comma 3, lett. *a*) n. 6 (*recte*: comma 3, in particolare, nella parte in cui sostituisce l'art. 14, lett. *a*) n. 6 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da Maniscalco Vincenzo, nato a Palermo il 9 aprile 1967;

Avverso la sentenza emessa il 27 gennaio 2012 dalla Corte d'appello di Trento;

Udita nella pubblica udienza del 9 maggio 2013 la relazione fatta dal Consigliere relatore;

Udito il Pubblico ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Francesco Salzano, che ha concluso per il rigetto del ricorso e la declaratoria di manifesta infondatezza della eccepita questione di legittimità costituzionale;

Udito il difensore avv. Michela Porcile, che ha espressamente riproposto l'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del d.-l. n. 272 del 2005, introdotto dalla legge di conversione n. 49 del 2006, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.;

Ritenuto in fatto

1. — Con sentenza del 27 gennaio 2012 la Corte d'appello di Trento confermò la sentenza emessa il 24 marzo 2010 dal giudice del tribunale di Trento, che aveva dichiarato Maniscalco Vincenzo colpevole del reato di cui all'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309 del 1990, per essersi, in data 4 febbraio 2008, rifornito con Lazhari Ahmed di un quantitativo di circa kg 3,860 di sostanza stupefacente di tipo hashish, poi trasportato da Bologna a Trento sulla sua auto, e lo aveva condannato, con le attenuanti generiche, alla pena di anni 4 di reclusione ed € 20.000,00 di multa (pena base: anni 6 di reclusione ed € 26.000,00).

2. — L'imputato, a mezzo dell'avv. Michela Porcile, propone ricorso per cassazione deducendo:

2.1. — Contraddittorietà della motivazione sulla sua responsabilità in quanto: la sua partecipazione al viaggio era stata parziale e il Lazhari gli aveva celato l'acquisto e l'identità del fornitore; i verbali di arresto e di sequestro contenevano meri elementi indiziari da cui non si ricavava una interpretazione univoca dei fatti; le foto mostravano che il Lazhari non aveva occultato lo zainetto ma lo teneva tra le gambe; era viziata la motivazione con cui si respingeva l'istanza di rinnovazione del dibattimento; la deposizione dell'ispettore di polizia e le intercettazioni telefoniche erano inconferenti.

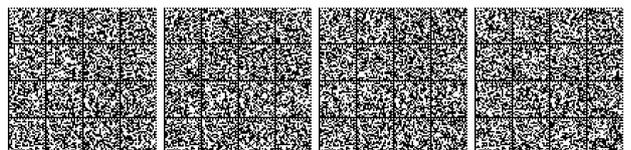
2.2. — Vizio di motivazione sul mancato riconoscimento della attenuante del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990.

2.3. — Mancata riduzione della pena, con la concessione della sospensione condizionale.

3. — L'avv. Michela Porcile, in prossimità dell'udienza, ha depositato una lunga ed articolata memoria con la quale eccepisce la illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge n. 272 del 2005, come introdotto dalla legge di conversione n. 49 del 2006, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 117, primo comma, Cost.

Ricorda che il testo originario dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 prevedeva due distinti reati a seconda dell'oggetto materiale della condotta: i primi tre commi riguardavano le c.d. droghe pesanti, ossia le sostanze elencate nelle tabelle I e III dell'art. 14, prevedendo (per l'ipotesi di cui al comma 1) la pena della reclusione da 8 a 20 anni e della multa da euro 25.822 a euro 258.228, mentre il quarto comma riguardava le c.d. droghe leggere, ossia le sostanze catalogate nelle tabelle II e IV dell'art. 14, prevedendo la pena della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468. L'impianto della normativa era quindi costruito sulla dualità droghe pesanti-droghe leggere, con due circuiti separati in base alla qualità della sostanza stupefacente, il che, secondo la difesa, corrisponderebbe anche alla soluzione indicata dalla decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio del 25 ottobre 2004. Questo sistema è stato stravolto dalle modifiche normative apportate al d.P.R. n. 309 del 1990, ed in particolare all'art. 73, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 (di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272), con le quali è stata soppressa la distinzione tra droghe pesanti e droghe leggere; è stata prevista (al posto delle precedenti quattro) una sola tabella in cui sono convogliate tutte le sostanze stupefacenti; ed è stata prevista per tutte le condotte indicate nei commi 1 e 1-bis ed indistintamente per tutte le sostanze (anche per quelle in precedenza qualificate droghe leggere) la pena della reclusione da 6 a 20 anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000.

La difesa, quindi, eccepisce che queste modifiche portate in sede di conversione in legge sono incostituzionali in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di decretazione d'urgenza e, da ultimo, dalla sentenza n. 22 del 2012.



Ricorda che il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, composto di soli sei articoli, recava misure urgenti dirette a garantire la sicurezza e il finanziamento per le prossime Olimpiadi invernali di Torino, la funzionalità della amministrazione dell'interno, ed il recupero di tossicodipendenti recidivi. Con la legge di conversione furono però approvati emendamenti che hanno introdotto nel decreto ben 23 nuovi articoli relativi alla disciplina delle sostanze stupefacenti, e hanno inciso profondamente sul testo dell'art. 73 d.P.R. n. 309 del 1990, eliminando la distinzione delle sostanze vietate in base alla loro nocività e portando un consistente aumento di pena per le condotte relative alle c.d. droghe leggere.

La difesa ricorda che la sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, concludendo un percorso iniziato con la sentenza n. 29 del 1995 (che aveva ammesso il sindacato di costituzionalità sul presupposto del «caso straordinario di necessità e di urgenza») e proseguito, tra l'altro, con le sentenze n. 171 del 2007 e n. 355 del 2010 (che avevano distinto fra le disposizioni aggiunte in sede di conversione che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza e quelle che siano eterogenee rispetto a tale contenuto) ha ritenuto illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., le norme inserite nel corpo del decreto-legge attraverso emendamenti approvati con la legge di conversione, che non facevano parte *ab origine* del testo del decreto e che siano del tutto estranee alla materia ed alle finalità del medesimo.

3.1. — Ciò Premesso, la difesa esprime un primo dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272 del 2007, sotto il profilo della mancanza, nell'ipotesi in esame, del caso straordinario di necessità e di urgenza che legittimi la decretazione di urgenza nel suo assetto originario. Osserva che nella specie il difetto di questo requisito sarebbe «evidente» e non potrebbe ritenersi sanato dalla approvazione della legge di conversione perché tale mancanza, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio del procedimento della relativa legge (sentenze n. 29 del 1995, n. 341 del 2003, n. 171 del 2007). Rileva inoltre che la mancanza del requisito emerge anche dalla circostanza che il decreto-legge n. 272 del 2005 non è dotato della necessaria caratteristica della omogeneità, né sotto il profilo dell'oggetto (omogeneità oggettiva-materiale) né sotto quello delle finalità (omogeneità funzionale-finalistica), come risulta dalla sua stessa rubrica, relativa ad una pletera di materie distinte ed al perseguimento di almeno due distinte finalità (garantire i finanziamenti ed il sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali e favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi, finalità quest'ultima che peraltro mancava palesemente del requisito dell'urgenza dato che le olimpiadi invernali dovevano svolgersi dopo poco più di un mese). Rileva anche che il caso straordinario di necessità e di urgenza deve essere uno e singolo per ogni decreto-legge e che l'omogeneità teleologica non può essere spezzata, come invece avviene con evidenza fin dalla rubrica del decreto-legge n. 272 del 2005.

3.2. — La difesa prospetta quindi un secondo dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272 del 2005, nella parte in cui reca modifiche all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990. Ricorda che il disegno di legge di conversione fu presentato al Senato arricchito da un maxi-emendamento di spropositata ampiezza, il cui oggetto non coincideva, nemmeno alla lontana, con quello del decreto-legge, ne stravolgeva il contenuto e ne faceva venire meno la già dubbia omogeneità e coerenza interna con l'introduzione di ben 23 articoli dedicati alla materia degli stupefacenti e comportanti una complessa revisione del d.P.R. n. 309 del 1990. Gli articoli da 4-*bis* a 4-*vicies-ter* condensano il contenuto del disegno di legge S-2953 da tempo rimasto arenato al Senato, dopo un lungo e molto ricco percorso legislativo. Ciò evidenzia in modo inconfutabile che si tratta di normativa carente del requisito dell'urgenza e della necessità, del resto mai nemmeno invocato in sede di conversione. Secondo il ricorrente, la natura di «normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge», che non fa riferimento a «situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri» (*cf.* sent. n. 22 del 2012) è dimostrata anche dal rinvio contenuto nell'art. 4-*bis* ad un decreto del Ministro per la salute, da emanarsi di concerto con il Ministro della giustizia sentita la Presidenza del Consiglio, per la determinazione della soglia quantitativa di sostanza stupefacente oltre la quale la detenzione può essere punita, sicché per l'integrale effettiva operatività della normativa d'urgenza si deve addirittura attendere l'emanazione di un decreto ministeriale. La difesa pertanto ribadisce i dubbi di incostituzionalità per l'evidente insussistenza del caso di necessità e di urgenza e per l'arbitraria disomogeneità delle disposizioni introdotte rispetto al contenuto del decreto-legge. Osserva che, d'altra parte, se l'art. 4-*bis* non fosse del tutto estraneo rispetto al contenuto del decreto-legge, sarebbe evidente la sua incostituzionalità per l'impossibilità di giustificarlo sotto il profilo della urgenza e necessità.

3.3. — La difesa, infine, prospetta un terzo dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., sotto il profilo della rispondenza agli obblighi di natura comunitaria. In particolare, osserva che il detto art. 4-*bis*, nella parte in cui ha eliminato la dualità di fattispecie incriminatrici a seconda della diversa nocività delle sostanze stupefacenti, si pone in aperta dissonanza rispetto agli obiettivi enunciati nel «considerato 5» e nell'art. 4 della decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'UE, il che determina indirettamente la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. Prospetta altresì l'opportunità di un rinvio pregiudiziale *ex art.* 267 TFUE, già art. 234 TCE, alla Corte di Giustizia UE per verificare la compatibilità, in via interpretativa, del citato art. 4-*bis* rispetto all'art. 4 della detta decisione quadro 2004/757/GAI, nella parte in cui pretende da ciascuno Stato membro la



previsione di «pene detentive effettive, proporzionate e dissuasive» in relazione anche al reato di traffico di sostanze stupefacenti, pene già in via indicativa quantificate nel prosieguo del testo normativo. La difesa ricorda inoltre che la proporzionalità delle pene è principio sancito dall'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), laddove prevede che «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato». Secondo la difesa, l'eliminazione della distinzione tra c.d. droghe leggere e c.d. droghe pesanti e il relevantissimo aumento delle pene edittali per le condotte aventi ad oggetto le prime, non sarebbe conforme né al principio di proporzionalità rispetto al disvalore espresso dalla condotta incriminatrice né all'esempio di proporzionalità predisposto a livello comunitario, con la medesima decisione quadro, con risposte sanzionatorie differenziate a seconda del grado di offensività della condotta. La difesa ricorda inoltre che, con la trattatizzazione della Carta di Nizza, il principio di proporzionalità è entrato a far parte del diritto primario dell'Unione europea, vincolante per i legislatori nazionali. Il citato art. 4-bis, quindi, si porrebbe doppiamente in contrasto col diritto eurounitario: sia con l'art. 4 della decisione quadro 2004/727/GAI, sia col principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, comma 3, della CDFUE.

Considerato in diritto

1. — Va innanzitutto valutato se le prospettate questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti nel presente giudizio. A tal fine è indispensabile una preliminare delibazione sui primi due motivi di ricorso, il cui eventuale accoglimento, con una conseguente pronuncia di annullamento con rinvio, renderebbe le questioni stesse irrilevanti.

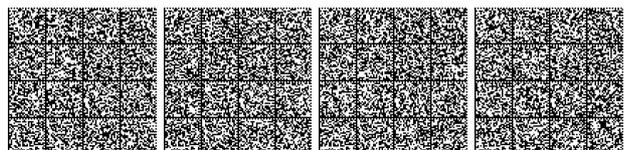
Tali due motivi sembrano, però, non accoglibili, perché si risolvono in realtà in censure in punto di fatto della decisione impugnata, con le quali si richiede una nuova e diversa valutazione delle risultanze processuali, e perché appaiono comunque infondati, avendo la corte d'appello fornito congrua, specifica ed adeguata motivazione sulle ragioni per le quali ha ritenuto, da un lato, provata la responsabilità dell'imputato e, dall'altro lato, non riconoscibile l'attenuante speciale del fatto di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, d.P.R. n. 309 del 1990.

La prova del concorso dell'imputato nell'acquisto dell'hashish il 4 febbraio 2008 in Bologna, è stata invero desunta dalla valutazione complessiva degli indizi, ed in particolare dalla considerazione: che dall'insieme delle intercettazioni telefoniche emergeva che il viaggio era stato preventivamente concordato tra i due; che erano irrilevanti alcuni rilievi della difesa; che la tesi del viaggio per vendere un quadro era inverosimile; che dal verbale di sequestro risultava che lo zainetto con la droga era occultato sotto il sedile del passeggero; che erano irrilevanti le modalità con cui l'auto del Maniscalco si era fermata in autostrada anche perché egli non avrebbe potuto fuggire a piedi; che quindi non era necessaria la riapertura del dibattimento.

Il mancato riconoscimento della attenuante speciale del fatto lieve è stato poi plausibilmente motivato con la considerazione che l'imputato era consapevole del consistente quantitativo di sostanza stupefacente trasportata sulla sua auto e che il suo contributo non era stato lieve ma essenziale per la riuscita dell'operazione concordata.

2. — La difesa ha altresì chiesto la riduzione della pena in modo da ottenere il beneficio della sospensione condizionale.

In relazione a questo motivo l'eccepita questione di legittimità costituzionale appare rilevante. I giudici del merito hanno invero fissato come pena base quella di anni sei di reclusione ed € 26.000,00 di multa, poi ridotta ad anni 4 di reclusione ed € 20.000 per le attenuanti generiche. Stante anche l'assoluta mancanza di motivazione sul punto, è evidente che la pena base è stata individuata nel minimo edittale fissato dal vigente testo dell'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990 (come sostituito dall'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49), il quale appunto prevede la pena della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000. Qualora invece la eccepita questione di costituzionalità fosse accolta e fosse quindi annullato il citato art. 4-bis, con l'aumento di pena ivi previsto per le c.d. droghe leggere (e fosse conseguentemente ripristinata l'efficacia della disposizione di cui al previgente testo dell'art. 73 che, al comma 4, prevedeva per la sostanza tipo hashish la pena della reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 ad euro 77.468), la pena base, e quindi anche quella finale, dovrebbero essere fissate in una misura notevolmente inferiore, quanto meno prossima al diverso minimo edittale di due anni di reclusione. Deve invero sicuramente escludersi, in base alla motivazione della sentenza impugnata sulla gravità del reato sotto il profilo oggettivo e soggettivo, che nel caso in esame il giudice di merito avrebbe ugualmente fissato la pena base in sei anni di reclusione, ossia in una misura corrispondente non più al minimo ma al massimo edittale.



Emerge da quanto sopra che la questione rilevante nel presente giudizio e da sottoporre alla Corte costituzionale deve essere circoscritta all'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui, nel sostituire il precedente testo dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990, ha abolito la distinzione tra c.d. droghe leggere e droghe pesanti ed ha conseguentemente innalzato in misura notevole le pene edittali relativamente alle condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti c.d. leggere.

Sempre in relazione alla rilevanza della questione, giova sottolineare che ciascuna delle disposizioni e norme della legge di conversione che qui vengono in rilievo sostituisce, in tutto o in parte, e quindi abroga, la corrispondente disposizione e norma del testo unico n. 309 del 1990, sicché la sua dichiarazione di incostituzionalità comporterebbe la reviviscenza delle seconde, con conseguente applicazione, nel caso di specie, del più favorevole trattamento sanzionatorio previsto da queste ultime (pena edittale della reclusione da 2 a 6 anni e della multa da euro 5.164 a euro 77.468, anziché della reclusione da 6 a 20 anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000).

È invero pacifico che l'accertamento della invalidità di una norma abrogatrice ed il suo annullamento da parte della Corte costituzionale, specialmente se per vizi di forma o procedurali, determina la caducazione dell'effetto abrogativo, con conseguente ripristino della norma precedentemente abrogata, come costantemente ritenuto dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 108 del 1986; n. 314 del 2009).

Va ulteriormente precisato che il deteriore trattamento sanzionatorio stabilito nella suddetta norma dell'art. 4-*bis*, trova il suo presupposto nella unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, con inclusione della cannabis e dei suoi prodotti nella prima delle predette tabelle. Nel caso di specie appare perciò rilevante anche la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del decreto-legge n. 272 del 2005, sostitutive, rispettivamente, degli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 309 del 1990.

3. — Appare opportuno ancora precisare che la questione che in questo giudizio assume rilevanza e viene quindi sollevata riguarda dunque le specifiche norme, come dianzi individuate e delimitate, che eliminano la distinzione tra i due tipi di sostanze stupefacenti e conseguentemente aumentano le pene dianzi previste dall'art. 73, comma 4, per le sostanze (nella specie, cannabis e suoi prodotti) che erano indicate dalle tabelle II e IV dell'art. 14.

Invero, sebbene la questione venga prospettata con riferimento all'art. 77, comma 2, Cost. e quindi per un vizio formale, sembra plausibile, stante il particolare tipo di vizio, che una eventuale pronuncia di annullamento possa incidere non sulle disposizioni, ma sulle singole norme introdotte dalla legge di conversione che dovessero essere ritenute sganciate dal contenuto originario del decreto-legge. Difatti, il prospettato *vulnus* al parametro costituzionale di riferimento non discende dall'operazione di integrazione, in sé considerata, bensì dalla totale estraneità, per materia e finalità, delle norme inserite, con la conseguenza che la verifica del rispetto del parametro va condotta caso per caso, avuto riguardo al contenuto delle norme stesse.

4. — La questione di costituzionalità va sollevata, in via principale, in relazione alla seconda delle tre eccezioni proposte dalla difesa.

La prima eccezione ha ad oggetto sempre l'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272 del 2005, in riferimento all'art. 77 Cost., ma viene proposta sotto il profilo della mancanza, nel testo del decreto-legge, sia del presupposto del caso straordinario di necessità e di urgenza, sia del requisito della omogeneità (con riguardo all'oggetto ed alla finalità). L'eccezione appare però prospettata in modo perplesso, dal momento che non è chiaro se la censura si indirizza soltanto contro le nuove norme introdotte in sede di conversione ovvero anche avverso il testo originario del provvedimento d'urgenza, il cui vizio si estenderebbe poi alle norme successivamente inserite.

In particolare, la denuncia di mancanza del necessario carattere della omogeneità sembrerebbe riferita, più che alle norme aggiunte, al testo originario del decreto-legge, dal momento che vengono specificamente elencate la pluralità di materie distinte su cui esso interveniva (assunzione di personale della Polizia di Stato; misure per l'amministrazione civile dell'interno; finanziamento delle olimpiadi anche con istituzione di apposita lotteria; esecuzione di pene detentive per tossicodipendenti con programmi di recupero; diritto di voto degli italiani all'estero) e le differenti finalità perseguite.

Deve allora osservarsi che, in quanto si rivolge avverso il provvedimento governativo, l'eccezione è comunque irrilevante perché in questo giudizio non deve applicarsi nessuna delle norme dell'originario decreto-legge, e ciò a prescindere da ogni considerazione circa la effettiva ravvisabilità di una loro disomogeneità finalistica. Se invece si rivolge alle norme del decreto come modificato dalla legge di conversione, l'eccezione di carenza di omogeneità coincide con la seconda eccezione, perché ciò che rileva è la disomogeneità, o meglio l'estraneità fra le norme introdotte in sede di conversione ed il contenuto o la finalità del provvedimento d'urgenza.

Analogamente, anche la denuncia di mancanza del presupposto della necessità ed urgenza sembrerebbe rivolta avverso l'originario decreto-legge, in quanto nella memoria si parla di vizio non sanato dalla approvazione della legge di conversione e di evidente carenza dell'urgenza per le disposizioni dirette a favorire il recupero dei tossicodipendenti



recidivi. Sotto questo aspetto, però, l'eccezione è anch'essa priva di rilevanza, sempre per il motivo che nella specie non debbono applicarsi norme dell'originario decreto-legge, a prescindere da ogni considerazione sulla sua non manifesta infondatezza. Se invece la censura si rivolge avverso le nuove norme introdotte dalla legge di conversione, allora occorre distinguere. Se si condivide la tesi, qui sostenuta, che queste norme sono del tutto estranee al contenuto ed alle finalità del decreto-legge, allora non ha importanza la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza (sentenza n. 355 del 2010), atteso che è stato spezzato il nesso di collegamento col provvedimento governativo e il vizio di legittimità si prospetta invece, come si vedrà, proprio in ragione di tale totale estraneità. Se invece si ritenga che le nuove norme non siano del tutto estranee, neppure in questo caso l'eccezione è manifestamente infondata e pertanto, come si chiarirà in seguito, la relativa questione va sollevata in via subordinata.

5. — La terza eccezione di costituzionalità prospettata con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., sotto il profilo del contrasto con la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'UE e col principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, resta assorbita dall'accoglimento della seconda eccezione relativa al possibile contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

6. — Quanto alla non manifesta infondatezza, va preliminarmente ricordato che, come è ben noto, nel caso in cui le parti prospettino una questione di legittimità costituzionale, il giudice non deve stabilire se essa sia fondata o infondata, compito questo di esclusiva competenza della Corte costituzionale, bensì unicamente se sia o non sia manifestamente infondata. Il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria, per rilevare che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità ed a svolgere un controllo finalizzato ad escludere le questioni prive di serietà e di ponderazione, sollevate solo a fini dilatori.

Nella specie, la seconda questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente è, oltre che rilevante, anche plausibile, non sollevata a fini meramente dilatori, e dotata di serietà e ponderazione. Sussiste almeno un serio dubbio di illegittimità costituzionale, il che è sufficiente ad escludere la manifesta infondatezza della questione.

7. — Ciò posto, si rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2012, ha ricordato come uno degli indici in base ai quali verificare se in un decreto-legge «risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», è costituito dalla «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sent. n. 171 del 2007; sent. n. 128 del 2008). Il riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. è quindi collegato «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». Da ciò la Corte ha tratto la conclusione che «la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità». Pertanto, «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»». Invero, la «ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento», e di tale *ratio* costituisce esplicitazione, pur non avendo rango costituzionale, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Per quanto concerne in particolare la legge di conversione, la citata sent. n. 22 del 2012 ha affermato che «La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione». La Corte ha quindi enunciato il «principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge», principio costituzionale confermato dal regolamento del Senato e richiamato da messaggi e lettere del Presidente della Repubblica. Alla stregua di tale principio, deve dunque ritenersi che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario», anche sotto il profilo della particolare rapidità e della necessaria accelerazione dei tempi di questo procedimento.



La Corte costituzionale ha riconosciuto che le Camere ben possono, «nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità», o anche solo per esigenze meramente tecniche o formali, ma ha specificato che esorbita invece dalla sequenza tipica del procedimento «l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» (in caso contrario vi sarebbero problemi di legittimità dello stesso decreto-legge). In definitiva, «l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, 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». In sostanza, secondo questa sentenza costituzionale, le norme inserite nel decreto-legge nel corso del procedimento di conversione che siano «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo», sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

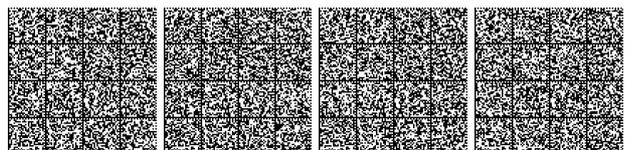
Questi principi sono stati poi confermati dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 34 del 2013, che ha ribadito i limiti alla emendabilità del decreto-legge indicati dalla sentenza n. 22 del 2012 «in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge «funzionalizzata e specializzata», che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore». Le Camere pertanto possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo e, «nel caso di provvedimenti governativi *ab origine* a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*». Quando le norme introdotte in sede di conversione risultassero del tutto estranee alla *ratio* del decreto-legge, si registrerebbe uno «scostamento intollerabile della funzione legislativa» dal parametro costituzionale.

Insomma, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità ed urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Questi principi sono stati poi ricordati, dopo la sentenza n. 22 del 2012, dal Presidente della Repubblica in una lettera del 22 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale, richiamati il precedente messaggio presidenziale del 29 marzo 2002 (di rinvio del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002), viene ribadita «la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge» e viene ricordato che il mancato rispetto di tale regola espone le disposizioni «al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale».

8. — Le disposizioni e le norme che qui vengono in rilievo non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma sono state inserite nel decreto-legge n. 272 del 2005 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Si tratta di norme facenti parte di un corpo di nuove disposizioni, con le quali non vengono disciplinate situazioni esistenti e bisognose di urgente intervento normativo per le ragioni che avevano ispirato il decreto-legge, bensì viene posta una normativa «a regime» sulla disciplina delle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Questa nuova normativa effettivamente appare del tutto slegata da contingenze particolari ed è stata tuttavia introdotta dalla legge di conversione in un decreto-legge avente contenuto e finalità del tutto estranei, denominato «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi».

Il preambolo del provvedimento provvisorio con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle prossime Olimpiadi invernali, nonché di assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».



Il testo originario conteneva sei articoli, rubricati rispettivamente: «Assunzione di personale della Polizia di Stato» (art. 1) al fine «di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle Olimpiadi invernali, nonché per assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno»; «Personale della carriera prefettizia» (art. 2); «Finanziamenti per le Olimpiadi invernali» (art. 3), anche con la istituzione di una lotteria istantanea; «Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero» (art. 4); «Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero» (art. 5); «Entrata in vigore» (art. 6).

Le finalità pertanto erano diverse: rafforzare le forze di polizia e la funzionalità del ministero dell'interno per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il terrorismo nazionale e internazionale; garantire il finanziamento per le olimpiadi invernali; favorire il recupero dei tossicodipendenti detenuti; assicurare il diritto di voto degli italiani residenti all'estero. E tuttavia, almeno per molte delle disposizioni, si sarebbe forse potuta anche ravvisare una certa sostanziale omogeneità finalistica, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.

Nel testo originario del decreto erano quindi contenute due sole disposizioni, inserite nell'art. 4, che riguardavano non già la disciplina delle sostanze stupefacenti, quanto piuttosto lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata.

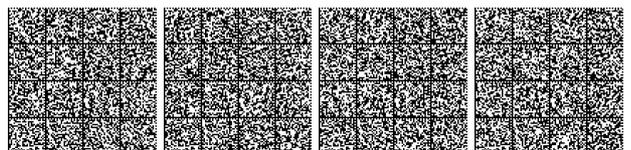
In particolare, il citato art. 4 si limitava a statuire in ordine all'abrogazione dell'art. 94-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990, introdotto dalla allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli), con la specifica finalità di evitare che le innovazioni portate da tale legge potessero causare come conseguenza una massiva e pregiudizievole ricarcerizzazione di condannati tossicodipendenti, categoria questa ritenuta naturalmente recidivante.

Ed invero, l'art. 8 della detta legge 5 dicembre 2005, n. 251, aggiungendo l'art. 94-*bis* al d.P.R. n. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico; mentre l'art. 9, aggiungeva la lettera *c*) al comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, il quale dispose: *a*) l'abrogazione del citato art. 94-*bis* appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; *b*) la modifica della lettera *c*) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al comma 9 dell'art. 656 del cod. proc. pen., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi. Come si è già ricordato, nel preambolo del decreto-legge le disposizioni dell'art. 4 vennero appunto giustificate con la «straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».

Facendo riferimento a detto art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, fu presentato, direttamente in aula, un maxi emendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno S-2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata ed ampia nuova disciplina della materia in sostituzione delle corrispondenti disposizioni del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui d.P.R. n. 309 del 1990. Nella seduta alla Camera del 6 febbraio 2006, poi, il Governo pose la fiducia sul disegno di legge di conversione nel testo delle Commissioni, identico a quello già approvato dal Senato.

9. — Ora, appare non manifestamente infondato il dubbio di una profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, e anche tra le disposizioni dell'art. 4 in particolare, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali è stata sostanzialmente posta una nuova disciplina a regime sulle sostanze stupefacenti in sede di conversione. La distonia appare evidente se si considera la finalità, la *ratio*, ossia la ragione di necessità e urgenza che giustificava il decreto-legge nel suo complesso, che era quella di garantire, sotto l'aspetto finanziario e di polizia, un effettivo e sicuro svolgimento delle prossime olimpiadi invernali.

Ma la distonia contenutistica e teleologica appare sussistere anche se ci si limita a considerare l'art. 4 del decreto, e cioè l'unica disposizione che aveva un labile riferimento al tema degli stupefacenti, ed anzi, più precisamente, al tema dell'esecuzione delle pene detentive per gli assuntori abituali di sostanze stupefacenti condannati. Questo articolo, infatti, non toccava nemmeno incidentalmente o indirettamente la materia delle sostanze stupefacenti e la disciplina del trattamento sanzionatorio dei relativi illeciti, ma riguardava esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati, tanto che recava il titolo «Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici», mentre nel preambolo del provvedimento d'urgenza si dichiarava che la sua *ratio* e finalità era quella di «garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipen-



denze anche in caso di recidiva». Era dunque questo il «caso straordinario» che giustificava la «necessità e urgenza» di provvedere e legittimava l'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Parlamento. Con la legge di conversione, invece, l'art. 4 venne fatto seguire da una serie di ben 23 articoli aggiuntivi (dall'art. 4-*bis* all'art. 4-*vicies-ter*, a loro volta articolati in numerosissimi commi e con i relativi allegati), che non apportavano modifiche in qualche grado interrelate funzionalmente con le previsioni dell'originario art. 4, bensì modificavano profondamente l'assetto disciplinatorio «a regime» in materia di stupefacenti.

Per quanto più specificamente concerne le norme rilevanti in questo giudizio, con questi articoli aggiuntivi, sostituendo, *in parte qua*, il precedente testo dell'art. 73, si incideva pervasivamente, tra l'altro, sul previgente sistema classificatorio delle sostanze stupefacenti e psicotrope (riducendo le quattro tabelle previgenti ad una sola, nella quale erano convogliate indifferentemente tutte le sostanze considerate comunque stupefacenti) nonché in misura notevole sulle pene edittali per gli illeciti aventi ad oggetto c.d. droghe leggere, equiparate a quelle pesanti (oltre che su altri importanti aspetti che non rilevano in questo giudizio, come la soglia quantitativa oltre la quale la detenzione è punibile, le conseguenze amministrative, le misure restrittive della libertà personale e di movimento nei confronti di «qualificati» assuntori di stupefacenti, e così *via*).

Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza e comunque le nuove norme da essa poste devono possedere una omogeneità funzionale-finalistica con quelle del decreto originario. Ora, non appare sussistere una tendenziale coincidenza, una omogeneità materiale e teleologica tra la disposizione abrogatrice contenuta nell'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti posta con la legge di conversione, o almeno, per quanto qui rileva, con l'aumento delle pene per le c.d. droghe leggere e la loro parificazione a quelle c.d. pesanti. Invero, l'unica norma in materia di stupefacenti aggiunta in sede di conversione che non appare del tutto estranea alla *ratio* dell'art. 4 è l'art. 4-*undecies*, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente.

Può osservarsi che qualora si ritenesse che la mera circostanza che il primo comma dell'art. 4 richiamava, per sopprimerlo, l'art. 94-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere «non del tutto estranea» alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, allora, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiamava, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lett. c), cod. proc. pen., nel caso di specie si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito maxi emendamento — saltando quindi anche l'esame in sede referente — tutta la disciplina sulla esecuzione penale. In tal modo si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, «emergenza» per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

Appare dunque non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme, ed in particolare delle norme dianzi indicate poste dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale.

10. — Può aggiungersi che la totale estraneità delle nuove norme rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge fu evidenziata anche in sede parlamentare già col parere sul disegno di legge n. 6297 espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 1° febbraio 2006 col quale si richiamava il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, e si prospettava la contrarietà delle nuove norme con «l'esigenza di garantire la specificità e l'omogeneità dei contenuti normativi recati nei provvedimenti di urgenza anche nella fase di esame parlamentare». La mancanza di omogeneità fu inoltre manifestata da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione sia al Senato sia alla Camera.

D'altronde, potrebbe ritenersi che la totale estraneità all'oggetto ed alla *ratio* originari del provvedimento governativo d'urgenza delle modifiche al testo unico sugli stupefacenti sia stata ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, la quale, da ultimo, ha aggiunto nel titolo del decreto-legge le seguenti parole: «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309».

Questa aggiunta sembra appunto mostrare che la modifica della normativa sugli stupefacenti di cui al d.P.R. n. 309 del 1990 (a parte la specifica e limitatissima norma sulla esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti recidivi) non rientrava nell'oggetto e nelle finalità dell'originario provvedimento normativo come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, altrimenti non si sarebbe reso necessario modificarne il titolo aggiungendovi un nuovo oggetto. Né sembra potersi ritenere che con questo escamotage, ossia modificando e ampliando lo stesso



titolo del decreto-legge in sede di conversione, si possano legittimamente inserire nel testo dell'originario decreto-legge norme «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo», in sostanziale elusione del ricordato principio costituzionale posto dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Per completezza può altresì osservarsi che nel caso in esame gli aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'*iter* legislativo potrebbero apparire ancora maggiori di quelli che avevano indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4. Nella specie, invero, la legge di conversione fu definitivamente approvata l'8 febbraio, ossia pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere e dell'inizio delle olimpiadi, e fu poi promulgata il 21 febbraio. Quindi il Presidente della Repubblica, non potendo disporre un rinvio parziale, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle olimpiadi di Torino.

Può ancora osservarsi come il *vulnus* al sistema di ripartizione delle competenze normative costituzionalmente configurato potrebbe derivare anche dal c.d. abuso della prassi, da tempo invalsa, con cui il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, un maxi-emendamento innovativo rispetto al contenuto originario del decreto-legge, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia. In tal modo il contenuto della legge di conversione viene svincolato da quello del decreto-legge, ed è possibile approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, in sostanza, il procedimento di conversione previsto dall'art. 77 Cost. non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come escamotage per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo.

11. — Di conseguenza, l'indicata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. — prospettata sotto profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione con cui è stata introdotta una nuova disciplina «a regime» in materia di sostanze stupefacenti, e in particolare, mediante la sostituzione del precedente testo dell'art. 73 (nonché degli artt. 13 e 14), è stata eliminata la distinzione fra tali sostanze e previsto un aumento delle pene per gli illeciti relativi a quelle già indicate nelle tabelle II e IV dell'art. 14 — appare plausibile, seria e non manifestamente infondata ed, essendo rilevante nel giudizio, merita di essere sottoposta al naturale sindacato del giudice delle leggi.

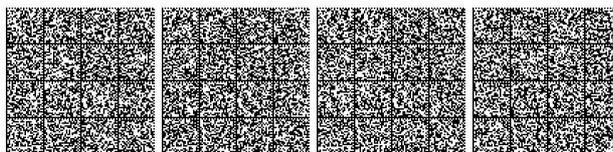
12. — Deve altresì essere sollevata in via subordinata l'altra questione eccepita sempre in riferimento all'art. 77 Cost., ma sotto il profilo della carenza del presupposto della necessità ed urgenza. Come si è dianzi osservato, si ritiene ravvisabile, per i motivi indicati, una totale estraneità ed eterogeneità tra le nuove norme ed il contenuto e le finalità di quelle del decreto-legge, e proprio sotto questo profilo viene sollevata questione di legittimità costituzionale.

Qualora però la Corte costituzionale dovesse invece ritenere che le norme dianzi specificate «non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza», allora dovrebbe essere effettuata anche per esse la valutazione in termini di necessità e di urgenza. Non appare invero manifestamente infondata l'eccezione subordinata della difesa secondo cui il difetto di tale requisito sarebbe evidente (nel senso indicato dalla sentenza n. 171 del 2007), risultando da diversi indici anche emergenti dal testo del decreto-legge come convertito.

Va invero qui sommariamente ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha ritenuto che non è possibile sottrarre il decreto-legge al sindacato di legittimità per difetto del presupposto della necessità ed urgenza a causa della sua conversione, giacché «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Tale sindacato, peraltro, veniva limitato, da questa sentenza, agli aspetti di «evidente» carenza del suddetto requisito. La Corte, in sostanza, attraverso la via delle «norme intrusive» giunse a scrutinare la mancanza dei presupposti, dichiarando incostituzionale una disposizione tesa a correggere un problema di ineleggibilità del sindaco di Messina, aggiunta in sede di conversione ad un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

Anche con la sentenza n. 128 del 2008, la Corte dichiarò l'illegittimità di una norma, aggiunta in sede di conversione, che disponeva l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, per l'assenza di collegamento con le altre disposizioni (in materia tributaria e finanziaria) del decreto-legge, sintomo peraltro della sua estraneità alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che lo giustificavano.

In entrambi questi casi la Corte, attraverso la verifica di un collegamento tra disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, ha verificato se i presupposti del decreto-legge originario potessero reggere anche le norme aggiunte.



Sulla base di questa giurisprudenza costituzionale si è quindi ritenuto che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E l'estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce, sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto. Si aggiunge che, se è vero che la legge di conversione non può sanare l'assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, dovrebbe anche ritenersi che essa neppure possa legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che giustificano le norme del decreto stesso.

Sul punto, peraltro, con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte ha cercato di distinguere tra «norme aggiunte eterogenee» e «norme aggiunte non eterogenee», sottolineando che va «ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza», mentre questa valutazione non occorre quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto al detto contenuto, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dei presupposti. Anche questa sentenza, quindi, ha confermato il principio che tutte le disposizioni del decreto-legge convertito, ivi comprese quelle introdotte con la legge di conversione e non del tutto dissonanti rispetto al contenuto originario del decreto, devono essere assistite, pena l'illegittimità, dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

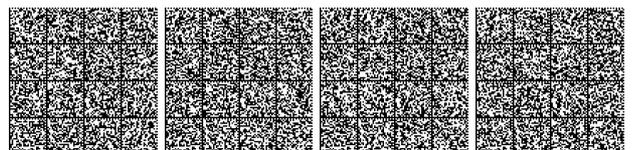
Con la già ampiamente richiamata sentenza n. 22 del 2012, infine, la Corte ha scelto di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma ha limitato la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione, rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti, alla stregua delle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come «condizionata» alla disciplina adottata dal governo.

Nel caso in esame, pertanto, qualora si ritenesse infondata la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale per la ragione che le nuove norme in materia di stupefacenti non si trovino «in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge» in virtù del formale aggancio all'art. 4 del medesimo, dovrebbe svolgersi su di esse il sindacato di sussistenza del necessario requisito della necessità ed urgenza.

13. — Sotto questo profilo non appare manifestamente infondata l'eccezione, proposta in via subordinata, secondo cui la mancanza del requisito appare nella specie «evidente». Può innanzitutto rilevarsi la assoluta mancanza di una motivazione nel preambolo dell'atto normativo e nella discussione parlamentare, su quale fosse la straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, riscrittura «a regime» del testo unico sugli stupefacenti. Gli interventi al Senato favorevoli all'emendamento, lo giustificarono con il richiamo all'indirizzo minoritario e ormai da tempo superato dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge di conversione, per definizione, non sarebbe legata al requisito della necessità ed urgenza, con il che però sembra che implicitamente venisse riconosciuto che nella specie tali requisiti non ricorrevano. Inoltre, l'originario disegno di legge S-2953, il cui contenuto venne in gran parte incorporato nel maxiemendamento, non era stato inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare prioritariamente, tanto che l'ultima seduta in cui le Commissioni riunite del Senato lo avevano esaminato risale alla primavera del 2005, il che sembra confermare che gli emendamenti aggiuntivi non rispondessero ai requisiti dell'urgenza e della necessità. Del resto, nella discussione al Senato il maxiemendamento venne illustrato e giustificato proprio quale conclusione di un lungo percorso legislativo che raccoglieva tre anni di esperienza parlamentare e con il quale si voleva chiudere una «annosa vicenda». Esattamente la difesa sottolinea l'analogia tra questa situazione e quella esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione aggiunta in sede di conversione finalizzata appunto a risolvere una «annosa vicenda» relativa alla proprietà e alla gestione del teatro Petruzzelli di Bari, il che, secondo la Corte, rivelava «l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza».

Del resto l'aggiunta, con la legge di conversione, di un nuovo oggetto nel titolo del decreto-legge, oltre all'eterogeneità delle nuove norme, sembra evidenziare anche l'estraneità delle stesse alle ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento governativo.

La difesa infine sottolinea anche (ma ciò, per la verità, non riguarda le norme applicabili in questa sede, dove non si discute sulla sussistenza del reato) come l'art. 4-bis faccia rinvio ad un futuro decreto del Ministro per la salute, da emanarsi di concerto con il Ministro per la giustizia, sentito il Presidente del Consiglio, per la determinazione della soglia quantitativa di sostanza stupefacente oltre la quale la detenzione può essere punita. Ciò dimostrerebbe appunto che l'art. 4-bis pone una «normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge», che non fa riferimento a «situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri» (sent. n. 22 del 2012), tanto che per l'effettiva integrale operatività della disposizione si deve attendere l'approvazione di un decreto ministeriale.



14. — In conclusione, l'indicata questione di legittimità costituzionale, incidendo sul trattamento sanzionatorio (e quindi sulla decisione del relativo motivo di ricorso) appare rilevante in questo giudizio nei limiti dianzi specificati, ossia in relazione: a) all'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui modifica l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (nel caso di specie: hashish) a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle.

La questione è poi non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, qualora le nuove norme siano ritenute non del tutto estranee al contenuto e alla finalità della decretazione d'urgenza, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

Va pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni e norme, nei limiti, sotto i profili e nei termini dianzi specificati.

Il giudizio deve essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

P. Q. M.

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 del testo unico sulla sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. n. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale decreto-legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza;*

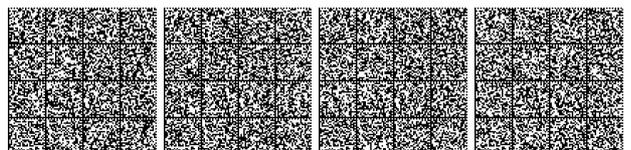
Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Suprema di Cassazione, il 9 maggio 2013.

Il Presidente: SQUASSONI

L'estensore: FRANCO



N. 228

*Ordinanza dell'11 dicembre 2012 emessa dal Tribunale di Rovigo
sul ricorso proposto da Biclea Robert Cristian*

Straniero - Allontanamento dal territorio dello Stato per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno - Prevista possibilità per il Prefetto di decidere l'allontanamento dal territorio dello Stato dello straniero cittadino comunitario con destinazione verso il territorio di altro Stato che abbia emesso nei confronti dello stesso mandato di arresto internazionale (M.A.E.) ai sensi della legge n. 69/2005, "qualora si verta nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della Corte d'appello" - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Adozione di normativa comunitaria in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, di diritti di libertà e giusto processo.

- Decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, art. 21.
- Costituzione, artt. 3 e 10, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Il giudice, letti gli atti della causa indicata in rubrica, osserva quanto segue:

- Il sig. Roberto Cristian Biclea ha gravato ex artt. 17 D.lgs 1° settembre 2011 n. 150 e 22 D.lgs 6 febbraio 2007 n. 30 il decreto di allontanamento emesso dal Prefetto di Rovigo l'8 maggio 2012 sulla base dell'art. 21 del D.lgs 30/2007 ritenendo non sussistenti le condizioni di legge che permettevano la sua permanenza nel Territorio dello Stato e, in particolare, quelle di cui agli artt. 5-bis, 6, 7 e 13 del D.lgs 30/07.

Pur sostenendo, contrariamente all'assunto dell'Amministrazione prefettizia, di versare nelle condizioni che legittimano il suo soggiorno egli non le ha, secondo questo rimettente, dimostrate.

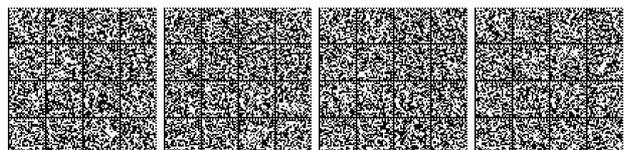
Nondimeno il sig. Biclea ha documentato di essere stato destinatario di un Mandato di Arresto Europeo per un reato commesso all'epoca in cui era minorenne, mandato reso esecutivo da una sentenza del tribunale di Hunedoara (Romania), in esecuzione del quale è stato arrestato in data 22 marzo 2012 in Adria.

La Corte di Appello di Venezia, chiamata a decidere sulla consegna del sig. Biclea all'autorità Romana, ha ritenuto di doverla negare sulla base della previsione, ostativa della sua consegna all'Autorità Mandante, di cui all'art. 18 lett. r) della Legge n. 69/2005 così come integrata da Codesta Ecc.ma Corte costituzionale che, con sentenza n. 227/2010 ha dichiarato "... l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera r), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno".

Detta sentenza della Corte veneziana sembrerebbe quindi aver radicato in capo al sig. Biclea, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, il diritto a non essere consegnato all'autorità romana.

Pur non equivalendo, sul piano meramente astratto, i concetti di "consegna" con quello di allontanamento in quanto il primo si riferisce a relazioni comunitarie attuate nell'ambito della cooperazione giudiziaria, il secondo riguarda le condizioni, più generali, di permanenza di un cittadino comunitario nel Territorio italiano suscettibili di valutazione, sanzione e attuazione in via amministrativa, sotto il profilo attuativo fattuale (che è quello che interessa materialmente il destinatario) i due concetti possono sovrapporsi perché l'esecuzione nello specifico dell'allontanamento mediante la presentazione al Consolato italiano in Patria, laddove detta destinazione e quella dello Stato Membro che ha emesso il mandato di arresto coincidano (Romania entrambe, nel caso specifico), si risolve o possa risolversi nella traduzione coatta del cittadino comunitario in ambito territoriale compreso nella sfera di dominio dello stesso Stato membro che ha emesso il mandato di arresto.

Il difensore del sig. Roberto Cristian Biclea ha formulato eccezione di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 7 del D.lgs 6 febbraio 2007 n. 30 con riferimento all'art. 11 Cost.



Ritiene questo Giudice che le previsioni dell'art. 18 della Legge 69/2005 (tra cui quella della lett. r) siano volte alla salvaguardia dei diritti della persona destinataria di un mandato di Arresto Europeo e perciò impongono allo Stato di non consegnare la persona allo Stato Membro rogante.

Esse si pongono quindi, ad avviso del sottoscritto rimettente, nella fattispecie, in conflitto con quelle citate del D.Igs 2007/2010.

Non sembra che possa essere concessa una lettura estensiva (si da ritenerle ostantive non solo della consegna ma anche del decreto di allontanamento) delle previsioni di cui all'art. 18 della Legge 69/2005 perché sono da considerarsi eccezionali in quanto rappresentano deroghe nominate al principio generale di cooperazione giudiziaria tra i Membri dell'Unione europea.

Viceversa le norme del D.Igs 30/2007 che limitano il soggiorno e l'ingresso nello Stato e quelle che ne stabiliscono i presupposti non sembra possano considerarsi eccezionali perché sono deputate a regolare in via organica la condizione del cittadino di altri stati nel Territorio italiano.

Quindi la sovrapposizione di normative contrastanti incidenti su identica condizione (quella di un cittadino destinatario di un decreto di allontanamento, suscettibile di esecuzione coattiva con accompagnamento nello Stato membro al quale appartiene per cittadinanza e, al contempo, avente diritto a non essere consegnato alle autorità di quello stesso stato) appare irragionevole e quindi contraria all'art. 3 Cost.

Allo stesso tempo, l'esecuzione di un ordine di allontanamento con destinazione nel territorio dello Stato membro coincidente con quello che ha emesso il mandato europeo potrebbe frustrare in concreto sia l'autorità della decisione giurisdizionale che ha negato la consegna, sia il diritto del cittadino dello Stato Membro a non essere consegnato.

Ciò che potrebbe tradursi nella violazione dell'art. 10 comma 2° della Costituzione laddove si consideri che la legge 69/2005 attua, nell'ordinamento interno, le disposizioni della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, denominata "decisione quadro", relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri dell'Unione europea nei limiti in cui tali disposizioni non sono incompatibili con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e del giusto processo.

Si ritiene quindi che una lettura costituzionalmente orientata si imponga con sacrificio delle ragioni sottese alla *ratio* dell'art. 21 del D.Igs 30/2007 da ritenersi concretamente soccombenti rispetto ai valori che informano invece le previsioni di cui all'art. 18 della legge 69/2005 e che quindi possa ritenersi costituzionalmente illegittima la prima norma nella parte in cui consente al Prefetto di decretare l'allontanamento dal territorio dello Stato ex art. 21 D.Igs 30/2007, con destinazione del cittadino comunitario a quello di altro Stato Membro che nei confronti dello stesso cittadino ha emesso Mandato di Arresto Internazionale (M.A.E.) ai sensi della Legge 69/2005 qualora si verta nelle ipotesi di cui all'art. 18 di detta legge stabilite con sentenza della Corte d'Appello.

Alla luce di quanto precede si ritiene che tale questione sia rilevante e non manifestamente infondata sicché è d'obbligo devolverla a Codesta eccellentissima Corte costituzionale per la sua risoluzione.

P.Q.M.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone altresì che la presente ordinanza sia comunicata dal cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Rovigo, 11 dicembre 2012

Il Giudice: MONDAINI



N. 229

Ordinanza del 28 giugno 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da comune di Settimo Torinese ed altri cinque contro regione Piemonte ed altri.

Comuni, Province e città metropolitane - Regione Piemonte - Istituzione del Comune di Mappano, mediante distacco dei Comuni di Caselle Torinese, Borgaro Torinese, Settimo Torinese e Leini - Previsione che i rapporti conseguenti alla istituzione del nuovo comune sono definiti entro sei mesi dall'istituzione stessa dalla Provincia di Torino con deliberazione del Consiglio provinciale nell'ambito dei criteri generali di cui all'art. 5 della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 - Previsione dell'applicazione, dalla data dell'istituzione del nuovo comune, nell'ambito territoriale dei comuni interessati, dei regolamenti, atti generali ed altre disposizioni vigenti in tali comuni, fino all'emanazione da parte della nuova amministrazione di diverse determinazioni - Previsione, fino all'insediamento dei nuovi organi, a seguito di elezioni amministrative, che le funzioni degli organi di governo del comune sono esercitate dal commissario, nominato ai sensi della vigente legislazione statale - Previsione che fino all'entrata in vigore dello Statuto del nuovo comune, l'edificio polifunzionale situato nel Comune di Caselle Torinese in Piazza Amerano, n. 1 è individuato come sede comunale del nuovo comune - Violazione del principio di copertura finanziaria e di equilibrio di bilancio - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Lesione del principio di autonomia finanziaria del nuovo ente.

- Legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1, artt. 1, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 81, 97 e 119.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 968 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto dal comune di Settimo Torinese, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Viale, Alessandro Sciolla, con domicilio eletto presso l'avv.to Alessandro Sciolla in Torino, corso Montevecchio n. 68;

Contro:

la regione Piemonte, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Giulietta Magliona, con domicilio eletto presso l'avv.to Giulietta Magliona in Torino, piazza Castello n. 165;

la provincia di Torino, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore*, comune di Leini, comune di Caselle Torinese, comune di Borgaro Torinese, comune di Mappano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*;

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'avvocatura distrettuale, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti n. 45;

E con l'intervento di *ad adiuvandum*: Ecoalpidue S.r.l., CPT Costruzioni s.r.l., MM Edizioni S.r.l., Pedemontana S.a.s. di Valenza Rosa & C., Errecinque S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avv.ti Paolo Federico Videtta, Francesco Paolo Videtta, con domicilio eletto presso l'avv.to Paolo Federico Videtta in Torino, via Cernaia n. 30;

Per l'annullamento:

della deliberazione del consiglio regionale n. 180-29152 del 17 luglio 2012, avente ad oggetto: «indizione, ai sensi del titolo *iii*) della legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4 di *referendum* consultivo per l'istituzione del comune di Mappano, previa unificazione dei territori della frazione di Mappano, attualmente divisa tra i comuni di Borgata torinese, Caselle torinese, Leini, Settimo Torinese»;

del decreto del presidente della giunta regionale n. 67 in data 13 settembre 2012;

nonché per l'annullamento

degli atti tutti presupposti, preordinati, consequenziali e/o comunque connessi, e, in particolare:

la proposta di legge regionale n. 187 in data 1° dicembre 2011;

il parere della commissione consiliare reso nella riunione n. 177 del 13 luglio 2012;



con i motivi aggiunti depositati il 22 marzo 2013:
per l'annullamento, previa sospensione cautelare,
della deliberazione del I commissione consiliare del consiglio regionale del Piemonte in data 14 gennaio 2013 di approvazione con emendamenti del testo della proposta della legge regionale n. 187 di «Istituzione del comune di Mappano»;
del provvedimento prot. n. 2013000913 in data 18 febbraio 2013 della prefettura di Torino, area II racc. enti locali;
del provvedimento prot. n. 2013000913 in data 27 febbraio 2013, della prefettura di Torino, area II racc. enti locali;
nonché per l'annullamento
degli atti tutti presupposti, preordinati (segnatamente, il risultato del *referendum* consultivo dell'11 novembre 2012), consequenziali e/o comunque connessi, e in particolare:
della «Relazione alla proposta di legge regionale n. 187 licenziata il 14 gennaio 2013»;
Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di regione Piemonte e di Ministero dell'interno;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 giugno 2013 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

Il comune di Settimo Torinese ha impugnato la deliberazione del consiglio regionale piemontese n. 180-29152 del 17 luglio 2012, e il connesso decreto del presidente della giunta regionale n. 67 del 13 settembre 2012, con i quali è stato indetto il *referendum* consultivo per l'istituzione del nuovo comune di Mappano, per distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini.

Alla camera di consiglio dell'8 novembre 2012 il collegio, a ridosso della consultazione popolare già indetta, ritenute prevalenti le ragioni di democrazia diretta, oltre che l'atto impugnato di dubbia sindacabilità giurisdizionale, ha respinto l'istanza cautelare.

Si è quindi svolto il *referendum* consultivo, per altro con partecipazione popolare abbastanza esigua, il quale ha dato esito favorevole all'istituzione del nuovo comune.

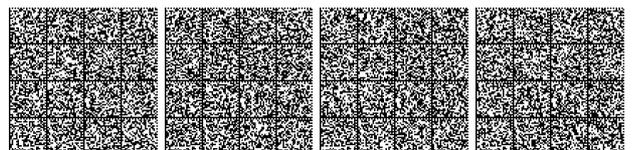
Successivamente è stato portato a termine il procedimento legislativo originatosi con la proposta di legge regionale piemontese n. 187 del 1° febbraio 2011, mediante l'approvazione della legge regionale n. 1 del 25 gennaio 2013, che ha istituito il comune di Mappano.

A fronte della nomina del commissario e legale rappresentante *pro tempore* del neo istituito comune e dei primi provvedimenti finalizzati alla costituzione della nuova organizzazione e struttura comunale è nuovamente insorto il comune di Settimo Torinese, destinato ad essere uno dei comuni limitrofi del neonato comune di Mappano, contestando sotto plurimi profili la legittimità costituzionale della normativa regionale.

In particolare, con riferimento sia alla specifica legge regionale che istituisce il comune di Mappano sia alla disciplina regionale che regolamenta in via generale tali fattispecie, sono stati prospettati i seguenti dubbi di legittimità costituzionale:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale piemontese 2 dicembre 1992, n. 51, nel testo recentemente modificato dall'art. 6 della legge regionale piemontese 29 marzo 2009, n. 10 e, in via derivata, della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, istitutiva del comune di Mappano. Contesta in particolare il comune di Settimo che la legge regionale piemontese, in materia di istituzione di nuovi comuni, individua un limite minimo di popolazione pari ad 8000 abitanti, inferiore a quanto indicato dall'art. 15 del decreto legislativo n. 267/2000, e comunque in violazione dei generali principi di organizzazione delle autonomie locali, i quali godono di copertura costituzionale e costituiscono vincoli insuperabili per legislatore regionale;

2) illegittimità dei provvedimenti impugnati per illegittimità costituzionale della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, istitutiva del comune di Mappano, per violazione degli articoli 3, 5, 114, 119, 133 della Costituzione. Contesta in particolare il comune ricorrente che la ripermetrazione dei confini del comune di Settimo Torinese in favore del neo istituito comune di Mappano incida irragionevolmente sui reciproci equilibri territoriali e finanziari.



Ritenendo non manifestamente infondati i prospettati dubbi di legittimità costituzionale, il comune di Settimo Torinese ha chiesto al TAR adito di promuovere giudizio di legittimità costituzionale affinché, caducata la legge istitutiva del comune di Mappano, possa prendersi atto dell'illegittimità di tutti i successivi e impugnati atti inerenti l'organizzazione del nuovo ente.

Si è costituita la regione Piemonte contestando le dedotte censure. All'udienza del 18 aprile 2013 il collegio ha sottoposto d'ufficio al contraddittorio delle parti l'ulteriore possibile violazione degli articoli 97 e 81 della Costituzione, considerato in particolare che la legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 non ha previsto alcuna forma di copertura finanziaria; in quel contesto è stata disposta la sospensione dei provvedimenti impugnati con il ricorso per motivi aggiunti e fissata udienza di discussione di merito.

All'udienza del 13 giugno 2013 parte ricorrente ha insistito nelle dedotte censure di illegittimità costituzionale, sviluppando altresì i rilievi del collegio; si è opposta alle censure la regione Piemonte.

Nelle, more del giudizio sono intervenute *ad adiuvandum* del comune ricorrente alcune società proprietarie di aree edificabili oggetto di convenzioni edilizie stipulate con il comune di Settimo Torinese ma destinate a transitare nel neo-istituito comune di Mappano. Le intervenienti hanno aderito alle censure di illegittimità costituzionale della legge istitutiva del nuovo comune, in particolare evidenziando come il passaggio delle aree e dei connessi rapporti giuridico-amministrativi non sia stato corredato da alcuna preparazione di carattere organizzativo ed amministrativo; gli intervenienti censurano sia il mancato stanziamento di fondi per il nuovo comune sia la scelta di ridimensionare la generale prescrizione normativa del numero minimo di 10.000 abitanti necessario per l'istituzione di un nuovo ente, ridotto ad 8000 con la legge regionale piemontese n. 10 del 2009; la scelta viene valutata in palese controtendenza con la normativa nazionale e con i vincoli di finanza pubblica.

Ritiene il collegio che i prospettati dubbi di legittimità costituzionale della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 siano rilevanti e non manifestamente infondati, con particolare riferimento alla violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Quanto alla rilevanza il comune di Settimo Torinese contesta in sé la creazione del nuovo ente, circostanza che ha inevitabili ricadute sulla struttura economico finanziaria dell'amministrazione ricorrente, poiché Mappano è destinato ad acquisire una significativa porzione di territorio di Settimo Torinese. Conseguentemente, ove fosse dichiarata incostituzionale la legge istitutiva del comune di Mappano, l'intero procedimento volto alla materiale e giuridica creazione del nuovo comune (qui posto in contestazione nei suoi primi provvedimenti attuativi) ne risulterebbe travolto, con piena soddisfazione delle pretese di parte ricorrente.

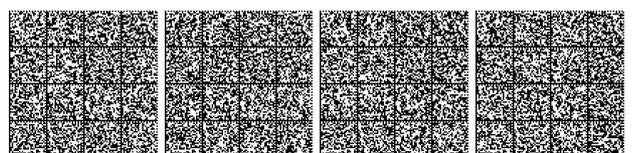
Quanto alla non manifesta infondatezza, rileva il collegio che la legge istitutiva del comune di Mappano non prevede, al fine di realizzare la complessa operazione di creazione di un nuovo ente locale, alcun tipo di copertura finanziaria.

Risulta dall'*iter* legislativo della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 che l'originario disegno di legge prevedeva, all'art. 2, una serie di contributi regionali, sia in favore dei comuni destinati a perdere porzioni di territorio (rispettivamente Leini, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Settimo Torinese), a titolo di «compensazione della variazione territoriale», sia in favore del neoistituito comune di Mappano. In particolare, quanto a quest'ultimo, il comma 1 dell'originario art. 2 del disegno di legge regionale prevedeva un contributo annuale per i dieci anni successivi all'istituzione e un contributo *una tantum* a titolo di «compartecipazione alle spese della riorganizzazione amministrativa». Il successivo comma 6 dell'art. 2 prevedeva ulteriori incentivi sotto forma di parziali esenzioni dalle imposte regionali a favore dei cittadini del neo-istituito comune di Mappano.

L'intero art. 2 è stato stralciato nella versione definitiva della legge regionale approvata e, nel corso del dibattito legislativo, il relatore ha affermato quanto segue: «il testo della proposta di legge licenziato a maggioranza dalla I commissione ha recepito alcuni emendamenti presentati in commissione ancora prima dello svolgimento del *referendum* consultivo, che sopprimono la previsione di contributi finanziari, inizialmente previsti, a favore dei comuni interessati, stante la fase di gravi difficoltà economiche che attraversa la regione attualmente» (*cf.*: doc 13 e 14 p. ricorrente, relazione alla proposta di legge regionale licenziata il 14 gennaio 2013).

È dunque pacifico che la regione Piemonte abbia disposto la creazione del nuovo ente senza prevedere alcuno stanziamento finanziario, né in favore della nuova amministrazione comunale né in favore di quelle che inevitabilmente ne subiscono le conseguenze. Infatti, oltre alle chiare indicazioni dell'*iter* legislativo, nonché al testo della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 che non reca alcuna previsione di carattere finanziario, pur a fronte della problematica finanziaria evidenziata d'ufficio nel presente giudizio, parte resistente non ha indicato alcuna ulteriore fonte di finanziamento, bensì ha univocamente sostenuto che l'operazione sia e possa essere per la regione a costo zero.

L'assunto non è condivisibile.



Sono innanzitutto non pertinenti le difese regionali nella parte in cui evidenziano che lo stanziamento di misure incentivanti è facoltativo, in quanto fisiologicamente funzionale a favorire determinate scelte ma non indispensabile, soprattutto in un contesto di crisi economica. È indubbio che le misure incentivanti non sono destinate a coprire costi ma appunto a favorire scelte ritenute preferibili; gli incentivi come tali sono politiche di spesa che ben possono essere impraticabili in periodi di crisi economica, senza per questo necessariamente escludere le attività incentivate, in tanto in quanto queste possano essere realizzate a costo zero o comunque con risorse alternative.

Certamente ascrivibili a forme di incentivo erano le disposizioni del comma 6 dell'originario art. 2 del disegno di legge regionale piemontese, che introducevano agevolazioni fiscali significative per i cittadini del neonato comune di Mappano. La soluzione di stralciare una singolare previsione di dimezzamento di svariate imposte regionali per i soli cittadini di Mappano risulta del tutto coerente con il contesto di notoria grave crisi economica, che particolarmente affligge la regione Piemonte, anche sotto il profilo dell'indebitamento (sul punto si veda la delibera sulla gestione finanziaria regionale n. 286/2012 della sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti), e con il generalizzato aumento della pressione fiscale. La soluzione originariamente prospettata avrebbe creato un incentivo anomalo nel contesto generale; essa inoltre si sarebbe posta in controtendenza rispetto alle numerose misure incentivanti che, nel vigente ordinamento, favoriscono le unioni e fusioni di enti locali, in quanto ritenute fisiologicamente foriere di positive ricadute sulla finanza pubblica (in tal senso la stessa legge regionale piemontese n. 11/2012 incentiva sul piano economico le unioni e fusioni di comuni).

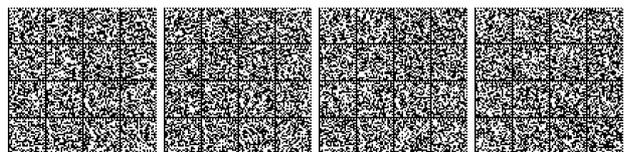
La difesa regionale cade tuttavia in equivoco quando assimila a queste forme di incentivo tutte le misure economiche originariamente previste dall'art. 2 del disegno di legge regionale e soprattutto accomuna in un unico coacervo gli incentivi e la meta copertura degli inevitabili costi di istituzione del nuovo ente.

Pare al collegio insostenibile l'assunto secondo cui la creazione di un nuovo ente locale non porti necessariamente con sé nuovi costi. La circostanza può addirittura ascrivere ai fatti notori, a meno di non sconfessare la ratio *legis* delle sempre più numerose disposizioni normative che, nell'intento di realizzare economie di scala e risparmi di spesa pubblica, incentivano le già ricordate fusioni e unioni di comuni e, addirittura, nella legislazione statale, talvolta le impongono. La regione afferma che trattasi di mera «riorganizzazione», la cui pratica attuazione è demandata, dalla vigente disciplina regionale, dettata dalla legge regionale Piemonte n. 51/1992, alla provincia; a quest'ultima spetterebbe la regolamentazione dei reciproci rapporti di debito-credito derivanti dalla successione del comune di Mappano in porzioni di territorio già appartenenti ai comuni limitrofi.

È indubbio che la creazione di un nuovo ente territoriale per distacco di porzioni di territorio dagli enti limitrofi implichi anche la regolamentazione della successione su dette aree; non può tuttavia ignorarsi che, proprio in quanto «nuovo», l'ente moltiplica le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio, necessariamente portando con sé anche nuovi costi.

È certamente innanzitutto completamente nuovo l'apparato politico, con i connessi costi, che non succede ad alcuno. Inoltre non è sostenibile che si tratti di mera redistribuzione di risorse e strutture preesistenti. Così argomentando si ignora il fatto che ben possono esistere nell'apparato comunale organi monocratici o professionalità uniche, non suscettibili di redistribuzione ma necessariamente destinate a moltiplicarsi; non si considera inoltre che occorre in ogni caso garantire che, tanto il neonato comune di Mappano quanto i comuni che subiscono il distacco territoriale, mantengano un apparato sufficiente ed idoneo a salvaguardare il vincolante principio del buon andamento delle rispettive amministrazioni (art. 97 della Costituzione), l'esercizio delle funzioni fondamentali, nonché una effettiva autonomia finanziaria, che il vigente art. 119 della Costituzione presidia anche in capo ai comuni. Ancora le nuove necessarie strutture materiali (sede, uffici, ecc.) non possono essere ricavate «*pro quota*» dalle strutture dei comuni limitrofi e dovranno essere individuate ed organizzate *ex novo*, venendosi a creare così un nuovo centro di costo, non riassumibile nella mera successione nei rapporti giuridici pregressi. In definitiva è ineludibile prendere atto dell'esistenza di una quota parte di costi fissi *ex se* legata alla genesi di un nuovo soggetto.

Tanto premesso è pacifico nella giurisprudenza costituzionale che l'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, prescritto dall'art. 81 della Costituzione, concerne anche le leggi regionali, ivi comprese quelle approvate dalle regioni a statuto speciale. In tal senso il giudice delle leggi si è espresso sin dalla pronuncia n. 9 del 1958 ribadendo il principio, tra l'altro, nelle successive pronunce n. 63/1979, n. 26/1991, n. 446/1994, n. 359/2007, n. 213/2008. La giurisprudenza costituzionale si mostra particolarmente severa nel ritenere che solo una chiara indicazione contenuta nella stessa legge di spesa è idonea a soddisfare la prescrizione di cui all'art. 81, poiché «senza tale indicazione non si può avere la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'art. 81, sia in obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria, sia anche perché, rapporto a minori ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e maggiori spese, stabilire la effet-



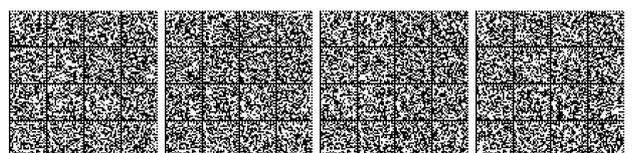
tiva capacità a farvi fronte da parte del fondo speciale di cui trattasi» (Corte Cost. n. 9/1958). Successivamente è stata fatta salva la possibilità di rinviare alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della spesa (Corte Cost. n. 26/1991), fermo restando che «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966); la copertura è aleatoria se non tiene conto del fatto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991)» (Corte Cost. n. 213/2008). È poi ugualmente pacifico che la mancanza o esistenza di oneri di spesa connessi ad una nuova legge si desume dall'oggetto e dal contenuto della stessa e non certo da improprie forme di autoqualificazione della medesima, che consentirebbero una facile elusione del fondamentale principio di copertura finanziaria delle leggi (Corte costituzionale n. 30 del 1959, Corte costituzionale n. 384 del 1991). D'altro canto quest'ultimo è principio fondamentale proprio perché costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa.

Non giova alla regione resistente neppure quella giurisprudenza costituzionale che esclude che la mera riorganizzazione implichi nuovi costi (Corte Cost. n. 569/2000); essa infatti si attaglia a forme di riorganizzazione interna, per le quali la Corte, in concreto, ha evidenziato che nessuna nuova struttura veniva creata; il principio non può invece trovare applicazione per la creazione di nuovi ed autonomi centri di costo, quale indubbiamente è un nuovo comune, per le ragioni già ampiamente evidenziate.

A questi risalenti e pacifici principi enucleati dal giudice delle leggi, aggiungono i più recenti sviluppi ex articoli 81 e 119 Cost. del concetto di legalità costituzionale-finanziaria, governato da esigenze di coordinamento della finanza pubblica e dal perseguimento dell'interesse all'unità economica della Repubblica, alla luce dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno e dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali finalità sono presidiate dai controlli di legalità-regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti, in quanto magistratura indipendente e neutrale, i quali godono, anch'essi, secondo recenti pronunce del giudice delle leggi (Corte Cost. n. 60/2013), di piena copertura costituzionale, attesa la natura preventiva di siffatti controlli, finalizzata ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Le norme sul cosiddetto «pareggio di bilancio» (*rectius* equilibrio di bilancio), così come introdotte nella Carta costituzionale ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, troveranno applicazione solo a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Tuttavia, già nell'attuale quadro costituzionale gli articoli 81 e 119 della Costituzione impongono una visione unitaria della finanza pubblica, che non consente di sottrarre agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea il legislatore regionale e tanto meno, tramite questo, gli enti locali. Siffatti principi sono stati recentemente affermati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti nella delibera, delle sezioni autonomie n. 10 del 26 marzo 2013, «prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali», secondo cui: «deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari. Tali principi di coordinamento finanziario sono riassunti nelle disposizioni contenute all'art. 19 della legge n. 196/2009, a tenore del quale «le leggi e i provvedimenti che comportano oneri anche sotto forma di minori entrate a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita alla previsione dei bilanci annuali e pluriennali». Il secondo comma chiarisce altresì che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto le regioni ... sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina, delle funzioni ad esse attribuite.». Orbene, non vi è chi non veda come la costituzione di un nuovo ente comporti un *quid pluris* di spesa in termini di finanza pubblica complessiva, a prescindere dal fatto che lo scorporo territoriale distribuisca in misura proporzionale le entrate e le spese tra gli enti locali coinvolti, oppure benefici uno dei comuni a discapito degli altri.

Nell'ottica del comune neo-istituito è indubbio l'obbligo del legislatore regionale, pur nell'astratta legittima scelta di creare un nuovo ente locale, di garantire a quest'ultimo almeno una genesi coerente con i sempre più stringenti vincoli di equilibrio di bilancio immanenti al sistema, di legalità finanziaria evincibile dalla Costituzione dai principi generali di coordinamento della finanza pubblica ad esso rapportabili. In altri termini non pare al collegio che il legislatore regionale, al quale solo è demandata la scelta politica di creare il nuovo comune, possa disinteressarsi dei connessi costi di tale scelta, surrettiziamente negandoli: il nuovo ente dovrà



necessariamente, ed *ab origine*, inserirsi nel contesto dei numerosi vincoli di finanza pubblica che oggi gravano sugli enti locali, ed ai quali nasce necessariamente avvinto. Una incapacità del neo-costituito ente di farvi fronte comporterebbe, in presenza dei requisiti *ex art. 3*, legge n. 213/2012, l'intervento della Corte dei Conti, a tutela dei valori costituzionali e comunitari in materia di finanza pubblica, i cui esiti ultimi possono giungere fino alla preclusione dei programmi di spesa privi di copertura finanziaria o forieri di squilibri di bilancio (Corte costituzionale n. 60/2013). L'evidenziato costo iniziale, a prescindere dai rimedi ordinamentali intestati alla magistratura contabile sulla legittimità e regolarità dei conti, comporta *ex se*, oltre alla paventata lesione dell'art. 81 anche un inevitabile *vulnus* dell'autonomia finanziaria del novello ente, presidiata dall'art. 119 della Costituzione.

Simmetricamente, nell'ottica dei comuni limitrofi, il ridimensionamento territoriale privo di compensazioni finanziarie potrebbe impattare sui relativi equilibri di bilancio. Sul punto, il collegio non può che prendere atto delle numerose criticità per l'equilibrio finanziario del comune di Settimo torinese, odierno ricorrente, già accettate dalla Corte dei Conti, da ultimo in sede di esame del bilancio di previsione 2012 (*cfr.* la pronuncia di accertamento n. 42 del 15 marzo 2013, *ex art. 148-bis* del decreto legislativo n. 267/2000, della sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti). Siffatti accertamenti della magistratura contabile danno ulteriore pregnanza e concreto riscontro alla paventata violazione degli articoli 81 e 119 Cost., con riferimento alla scelta di moltiplicare in siffatto contesto gli enti, e quindi i centri di costo, senza adeguata copertura finanziaria.

Si aggiunga, infine, che un ente quale il comune, *naturaliter* a fini generali e necessari, la cui genesi sia economicamente evanescente cozza con il principio del buon andamento dell'amministrazione *ex art. 97* Cost.; ciò sembra già evincersi dalle ricadute pratiche della legge regionale piemontese n. 1/2013 lamentate dagli intervenienti, in un contesto in cui è mancata ogni forma di supporto organizzativo e materiale alla nuova realtà.

I dubbi di legittimità costituzionale posti sul punto paiono, dunque, non manifestamente infondati.

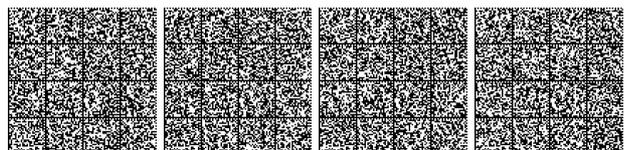
Non si ritiene per contro di aderire alle ulteriori sollecitazioni, tanto di parte ricorrente che degli intervenienti, secondo cui dovrebbe dubitarsi anche della legittimità costituzionale della previsione dell'art. 3, legge regionale piemontese n. 51 del 1992, nella parte in cui, con le modifiche apportate dalla legge regionale piemontese n. 10 del 2009, è stato ridotto da 10.000 ad 8000 il numero minimo di abitanti necessario per la creazione di un nuovo comune. Benché si tratti di scelta singolare forse anche anacronistica, difforme della generale previsione di cui all'art. 15 del testo unico n. 267/2000, ed in controtendenza con le numerose norme di carattere finanziario che incentivano la formazione di comunità di maggiori dimensioni (si vedano, a mero titolo esemplificativo, l'art. 16 del decreto-legge n. 138/2011, l'art. 19 del decreto-legge n. 95/2012), resta il fatto che un limite numerico è comunque previsto dalla vigente legge regionale, ed esso non pare *ex se* irrazionale o sindacabile. Infatti da una parte non può in astratto escludersi la sussistenza di peculiari esigenze identitarie di comunità di siffatte dimensioni, dall'altra le numerose norme statali che fissano limiti demografici, ai più svariati fini, indicano a loro volta soglie variabili, talvolta derogabili dal legislatore regionale, sicché non si ritiene di poter ascrivere a norma fondamentale di organizzazione o a generale principio di coordinamento della finanza pubblica un determinato e puntuale limite demografico piuttosto che un altro. Resta ferma l'esigenza, rispettata ad avviso del collegio dalla vigente legge piemontese, di porre comunque un limite non caratterizzato da intrinseca irrazionalità.

Tanto premesso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, il TAR Piemonte solleva questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013, nella parte in cui istituiscono il comune di Mappano in assenza di copertura finanziaria, per violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Resta confermata la sospensione degli atti già impugnati con i motivi aggiunti del presente giudizio, disposta alla camera di consiglio del 18 aprile 2013, con particolare riferimento al provvedimento prot. 2013000913 in data 27 febbraio 2013 della prefettura di Torino, di nomina del commissario legale rappresentante *pro tempore* del comune di Mappano, e di tutti gli atti consequenziali e/o connessi; tanto onde evitare che una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale intervenga con riferimento ad una situazione cristallizzata e potenzialmente irreversibile (Cons. St. ad. plen. 2/1999; Cons. St. sez. VI, 26 ottobre 2011, n. 4720).

Il presente giudizio resta sospeso fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana della decisione della Corte costituzionale sulle questioni indicate, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 79 ed 80 del c.p.a. e 295 c.p.c.

Ogni altra decisione resta riservata all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità.



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 della legge regionale piemontese n. 1 del 25 gennaio 2013 in relazione agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti, a cura della segreteria, 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.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 13 giugno 2013.

Il Presidente: BALUCANI

L'estensore: MALANETTO

13C00345

N. 230

Ordinanza del 7 gennaio 2013 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Cuneo sui ricorsi riuniti proposti da IN.PRO.MA. Industria produzione mangimi S.r.l. c/Comune di Ceresole d'Alba e G.E.C. - Gestione Esazioni Convenzioni S.p.a.

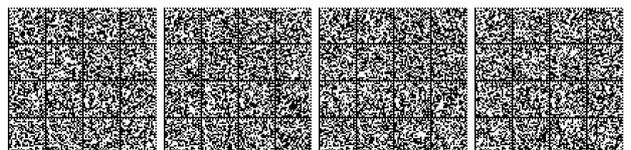
Imposte e tasse - Norme della Regione Piemonte - Imposizione ai gestori di impianti di pretrattamento e trattamento di scarti animali dell'obbligo di corrispondere un contributo annuo ai Comuni sede degli impianti - Inosservanza dei limiti all'autonomia finanziaria regionale - Insussistenza di previa legge statale che definisca gli elementi essenziali del tributo - Identità di presupposti rispetto al tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e contrasto con le finalità della relativa disciplina - Lesione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 156 del 2012.

- Legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24, art. 16, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lett. e) e s), terzo e quarto, e 119; legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 24 e seguenti.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Nel giudizio tributario n. 305/07 (+ 89/12 + 90/12) R.G.R. promosso da IN.PRO.MA. — INDUSTRIA PRODUZIONE MANGIMI S.r.l., in persona del legale rappresentante M. Riva, rappresentata e difesa dagli Avv. M. Ternavasio di Bra e M. Pizzetti di Torino, elettivamente domiciliata presso l'Avv. G. Lazzari in Cuneo, C.so Carlo Emanuele III n. 7 ricorrente contro COMUNE DI CERESOLE D'ALBA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dal dr. F. Balocco di Alba e dall'Avv. P.G. Coppa di Alba ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei medesimi in Alba, Piazza Cristo Re n. 14 resistente e contro G.E.C. GESTIONE ESAZIONI CONVENZIONATE S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore* Avv. G.B. Rocca, rappresentata e difesa dall'Avv. C. Rocca ed elettivamente domiciliata presso il recapito dello stesso in Cuneo, C.so IV Novembre n. 18, presso GEC Spa resistente.

La IN.PRO.MA spa ha chiesto l'annullamento dell'avviso di accertamento - liquidazione del 1° marzo 2007 (305/07 RGR) emesso dalla G.E.C. spa per conto dell'Ente impositore, COMUNE DI CERESOLE D'ALBA, con il quale le è stato ingiunto di pagare la somma di € 78.157,50 per Contributo per l'anno 2006 ex art. 16, comma 4, L.R. 24 ottobre 2002 n. 24 quale gestore di impianto di pretrattamento e di trattamento di scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BSE. La ricorrente sostiene che la norma della legge regionale sopra citata contrasta con gli



artt. 119, 117, c. 2 lett *e*) e 117 c. 4 e con gli artt. 117, c. 2, lett. *s*) e 117, c. 3, in correlazione all'art. 119 della Costituzione e ha chiesto che gli atti venissero rimessi alla Corte costituzionale per la dichiarazione di incostituzionalità della norma stessa.

Con ordinanza del 9 luglio 2008 questa Commissione ha ordinato la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale disponendo la sospensione del giudizio e, ex art 47 D.Lgs 31 dicembre 1992 n. 546, dell'esecutività dell'atto impugnato.

La Corte costituzionale, poiché la Regione Piemonte aveva nel frattempo abrogato la norma in questione, con ordinanza del 20 novembre 2009 ha ordinato la restituzione degli atti a questa CTP per una nuova valutazione dei presupposti dell'incidente di costituzionalità precisando che “..la Commissione rimettente è, altresì, chiamata ad apprezzare l'incidenza, sulla questione dalla stessa prospettata, di quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 102 del 2008, secondo cui, nell'esercizio dell'autonomia tributaria di cui all'art. 119 della Costituzione ‘le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento (punto 5 del Considerato in diritto);

che al tempo stesso si appalesa necessario considerare la recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti, anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia”.

La IN.PRO.MA, con memoria dell'11 febbraio 2010, ha osservato che la Corte costituzionale aveva in sostanza richiesto alla CTP di precisare alcuni punti e ha ribadito le ragioni che, a suo dire, permettevano di ritenere perdurante la rilevanza del sospetto di incostituzionalità dell'art. 16, c. 4, LRP 24/2002, la rilevanza di tale sospetto, l'importanza della sentenza n. 102/2008 della Corte costituzionale e l'interpretazione che poteva esser data alla giurisprudenza di legittimità sugli scarti animali evidenziata dalla Corte costituzionale.

Il COMUNE DI CERESOLE D'ALBA ha chiesto la reiezione del ricorso perché le censure di incostituzionalità sollevate sono infondate: quella di violazione dell'art. 119 della Costituzione perché, in assenza di legislazione statale sul punto, un tributo in materia sarebbe unicamente soggetto ai “principi generali” (sent. C. Cost. 12 dicembre 2004 n. 372); quella ex art. 117 perché la tutela dell'ambiente, riservata a legge dello Stato, è solo uno scopo accessorio della norma contestata.

In particolare il COMUNE ha rilevato che la Corte costituzionale nell'ordinanza 309/2009 del 20 novembre 2009 ha invitato questa CTP ad apprezzare l'incidenza sulla questione prospettata di due punti in particolare.

In merito al primo punto evidenziato nell'ordinanza del 20 novembre 2009 della Corte costituzionale (limiti e divieti per il potere impositivo delle Regioni) ha citato la sentenza n. 102/2008 (in materia di leggi in materia fiscale della Regione Sardegna) che ha tra l'altro riconosciuto la facoltà per le Regioni di legiferare in materia fiscale:

1°) per le limitate ipotesi di tributi per la maggior parte “di scopo” o “corrispettivi”, aventi presupposti diversi da quelli statali

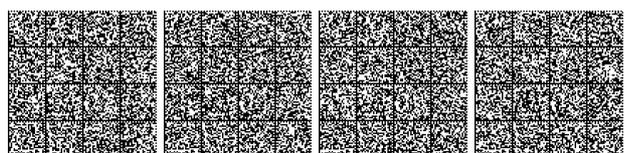
2°) se i tributi regionali non hanno gli stessi presupposti di quelli statali

3°) anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento se, oltre a rispettare la Costituzione, rispettano anche i principi dell'ordinamento o almeno (sent. 372/2004) in caso di inerzia del legislatore, attenendosi ai principi fondamentali comunque desumibili dall'ordinamento.

In merito al secondo punto (recente giurisprudenza relativa alla specialità o meno degli scarti animali rispetto alla generalità dei rifiuti), la L.R. 24/2002 (“I soggetti che gestiscono impianti di pre-trattamento e di trattamento di scarti animali corrispondono ai comuni sedi degli impianti un contributo”) prevedeva l'applicazione del Contributo agli scarti animali a prescindere da ogni qualificazione giuridica degli stessi. La IN.PRO.MA non effettua alcuna attività di recupero degli scarti in questione, ma provvede allo smaltimento e alla distruzione ricavando energia dall'incenerimento e quindi un'ulteriore attività propria.

Il COMUNE resistente ha illustrato poi la normativa comunitaria nella materia *de quo* (Regolamento CE n. 1774/2002) che, tra l'altro, prevede per gli scarti animali trattati dalla IN.PRO.MA. l'eliminazione diretta “come rifiuti mediante incenerimento” con assoluta preclusione della possibilità di recuperarli o riutilizzarli.

La normativa italiana (art. 185 d.lgs. n. 152/2006, in parte riformulato dall'art. 13, 1° comma, d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205) esclude, tra l'altro, dall'ambito di applicazione della disciplina relativa ai rifiuti “i sottoprodotti di origine animale” e le “carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione”.



I materiali trattati dalla IN.PRO.MA. non sono secondo il COMUNE “sottoprodotti” difettando i requisiti di legge (art. 184-bis, 1° c., d.lgs. n. 152/2006) e comunque, anche se fossero sottoprodotti, sarebbero destinati tassativamente all’incenerimento. Neppure sono “carcasce di animali morti per cause diverse dalla macellazione” (“carogne” secondo la previdente normativa) come stabilito da Cass. Pen. 4 novembre 2008 n. 45057.

Gli scarti animali a rischio BSE trattati dalla ricorrente sono quindi estranei alla portata derogatoria dell’art. 185 d.lgs. 152/2006.

Il COMUNE ha citato poi le tre note sentenze della Corte di Cassazione penale (sent. 26 gennaio 2007 n. 21676; sent. 4 novembre 2008 n. 45057; sent. 5 febbraio 2009 n. 12844) che hanno riconosciuto rispettivamente:

a) l’esistenza di un ambito di applicazione concorrente della disciplina comunitaria e di quella nazionale in quanto il Regolamento CE

b) il fatto che le “carogne” rientrano nei rifiuti, sottratte alla disciplina generale sui rifiuti se qualificabili come sottoprodotti del processo di macellazione

c) gli scarti di origine animale sono sottratti all’applicazione della normativa in materia di rifiuti e soggetti solo al regolamento CE 1774/2002 solo se qualificabili come sottoprodotti, ex art 183, comma 1 lett n, d.lgs. 152/2006, mentre negli altri casi nei quali il produttore se ne sia disfatto per destinarli allo smaltimento restano soggetti alla disciplina del T.U. in materia ambientale.

Secondo il COMUNE resistente, la norma istitutiva del contributo in questione rispetta i principi dell’ordinamento tributario stabiliti dal legislatore statale e, ciò nonostante, ha presupposto diverso rispetto ai preesistenti tributi.

Sul primo punto, si tratta sempre di smaltimento, sia pure con modalità particolari, e quindi gli scarti animali devono soggiacere ai principi stabiliti dal legislatore (commi XXIV e segg. Art 3 L. 549/1995) e il contributo risulta contiguo, finalisticamente analogo, ma mai sovrapponibile al tributo regolato dalla suddetta norma, come emerge dalla comparazione soprattutto di fine, soggetto passivo, base imponibile ed ammontare.

Sul secondo va detto che tributo e contributo colpiscono lo smaltimento di materia assoggettando però all’onere economico modalità di smaltimento diverse, contigue e tassativamente regolate dalle leggi applicabili in materia. E quindi sussiste la diversità di presupposto che legittima l’introduzione di un nuovo onere economico non espressamente previsto dal legislatore nazionale. Infine, il Contributo in questione mira a fornire agli enti locali interessati alle conseguenze delle attività pregiudizievoli un mezzo per sostenere le spese che ne derivano ed ha quindi natura corrispettiva e compensativa. Trattandosi di tributo “di scopo” o “corrispettivo” rientra nel potere esclusivo della Regioni di autodeeterminazione del prelievo (C. Cost. n. 102/2008).

Anche la G.E.C. si è costituita in causa e ha chiesto la reiezione del ricorso essendo lei incaricata solo della riscossione e non avendo titolo a replicare alle doglianze della IN.PRO.MA. che comunque ritiene siano infondate.

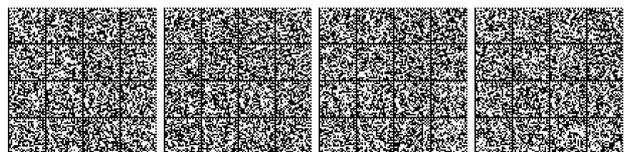
Con ricorso del 20 gennaio 2012 n. 89/12 RGR) IN.PRO.MA. ha poi chiesto l’annullamento previa sospensione dell’ingiunzione di pagamento n. 20110327205394637000, del 16 novembre 2011 con la quale la GEC Spa, per conto dell’ente impositore COMUNE DI CERESOLE D’ALBA, le ha ingiunto di pagare la somma di € 129.948,00, oltre interessi per € 7.960,65, quale contributo dovuto ex art. 16, comma 4, Legge Regionale Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24, come modif. dalla L.R.P. 2/2003 per l’anno 2007, previa sospensione del giudizio e rimessione alla Corte costituzionale ex art 134 L 11 marzo 1958 n. 57.

Con un ulteriore ricorso (n. 90/12 RGR) la IN.PRO.MA ha impugnato un provvedimento del COMUNE che aveva quantificato in € 29.563,68 la sanzione per l’omesso versamento del contributo 2007.

Sostiene la ricorrente che, avendo la L.R. 30 settembre 2009 n. 28 soppresso il 4° comma, art. 16 sopra citato, non deve più alcun contributo al COMUNE e ricorda che già con il ricorso del 2 maggio 2007 del quale si è detto si era opposta ad analoga ingiunzione della GEC, per conto dell’ente impositore, che aveva chiesto il pagamento del contributo, di € 78.157,50, per il 2006.

Con motivi aggiunti del 21 gennaio 2012 la IN.PRO.MA. ha eccepito la violazione dell’art. 2 R.D. 639 del 14 aprile 2010 e dell’art. 36, c. 2, lett a) del D.L. 31 dicembre 2007 n. 248 e la violazione dell’art. 2-*quater*, comma 1-*quinquies*, D.L. 564/1994 in quanto la suddetta rimessione degli atti alla Corte costituzionale faceva sì che il credito di cui all’ingiunzione qui impugnata non fosse certo, liquido ed esigibile e che l’ingiunzione fosse stata emessa “in carenza di potere”.

Il 9 marzo 2012 si era intanto costituita anche in questa causa la GEC Spa con comparsa di costituzione e risposta nella quale aveva concluso come in epigrafe rilevando che, nella sua qualità di agente della riscossione, non aveva titolo a replicare alle doglianze della ricorrente che, comunque, chiedeva fossero respinte per le ragioni esposte dal COMUNE DI CERESOLE nelle sue difese.



La Corte costituzionale, con ordinanza del 18-21 giugno 2012 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nel processo 305/07 RGR (per il contributo 2006) rilevando, tra l'altro, che il giudice rimettente, nel riproporre la questione, non aveva proceduto alle valutazioni demandategli dalla Corte con la predetta ordinanza, in particolare rilevando che questa Commissione: *a)* non aveva motivato sulla perdurante rilevanza della questione, *b)* lasciava irrisolta la questione della natura tributaria o non tributaria del denunciato "contributo" regionale, *c)* non prendeva posizione circa l'incidenza della questione dell'eventuale specialità degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti, *d)* non deduceva alcun contrasto rispetto agli evocati parametri omettendo qualsiasi censura quanto all'art. 117 Cost. e mostrandosi perplesso quanto all'art. 119.

Dopo l'ordinanza della Corte costituzionale del 18-21 giugno 2012, la ricorrente e il COMUNE resistente hanno tempestivamente depositato una memoria, riferita al giudizio 305/07 — 89/12 - 90/12 RGR, con nuove conclusioni la prima e riproponendo sostanzialmente le sue (giudizio 89/12 RGR) il secondo.

L'IN.PRO.MA. ha, in particolare, sostenuto che ben è possibile una nuova rimessione degli atti alla Corte costituzionale, integrata dagli elementi richiesti dalla Corte stessa affinché valuti la legittimità costituzionale del citato art 16, c. 4, L.R. n. 24/2002.

E ha, tra l'altro, citato diverse pronunce della Corte costituzionale che hanno ammesso la riproposizione della stessa questione già ritenuta inammissibile quando la sua pronuncia sia stata di carattere non decisorio e sia fondata su motivi rinnovabili dal giudice *a quo*.

Ha aggiunto poi che il fatto che la norma in questione sia stata abrogata non rende la questione irrilevante in quanto le ingiunzioni opposte si basano su detta norma, l'abrogazione non può avere efficacia retroattiva e l'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale porterebbe alla caducazione dell'unico fondamento giuridico posto a base delle ingiunzioni.

La natura tributaria del "contributo" era già stata ritenuta nella precedente ordinanza di rimessione di questa Commissione ed è stata confermata, per un'ipotesi analoga, dalla recente sentenza n. 280/2011 della stessa Corte.

Quanto all'eventuale specialità della disciplina sugli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti, ha osservato la ricorrente che la gestione degli scarti dei sottoprodotti di origine animale è regolata dalla disciplina generale in materia di rifiuti, come riconosciuto dalla giurisprudenza penale di legittimità.

Il contrasto della norma impugnata con i parametri di legittimità evocati sussiste perché il tributo si pone, secondo la IN.PRO.MA., in contrasto con la disciplina costituzionale in materia di potestà tributaria delle Regioni, come anche ha stabilito la sentenza C. Cost. 102/2008 che ha riconosciuto alle regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost., potestà legislativa esclusiva per i "tributi di scopo" o "corrispettivi" aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali, ma a condizione che, oltre che in armonia con la Costituzione, rispettino i principi dell'ordinamento tributario.

E le Regioni non possono incidere sul tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti che è un tributo che va considerato statale e non "proprio" delle Regioni nel senso previsto dall'art. 119 Cost.

Principio, fondamentale del sistema delineato dal tributo statale è quello di favorire la minor produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia.

L'art. 16, 4° c., L.R. su cui si basano le ingiunzioni opposte è in contrasto con tale *ratio* perché prevede un'imposta che riguarda la fase intermedia del trattamento e colpisce soggetti che favoriscono una minor produzione di rifiuti o il recupero degli stessi e quindi tendono al risultato voluto dal legislatore statale con la L. 549/1995.

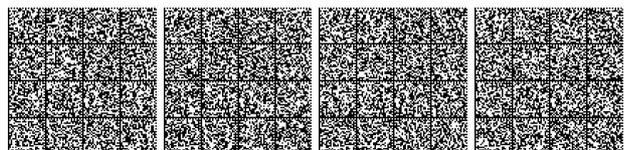
Il legislatore nega implicitamente che le attività di pretrattamento possano rappresentare il presupposto di un tributo perché, soggette comunque ad un tributo, le imprese che esercitano tale attività avrebbero più convenienza a provvedere allo smaltimento senza alcun pretrattamento.

Il tributo di cui si discute è stato introdotto inoltre, di fatto, nella materia ambientale che l'art. 117 Cost. riserva allo stato e quindi il più volte citato 4° c. art 16 L.R. viola, ex art 117, c. 2 lett *a)* e 3, Cost., la potestà legislativa statale esclusiva in materia ambientale e i principi posti dalla legislazione statale in materia di valorizzazione dell'ambiente.

Con riferimento ai ricorsi RG n. 89/2012 e 90/2012 l'ingiunzione di pagamento è illegittima in quanto notificata nella pendenza dell'espressa sospensione del procedimento e dunque è basata su di un atto che, sospeso in autotutela, non ha acquisito l'efficacia di titolo esecutivo tale da consentire la riscossione coattiva dei crediti.

E comunque è nulla ex art. 11, c. 2. L. 212/2000 essendo l'ingiunzione stata adottata in difformità rispetto alle comunicazioni fornite da IN.PRO.MA.

La sanzione per ritardato pagamento è infine illegittima perché adottata in violazione dell'art. 13 D. Lgs 18 dicembre 1997 n. 471 e dell'art. 3, c. 2, d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472.



Nella memoria difensiva del 21 novembre 2012 il COMUNE DI CERESOLE D'ALBA ha negato che la questione di legittimità costituzionale (unica difesa — rileva — della ricorrente) potesse essere riproposta alla Corte essendo stata dichiarata definitivamente inammissibile dalla Corte stessa. Ha citato anche giurisprudenza costituzionale in tale senso che ribadisce che in presenza di una decisione fondata su motivi non rimuovibili dal remittente è precluso a quest'ultimo proporre una seconda volta la medesima questione nello stesso grado di giudizio. Sarebbe possibile solo in presenza di un quadro argomentativo sostanzialmente diverso.

I tre ricorsi (305/07, 89/12 e 90/12 RGR) sono stati riuniti da questa Commissione all'udienza del 3 dicembre 2012.

Tutto ciò premesso, questa Commissione ritiene che l'ordinanza del 18-21 giugno 2012 della Corte costituzionale costituisca una pronuncia non sul merito della vicenda, ma di carattere decisorio essendo basata su delle ragioni che il giudice *a quo* può senz'altro rimuovere (Corte Cost. 15 novembre 2012 n. 152) riproponendo, senza porsi in contrasto con il disposto dell'art. 137 della Costituzione, la questione in modo tale da eliminare i vizi che in precedenza impedivano l'esame del merito della questione seguendo quindi l'insegnamento della citata sentenza e della costante copiosa giurisprudenza costituzionale formata sul punto (sentenza n. 50/2006 e ordinanze n. 399/2002, n. 371/2004 e n. 317/2007, fra le tante).

Poiché deve ritenersi la possibilità di riproporre in questo giudizio la questione alla luce della ragioni dianzi esposte, la Commissione deve quindi stabilire se siano rilevanti e non manifestamente infondate le eccezioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente in merito all'art. 16, c. 4, L.R. del Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24 e quindi deve, in particolare, anche valutare come richiesto dalla Corte costituzionale:

1°) se perduri, nonostante l'abrogazione della norma ritenuta incostituzionale a seguito dell' art. 21 L.R. 30 settembre 2008 n. n. 28, la rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale.

2°) se quello che l'art. 16, c. 4, la L.R. del Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24 definisce "contributo" sia effettivamente un contributo o non piuttosto un tributo.

3°) se incide sulla questione l'eventuale specialità degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia.

4°) se sia ravvisabile un contrasto dell'art. 16, c. 4, L.R. cit. con gli evocati parametri di cui agli artt. 117, II c lett s) e 119 Cost.

Si passerà quindi all'esame dei quattro punti cui sopra.

1°) se perduri, nonostante l'abrogazione della norma ritenuta incostituzionale a seguito dell' art. 21 L.R. 30 settembre 2008 n. n. 28, la rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale.

La GEC Gestione Esazioni Convenzionate, per conto del Comune di Ceresole d'Alba, ha notificato il 1° marzo 2007 alla IN.PRO.MA. avviso di accertamento-liquidazione ingiungendole il pagamento di € 78.157,50, oltre spese, per l'attività di trattamento e di trasformazione di scarti animali svolta nell'anno 2006.

Le ha poi notificato il 23 novembre 2011 ingiunzione di pagamento di € 137.930,65 in relazione all'attività di pretrattamento e trasformazione svolta nell'anno 2007.

La disposizione dell'art. 16, c. 4, L.R. Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24 che prevede il contributo per l'esazione del quale sono stati emessi i due provvedimenti è stata abrogata dall'art. 21 L.R. 30 settembre 2008 n. 28.

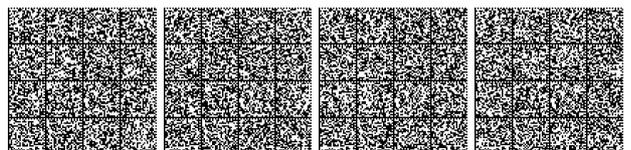
L'art. 16, c. 4, della succitata L.R. è però applicabile *ratione temporis* alla fattispecie oggetto del giudizio di competenza di questa Commissione, relativo, come si è visto, alla debenza o meno del contributo in questione per annualità antecedenti alla detta abrogazione che non prevede un suo effetto retroattivo.

2°) se quello che l'art. 16, c. 4, L.R. del Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24 definisce "contributo" sia effettivamente un contributo o non piuttosto un tributo.

Vanno qui richiamati i criteri elaborati dalla Corte costituzionale (tra le tante: sent. n. 73/2005; sent. n. 334/2006; sentenze n. 64 e 335/2008; sentenze n. 141, 238 e 146/2009) per stabilire se un'entrata sia di natura tributaria che consistono: *a)* nella doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; *b)* nel collegamento di detta prestazione alla spesa pubblica in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

L'elemento costitutivo del criterio sub *a)* sussiste perché l'obbligo del pagamento del "contributo" è stabilito direttamente ed esclusivamente dalla legge regionale e non trova la sua fonte in un rapporto sinallagmatico tra le parti (contratto, convenzione o simili).

Ma anche il criterio sub *b)* è da ritenersi rispettato perché l'art. 16, c. 4, L.R. Piemonte 24 ottobre 2002 n. 24 non prevedeva espressamente la destinazione del "contributo": le finalità della legge (art. 1) erano limitate ad una generica disciplina della gestione e della riduzione dei rifiuti, ma il comma 6 del cit. art. 14 prevedeva la possibilità di aumentare il contributo di cui al comma 4 e altri per destinare la maggior somma "parzialmente o totalmente a favore dei comuni



limitrofi alla sede di ubicazione degli impianti di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5, dei comuni interessati dall'aumento del traffico veicolare conseguente all'attivazione degli impianti nonché dei comuni nei quali si evidenzino criticità a causa dell'attivazione dei suddetti impianti".

In altre parole, qualora si fossero verificate delle "criticità" in altri comuni a causa degli impianti, una parte del maggior "contributo" poteva essere versata agli stessi.

Sembra che se ne possa fondatamente dedurre che il contributo fosse destinato a compensare il comune nel quale avevano sede gli impianti per le "criticità" che a causa degli stessi si sarebbero in quel comune verificate e che, se se ne fossero verificate anche in comuni limitrofi o comunque interessati dall'attività degli impianti, il "contributo" a favore del comune sede di questi potesse essere aumentato per compensare anche le criticità di quegli altri comuni.

Osserva ancora la Commissione che il fatto che il contributo in questione miri a fornire agli enti locali interessati alle conseguenze delle attività pregiudizievoli un mezzo per sostenere le spese che ne derivano è affermato dallo stesso COMUNE DI CERESOLE (pag.35 memoria di costituzione del 30 novembre 2012) ed è confermato dalle difese svolte nel giudizio avanti alla Corte costituzionale dalla Regione Piemonte nel quale essa ha sostenuto (pag. 4 Ordinanza C. Cost. n. 156 del 18-21 giugno 2012) che scopo del tributo sarebbe quello di "compensare, in funzione commutativa, i costi di sviluppo, manutenzione e ammodernamento aggiuntivi a carico della collettività, nonché quelli relativi alle politiche di informazione ambientale e sociale conseguenti all'insediamento degli impianti".

Questa connotazione funzionale e il fatto che il prelievo avesse per oggetto l'attività economica di gestione degli impianti consentono di ritenere il contributo uno strumento di riparto, ai sensi dell'art. 53 Cost., del carico della spesa pubblica in ragione della capacità economica manifestata dai soggetti gestori degli impianti, come per ipotesi analoga (Sent. n. 280/2011) la Corte costituzionale ha già ritenuto.

Ritiene quindi la Commissione che possa dirsi che il "contributo" in esame, rispondendo alle indicate caratteristiche essenziali del tributo, abbia natura fiscale.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale che si può trarre dalla citata sentenza emessa per ipotesi analoga, soggetti passivi del "tributo" sono i gestori di impianti come quello della IN.PRO.MA., soggetti attivi sono i Comuni nei quali hanno sede gli impianti, il presupposto economicamente rilevante è la gestione dei detti impianti e la base imponibile è l'entità in chilogrammi del materiale trattato.

3°) se incide sulla questione l'eventuale specialità degli scarti animali rispetto a quella della generalità dei rifiuti anche alla luce della normativa comunitaria e nazionale in materia.

Costantemente la Corte di Cassazione penale ha sempre ritenuto (V. da ultimo Cass. Pen. 15 dicembre 2011 n. 2710, dep. 23 gennaio 2012) che il Regolamento CEE 3/10/2002 n. 1774 non si pone in posizione di specialità, ma bensì di complementarietà, con la normativa generale sui rifiuti di cui al D Lgs 3 aprile 2006 n. 152, se non per i sottoprodotti ai sensi dell'art. 183, c. 1°, lett. n), D Lgs 3/4/2006 n. 152 cit. non destinati allo smaltimento o incenerimento.

Le sentenze 26/1/2007 n. 21676 e 4/11/2008 n. 45057 della Corte di Cassazione hanno riconosciuto rispettivamente:

d) l'esistenza di un ambito di applicazione concorrente della disciplina comunitaria e di quella nazionale in quanto il Regolamento CE "regola esclusivamente i profili sanitari e di polizia veterinaria della fase di trasformazione dei rifiuti di origine animale, con esclusione dei profili di gestione degli stessi rifiuti"

e) il fatto che le "carogne" rientrano nei rifiuti, sottratte alla disciplina generale sui rifiuti se qualificabili come sottoprodotti del processo di macellazione "destinati al riutilizzo certo senza trasformazioni preliminari e senza pregiudizio per l'ambiente"

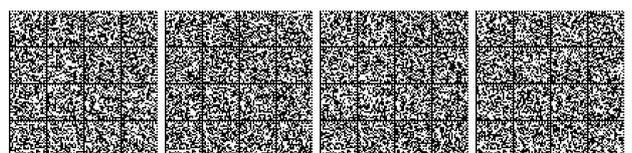
Il trattamento e lo smaltimento di scarti animali sono quindi disciplinati secondo la giurisprudenza di legittimità, che pare pienamente condivisibile, dal Reg 1774/2002 sotto il profilo più strettamente sanitario, ma sono assoggettati sotto tutti gli altri profili, alla generale disciplina dei rifiuti.

Gli scarti animali ad alto rischio e a rischio specifico di BCE devono essere dalla IN.PRO.MA. necessariamente inceneriti o coinceneriti, come la ricorrente ha sostenuto e le controparti non hanno contestato.

La disciplina CEE sugli scarti animali, se non come sottoprodotti ai sensi dell'art. 183, c. 1°, lett. n), D Lgs 314/2006 non destinati allo smaltimento o incenerimento, quali non sono quelli trattati dalla IN.PRO.MA., non può quindi essere considerata speciale rispetto a quella della generalità dei rifiuti.

4°) se sia ravvisabile un contrasto dell'art. 16 L.R. cit. rispetto agli evocati parametri di cui agli art. 117, IP c lett s) e 119 Cost.

L'art. 119 della Costituzione stabilisce che "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica".



La Corte costituzionale ha sempre interpretato questo parametro (fra le tante: sentenze n. 271 e 272/1986; sentenze n. 204 e n. 214/1987; sent. n. 294/1990; sent. n. 295/1993 e sent. n. 355/1998) sostenendo che quell'aspetto dell'autonomia finanziaria delle regioni che è costituito dalla loro potestà legislativa in materia tributaria non può essere legittimamente esercitato in mancanza di una previa legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo.

Si tratta, in altre parole, di una potestà normativa meramente attuativa delle leggi statali e nel caso in esame non è rinvenibile alcuna disposizione di legge statale che abbia attribuito alla Regione Piemonte la suddetta potestà normativa di attuazione con riferimento al denunciato prelievo tributario.

Sia la IN.PRO.MA, sia il COMUNE DI CERESOLE D'ALBA hanno richiamato a conforto delle rispettive tesi la nota sentenza n. 102/2008, in materia di tributi regionali istituiti dalla Regione a statuto speciale Sardegna (artt. 2, 3 e 4 L n. 4/2006 e art. 5 L 2/2007) sulla quale appare quindi opportuno in questa sede un breve approfondimento anche perché la detta sentenza costituisce una preziosa summa dei fondamentali principi che emergono dalla carta costituzionale in materia di potestà impositiva delle regioni.

Va subito precisato che le questioni di legittimità costituzionale valutate da quella sentenza erano state proposte in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., ma in correlazione con l'art. 8 lett i (ora *h*) dello Statuto della Regione Sardegna che consente alla regione di istituire imposte e tasse sul turismo e altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato.

Ma la Corte costituzionale oltre a stabilire che la legislazione tributaria della Regione Sardegna è sottoposta all'unica condizione prevista dall'art. 8 lett i dello Statuto, di legiferare in armonia con i principi del sistema tributario statale ha anche fatto un preciso raffronto con le condizioni alle quali sono sottoposte le regioni a statuto ordinario che "sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legge statale di coordinamento".

Sull'ultimo punto la sentenza cita numerosi precedenti del tutto conformi: 451/2007; 413 - 417 — 75 e 2/2006; 455 — 397 e 335/2005; 431/2004.

E anche la limitata facoltà ex art. 117, 4° c., Cost, di stabilire tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali pure in mancanza di una legislazione statale di coordinamento è sempre subordinata, secondo la Corte, al fatto che i detti tributi siano in armonia con la Costituzione rispettando i principi dell'ordinamento tributario dello Stato, armonia che va intesa come rispetto dello "spirito" del sistema tributario statale e cioè come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono.

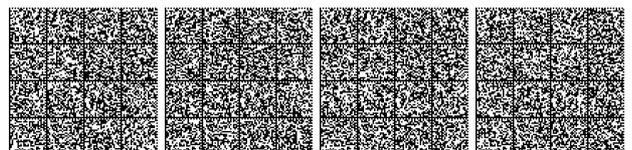
Orbene, può dirsi pacifico (C. Cost. sentenza n. 413/2006 sopra citata) che "la disciplina per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett e) Cost." e quindi si tratta di "un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui all'art. 119 Cost....".

Il tributo statale colpisce lo smaltimento finale in discarica o mediante incenerimento senza recupero di energia (art. 3, commi 24 e ss., L n. 549/1995) mentre quello regionale colpisce la fase del trattamento, condizione per lo smaltimento finale con recupero di energia, come non è contestato in causa che la IN.PRO.MA. provveda a fare ed anzi è espressamente riconosciuto dal COMUNE (si è dianzi detto che nelle sue difese il resistente riconosce che la IN.PRO.MA. provvede allo smaltimento e alla distruzione dei rifiuti ricavando energia dall'incenerimento).

Ratio del tributo statale è favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero di materia prima e di energia dagli stessi (comma 24 cit.). Il tributo regionale, che colpisce la fase intermedia del trattamento indipendentemente dal fatto che sia finalizzato alla trasformazione in rifiuto dal quale possa essere recuperata materia prima o energia, oltre ad avere presupposti non diversi rispetto al tributo statale, si pone in netto contrasto con le finalità previste dalla legge statale.

Il tributo statale è stato inoltre istituito in una materia, quella ambientale che l'art. 117, c. 2, lett s), Cost. riserva allo Stato — con la potestà legislativa del quale la norma impugnata si pone quindi in netto contrasto - in quanto il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti solidi rientra a pieno titolo nella "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema" previsto dal cit. comma e non nella semplice valorizzazione dei beni ambientali prevista dal comma successivo che, in ordine logico, presuppone la preventiva tutela dei detti beni.

Anche con riferimento alle finalità ambientali perseguite l'art. 16, c. 4, Legge Regionale del Piemonte n. 24/2002 è quindi in piena antitesi con la normativa statale di cui alla L. n. 549/1995 per cui la norma impugnata si pone anche in contrasto con i principi fondamentali.



Altre tesi proposte in via subordinata dalla ricorrente nei giudizi 89/12 e 90/12 RGR vanno valutate in quanto potrebbero incidere sulla rilevanza della proposta questione di legittimazione costituzionale se fossero fondate e quindi accoglibili e tali da consentire di definire altrimenti il giudizio, ma fondate non lo sono e non consentirebbero, se accolte, di definire, tutte le domande formulate nei ricorsi presentati.

Si tratta della tesi secondo la quale l'ingiunzione di pagamento del tributo 2007 sarebbe nulla od annullabile perché notificata in pendenza dell'espressa sospensione del procedimento disposta in via di autotutela dal COMUNE "fino alla data di definizione della legittimità costituzionale della norma che prevede il contributo".

I provvedimenti di autotutela sono connotati da una piena discrezionalità nella fase della loro emissione e, se consistono in provvedimenti di annullamento, come solitamente avviene, non possono essere revocati e l'atto così annullato può essere riesposto soltanto se sussistono nuovi validi motivi e se non è maturato alcun termine di decadenza.

Il provvedimento di autotutela del COMUNE aveva però nel caso in esame semplicemente natura interlocutoria ed era stato emesso verosimilmente più che per "salvaguardia degli interessi della Ricorrente" per salvaguardia del Comune da possibili responsabilità contabili, Avvicinandosi il termine di decadenza il Comune ha ritenuto di revocare, di fatto, il provvedimento di autotutela emettendo l'ingiunzione di pagamento per contributo 2007.

In ogni caso, la richiesta di annullamento dell'ingiunzione relativa al contributo 2007 per mancanza di titolo conseguente alla detta sospensione è stata chiesta dalla ricorrente solo in via subordinata, nel caso di mancata riproposizione della questione di legittimità costituzionale ed inoltre comunque l'eventuale accoglimento della domanda di annullamento o di dichiarazione di nullità della detta ingiunzione non impingerebbe sulla validità dell'ingiunzione per il contributo 2006 oggetto del ricorso rubricato sub 305/2007 RGR in merito al quale solo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 16, c. 4, cit. potrebbe portare alla caducazione dell'unico motivo fondante delle domande della ricorrente.

La IN.PRO.MA ha sostenuto inoltre l'illegittimità della sanzione applicata per il tributo 2007 che avrebbe violato l'art. 13 D. Lgs, 471/1997 e l'art. 3, c. 2, d.lgs. 472/1997, ma evidentemente una decisione sul punto lascerebbe impregiudicata la rilevanza della questione sulla debenza o meno del tributo e quindi, visti anche i motivi esposti a proposito della precedente eccezione, non potrebbe incidere sulla rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Concludendo questa Commissione ritiene, sulla base di quanto sopra esposto, che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente dell'ad 16, c. 4, L.R. n. 24/2002 con riferimento agli artt. 119, 117, c. 2 lett e) e 117, c. 4, Cost. ed agli artt. 117, c. 2 lett s) e 117 n. 3, in correlazione all'art. 119 della Costituzione che appare non manifestamente infondata

Il procedimento deve quindi esser sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale che potrà quindi anche valutare se la norma sospettata di incostituzionalità violi le norme costituzionali sopra richiamate

P.Q.M.

Visto l'art. 23 L. 11 marzo 1953 n. 87

Ritiene rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, c. 4 L.R. Piemonte 24/10/2002 n. 24 con riferimento agli artt. 119, 117, c. 2 lett e) e 117, c. 4, Cost. e 117, c. 2 lett s) e 117 n. 3, in correlazione con l'art. 119 Cost. e conseguentemente

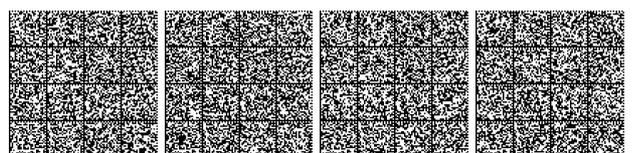
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale

Sospende il giudizio

Manda alla Segreteria di notificare la presente ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta Regionale del Piemonte e di comunicarla anche al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte

Cuneo, 7 gennaio 2013

Il Presidente: LANZA



N. 231

*Ordinanza del 24 maggio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Vizzone Domenico ed altri contro Ministero della giustizia*

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 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al presupposto di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.

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

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente Ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso 3501/13, proposto da Domenico Vizzone, Silvia Petrini, Lucia Melito, Michela Damadei, Anna Maria Palmigiano, Achille Collamarini, Barbara Lo Zupone, Dora La Motta, Paolo Morelli, Stefania Sielo, Andrea Mannucci, Alessandro Vannicola, Gianfranco Buonocunto, Ernesto Vetrano, Daniela Attenni, Guido Berri, Monica Masala, Maria Mechilli, Andrea De Fonte, Vittorio Scano, Pierangelo Ferranti, Maurizio Raimondo, Emilio Mancini, Natalia Rotella, Marco Lombardi, Donatella Cannataro, Marco Annibaldi, Renato Di Tomasi, Valeria Vizzone, Andrea Carnesi, Marcello De Vito e Pasquale Riccardi, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Galletti e Boschetti, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Lucrezio Caro 63;

Contro l'Amministrazione della Giustizia, in persona del ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge;

Per l'annullamento dei decreti 29 marzo 2013, del presidente del Tribunale di Roma con i quali, tanto in materia civile che penale, sono state emanate disposizioni, inerenti alla soppressione della Sezione distaccata di Ostia del Tribunale di Roma, con efficacia già dai mesi di aprile ovvero di maggio 2013.

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 della Giustizia;

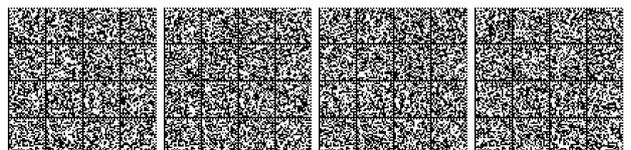
Vista l'ordinanza cautelare 9 maggio 2013, n. 1851;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1.1. L'articolo unico della legge 14 settembre 2011, n. 148, stabilisce, al I comma, che il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge, con le modificazioni riportate in allegato.

1.2. Il II comma, poi, delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi, «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», nell'osservanza dei principi e criteri direttivi di seguito elencati; tra questi, la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado, la ridefinizione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, anche requirenti e, per quanto d'immediato interesse in questa causa, la soppressione ovvero la riduzione, «delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi».



1.3. La delega è stata attuata, per quanto d'interesse, con il decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, che all'art. 1 sopprime «i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto» — e, tra queste, la sezione distaccata di Ostia del Tribunale ordinario di Roma — con efficacia decorso dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, avvenuta il 13 settembre 2012.

1.4. Da quest'ultima data sono effettivamente iniziati gli interventi necessari per dare attuazione alla disposizione nel termine stabilito; e, tra questi, i due decreti datati 29 marzo 2013 del presidente del Tribunale ordinario di Roma, con i quali è stata avviata, e in parte realizzata, la soppressione della sede staccata di Ostia.

1.5.1. Con riferimento al settore civile, il relativo decreto stabilisce che:

a partire dal 1° maggio 2013 tutte le cause (civili ordinarie, esecuzioni mobiliari ed immobiliari, ricorsi per decreto ingiuntivo, procedimenti speciali di sfratto, procedure per accertamento tecnico preventivo, procedimenti speciali vari), fino ad allora rientranti nella competenza territoriale del Tribunale di Ostia, sarebbero state iscritte nei registri della sede centrale del tribunale e assegnate ai relativi magistrati;

tutti i procedimenti di esecuzione mobiliare ed immobiliare, pendenti alla data del 1° maggio 2013 ed iscritti nei registri della sezione distaccata, sarebbero stati presi in carico dalla cancelleria delle esecuzioni di Roma;

dalla data del 1° maggio 2013 gli ufficiali giudiziari operanti sul territorio della sezione distaccata avrebbero depositato gli atti di competenza presso la cancelleria delle esecuzioni in Roma;

i soli procedimenti di volontaria giurisdizione e di competenza del giudice tutelare rientrante nella competenza territoriale della sezione distaccata avrebbero continuato ad essere trattati costi fino al 13 settembre.

1.5.2. Per quanto invece riguarda il settore penale è stato disposto, tra l'altro, che dal 1° aprile 2013:

i procedimenti già pendenti (con dibattimento ancora non dichiarato aperto o comunque in assenza di attività istruttoria) dinanzi alla Sezione distaccata sarebbero stati distribuiti tra i magistrati della sede centrale di Roma;

le convalide degli arresti ed i successivi riti direttissimi si sarebbero svolti esclusivamente presso la sede centrale di Roma.

2.1. I due provvedimenti sono stati impugnati dai ricorrenti elencati in epigrafe, in gran parte avvocati che gravitano prevalentemente sulla sede distaccata di Ostia (solo Lo Zupone, Morelli Vetrano e Riccardi si presentano come consulenti, e la loro legittimazione a ricorrere verrà stabilita nel prosieguo del giudizio), con l'atto in esame, e ne è stata richiesta la sospensione cautelare, che il Collegio ha concesso con l'ordinanza cautelare 9 maggio 2013, n. 1851.

2.2. Dopo aver affermato che i nuovi atti, per i loro effetti potenzialmente irretrattabili, e per l'aggravio che determinano per l'attività professionale svolta dai ricorrenti, sono produttivi di danno grave ed irreparabile, l'ordinanza, quanto al *fumus bonis iuris*, rappresenta che la disposizione di delega, di cui al ripetuto articolo unico della legge 148/11, è di dubbia costituzionalità.

2.3. Così, di seguito, il provvedimento cautelare preannuncia che, con separata ordinanza, il Collegio avrebbe sollevato la relativa questione innanzi alla Corte costituzionale: da ciò la decisione di sospendere i decreti presidenziali del 29 marzo, sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità proposto, riservando al seguito gli ulteriori provvedimenti cautelari e di merito.

3.1.1. Il presente provvedimento è, per l'appunto, l'ordinanza di rimessione preannunciata.

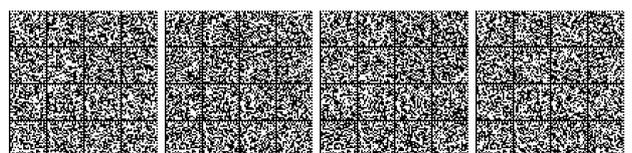
3.1.2. Per vero, appare poco meno che superfluo giustificare la rilevanza della questione: è evidente, infatti, come i provvedimenti gravati, e, con essi, l'intero progetto di riorganizzazione degli uffici giudiziari, poggiano sulla delega contenuta nell'articolo unico, II comma, della legge 148/11.

3.1.3. Un'ampia, giustificazione (sia pure nel rispetto del dovere di sinteticità per i provvedimenti giurisdizionali) richiede, invece, la valutazione di non manifesta, infondatezza operata, quale desunta dai motivi di ricorso che in più punti, e sotto più aspetti, censurano appunto d'incostituzionalità la ripetuta disposizione.

3.2.1. Ebbene, è convinzione del Collegio che l'art. 1, II comma, della legge 148/11, violi, anzitutto, la disciplina costituzionale per la formazione e l'approvazione delle leggi ordinarie, e, segnatamente, la riserva di procedura ordinaria per la delegazione legislativa (art. 72 Cost.).

3.2.2. Inoltre, la disposizione contrasta con le norme della Carta fondamentale che disciplinano gli atti aventi forza di legge, provvisoriamente adottati dal Governo, e la relativa legge di conversione (art. 77 Cost.), secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla Corte costituzionale, principalmente attraverso le sue sentenze 23 maggio 2007, n. 171, e 16 febbraio 2012, n. 22: si che se ne può icasticamente parlare come di una «norma intrusa».

3.3.1. Invero, con la sentenza 171/07 — confermata, negli stessi termini, dalla pronuncia 16 aprile 2008, n. 128 — la Corte ha anzitutto stabilito di poter verificare, nel corso del giudizio di costituzionalità, incidentale o principale, se le



disposizioni contenute in un decreto legge, posseggano i requisiti della straordinaria necessità e urgenza, ed eventualmente annullarle, se lo scrutinio avesse esito sfavorevole, e ciò anche se il decreto legge, il quale reca tali disposizioni, sia stato convertito.

3.3.2. In questo caso, il difetto dei presupposti per il primo, si traduce in un vizio in procedendo della relativa legge, che pertanto non ha efficacia sanante, poiché ciò equivarrebbe ad attribuire al legislatore ordinario il potere, in concreto, di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.

3.4.1. La sentenza 22/12 ha invece delimitato i possibili contenuti delle leggi di conversione, dichiarando incostituzionali alcune previsioni, introdotte nel testo del decreto legge nel corso del relativo *iter* parlamentare.

Nel caso, si trattava di disposizioni, le quali stabilivano una disciplina di contenuto generale e ordinamentale, del tutto slegata da contingenze particolari, e, dunque, tanto estranea alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui era inserita, quanto priva del requisito della straordinarietà necessità e d'urgenza di provvedere: tale, insomma, che se contenuta originariamente nel testo del decreto, avrebbe dovuto essere dichiarata incostituzionale, secondo le decisioni della Corte qui appena ricordate.

3.4.2. Proprio tali decisioni, secondo la sentenza 22/12, collegano il riconoscimento dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, di cui all'art. 77, II comma, Cost., ad un'intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

L'urgente necessità può riguardare più disposizioni, accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

3.4.3. Così, l'inserimento di norme, eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto, spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione d'urgenza, fatta dal Governo, ed il provvedimento emesso: il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno».

3.4.4. Ora, e questo è il profilo d'immediata rilevanza in causa, secondo la stessa sentenza 22/12 la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Gli emendamenti, estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, non sono dunque consentiti dall'art. 77, II comma, Cost., il quale istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

3.5.1. Anzitutto, invero, il disegno di legge per la conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che, ex art. 77, II comma, Cost. deve presentarlo alle Camere il giorno stesso dell'emanazione dell'atto normativo urgente, e queste, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

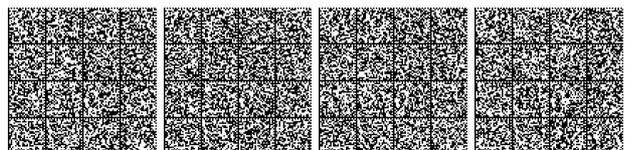
Inoltre, in coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, imposta dalla Costituzione, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

3.5.2. Il Parlamento, prosegue la decisione, è chiamato a convertire in legge, o meno, un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate, o per la finalità che si intende perseguire, e l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

Se tale legame viene interrotto, si realizza la violazione dell'art. 77, II comma, Cost., a causa 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 meno in legge il decreto che le viene sottoposto.

4.1. Orbene, questo Collegio ritiene che due siano gli elementi essenziali, che si possono trarre dal precedente compendio, e che, integrati dalle considerazioni che seguiranno, conducono a ritenere incostituzionale la disposizione in esame.

4.2.1. Anzitutto, le norme della Costituzione che disciplinano, agli artt. 70 segg., la formazione delle leggi e degli atti aventi analoga forza primaria, considerano il decreto legge e la successiva legge di conversione come due fasi di un procedimento unitario per la formazione degli atti aventi forza e valore di legge.



Si tratta, per vero, di un procedimento eccezionale perché derogatorio, rispetto alla regola fondamentale e prevalente, la quale assegna la funzione legislativa alle Camere, che in concreto la esercitano secondo le proprie norme interne, e, comunque, nel rispetto delle previsioni contenute dall'art. 72 Cost.: tra queste - e se vedrà meglio la rilevanza più oltre - quella per cui la procedura normale di esame e di approvazione diretta, da parte delle Camere, è sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge in materia di delegazione legislativa.

4.2.2. Così, la legge di conversione, nel modificare le previsioni del decreto legge, per osservare tanto l'art. 72, quanto l'art. 77 della Costituzione, non potrà comunque introdurre disposizioni estranee alla materia disciplinata dal decreto legge, ovvero prive del requisito della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, ma dovrà invece operare nel rispetto di questo duplice limite.

4.3. Un limite, occorre aggiungere, che sarebbe invece facilmente eludibile se il vincolo - e il conseguente controllo di costituzionalità - si riferisse solo alle norme che non fossero del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza.

Invero, a parte l'incertezza del criterio, si giungerebbe così al paradosso che la norma aggiunta totalmente eterogenea - cioè quella che massimamente si pone in contrasto con il contenuto prescritto per gli atti normativi, appartenenti al procedimento di decretazione d'urgenza; quale stabilito dalla relativa disciplina costituzionale - sfuggirebbe alle regole poste dalla Costituzione, e, così, anche a quelle che disciplinano la formazione delle leggi ordinarie, cui la legge di conversione fa eccezione, anche secondo i regolamenti parlamentari, i quali (art. 96 bis del regolamento della Camera, art. 78 del regolamento del Senato) ne disciplinano autonomamente le procedure per l'approvazione, privilegiando la celerità, per le ragioni già illustrate.

5.1.1. Orbene, la disposizione, di cui alla legge n. 148/11 qui in esame, è eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge n. 138/11, sia nel testo originario, sia in quello modificato dalla legge di conversione, e ciò è confermato nel fatto che lo stesso art. 2, II comma, nel delegare il Governo, fa espressamente riferimento al «perseguimento delle finalità di cui all'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»: e, dunque, ad un atto normativo affatto diverso che, peraltro, contiene norme di massima, riguardanti «Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato», senza nessun riferimento all'organizzazione della giustizia.

5.1.2. Si può così constatare una prima violazione dell'art. 77 Cost., secondo l'interpretazione fissata dalla sentenza 22/12 della Corte costituzionale: la norma in questione è, per l'appunto, una disposizione estranea al contenuto del decreto legge, oggetto di conversione.

5.2.1. Per altro verso, poi, appare evidente come una delega legislativa difetti intrinsecamente dei presupposti di cui all'art. 77, II comma, Cost.

5.2.2. Invero, i casi di straordinaria necessità e di urgenza, per essere tali, sono quelli che impongono una disciplina immediatamente e direttamente operante su avvenimenti concreti e determinati, che la vigente legislazione non è in grado di affrontare, e che l'*iter* legislativo ordinario non può risolvere tempestivamente.

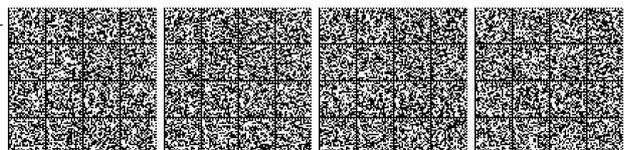
5.2.3. Al contrario, una legge di delega, per tale, non fronteggia direttamente alcuna situazione, ma avvia un procedimento di formazione normativa, di durata prestabilita, solitamente non particolarmente breve - un anno, nel caso in esame - destinato a sfociare in una disciplina di carattere generale, all'esito di un'articolata e ponderata valutazione degli interessi rilevanti nel settore interessato: disciplina che, comunque, potrebbe anche non intervenire, ché notoriamente non poche sono le deleghe legislative scadute, senza che i relativi decreti delegati siano stati emanati.

5.2.4. Non è dunque revocabile in dubbio che la legge di delega costituisce una fonte normativa inconciliabile con la decretazione d'urgenza, e la relativa disciplina di conversione: e da ciò un secondo profilo di contrasto tra la disposizione in esame e l'art. 77, II comma, Cost.

6.1.1. Per altro verso, poi, si è già rammentato come l'art. 72, u.c. Cost., imponga la procedura normale di esame e di approvazione diretta per i disegni di legge in materia di delegazione legislativa.

6.1.2. Ora, come si è visto, la legge di conversione segue, tanto secondo la disciplina dell'art. 77 Cost., quanto secondo i regolamenti parlamentari, un *iter* diverso da quello normale, e ciò è avvenuto, naturalmente, anche per l'art. 1, II comma, della legge n. 148/11, tanto più che la delega al Governo è stata introdotta con un emendamento, presentato dallo stesso Governo per la prima volta in aula, sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge, e sul quale è stata posta la questione di fiducia (*cf.* per il Senato il resoconto stenografico della seduta 7 settembre 2011, n. 600; e, per la Camera, quello della seduta di martedì 13 settembre 2011, n. 517).

6.1.3. Una procedura, questa, consentita soltanto per la legge di conversione, ma che ha condotto alla promulgazione di una legge di delega, esaminata e approvata in forma diversa da quella normale, così violando il ripetuto disposto dell'art. 72, u.c., Cost.



6.2. Tale conclusione, peraltro, non viene certamente meno, solo perché la disposizione di delega è formalmente contenuta in un comma distinto da quello che dispone la conversione.

Un mero accorgimento grafico non basta evidentemente a eludere le norme della Costituzione e la giurisprudenza della Corte prima richiamata: unica, invero; è la fonte della delega e della conversione, sicché a questa ed a quella dovranno applicarsi le stesse regole, ed accertarsi la conseguente violazione degli artt. 72 e 77 Cost.

7. In conclusione, sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, II comma, della legge n. 148/11, per contrasto con gli artt. 72, IV comma, e 77, II comma, della Costituzione.

8. Restano riservati all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità i provvedimenti definitivi sulla fase cautelare del giudizio principale, compresi quelli sulle spese.

P. Q. M.

a) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, II comma, della legge 14 settembre 2011, n. 148, secondo quanto esposto in motivazione, per contrasto con gli articoli 72, II comma e 77, II comma, della Costituzione;*

b) *Sospende il giudizio in corso;*

c) *Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati;*

d) *Dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 8 maggio 2013.

Il Presidente: PISCITELLO

L'estensore: GABBRICCI

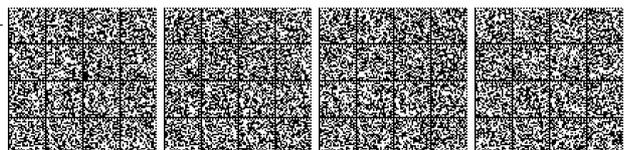
13C00347

N. 232

Ordinanza del 24 maggio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Celletti Giorgia, Nicodemi Roberto e Associazione colleganza forense contro Ministro della giustizia

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 - Denunciato mancato esame del relativo emendamento in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa e della c.d. "riserva di assemblea" previsti per l'approvazione dei disegni di legge di delegazione legislativa - Incompatibilità ed eterogeneità della delega rispetto al presupposto di necessità e urgenza e al contenuto originario del decreto-legge - Richiamo alla sentenza n. 22 del 2012 della Corte costituzionale.

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



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso 11295/12, integrato da motivi aggiunti, proposto da Giorgia Celletti, Roberto Nicodemi e dall'Associazione colleganza forense, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, assistiti e difesi dall'avv. A. Galletti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Lucrezio Caro 63;

Contro l'Amministrazione della giustizia, in persona del ministro *pro tempore*, assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge;

Per l'annullamento quanto al ricorso principale:

del provvedimento 19 ottobre 2012, prot. 31590, del presidente della Corte di appello di Roma recante l'interpello distrettuale, finalizzato alla redistribuzione del personale perdente posto in servizio, e alla copertura delle vacanze nel distretto, in funzione della riorganizzazione degli uffici giudiziari di cui alla l. 14 settembre 2011, n. 148;

del decreto legislativo 7 settembre 2012 n. 155, recante nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero a norma dell'art. 1, co 2, della legge delega 14 settembre 2011, n. 148;

nonché di tutti gli atti antecedenti, conseguenti ed esecutivi rispetto a quelli esplicitamente impugnati, ivi incluse, le note di diramazione e comunicazione delle Corti di appello e delle Procure interessate; nonché, quanto ai motivi aggiunti,

dei decreti 29 marzo 2013, del presidente del Tribunale di Roma con i quali, tanto in materia civile che penale, sono state emanate disposizioni, relative alla soppressione della Sezione distaccata di Ostia del Tribunale di Roma, con efficacia già dai mesi di aprile ovvero di maggio 2013.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto Patto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione della giustizia;

Vista l'ordinanza cautelare 9 maggio 2013, n. 1847;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2013 il cons. avv. A. Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

1.1. L'articolo unico della l. 14 settembre 2011, n. 148, stabilisce, al I comma, che il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge, con le modificazioni riportate in allegato.

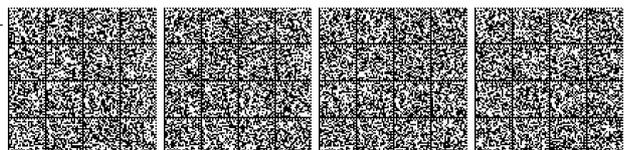
1.2. Il II comma, poi, delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi, «uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza», nell'osservanza dei principi e criteri direttivi di seguito elencati; tra questi, la riduzione degli uffici giudiziari di primo grado, la ridefinizione dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, anche requirenti e, per quanto d'immediato interesse in questa causa, la soppressione ovvero la riduzione, «delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi».

1.3. La delega è stata attuata, per quanto d'interesse, con il d.lgs. 7 settembre 2012, n. 155, che all'art. 1 sopprime «i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto» — e, tra queste, la sezione distaccata di Ostia del Tribunale ordinario di Roma — con efficacia decorsi dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, avvenuta il 13 settembre 2012.

1.4. Da quest'ultima data sono effettivamente iniziati gli interventi necessari per dare attuazione alla disposizione nel termine stabilito: tra questi, il provvedimento 19 ottobre 2012, n. 31590, del presidente della Corte d'appello di Roma, avente ad oggetto l'interpello distrettuale, finalizzato alla redistribuzione del personale perdente posto in servizio ed alla copertura delle vacanze nel distretto.

2.1. Tale atto è stato impugnato con ricorso innanzi a questo T.A.R., notificato a partire dal 20 dicembre 2012 da Giorgia Celletti e Roberto Nicodemi, avvocati che gravitano prevalentemente sulla sede distaccata di Ostia, nonché da una struttura corporativa, l'Associazione colleganza forense: è stata anche proposta un'istanza cautelare, peraltro poi rinunciata, presumibilmente per la mancanza di attualità del danno.

2.2.1. Il pregiudizio è però divenuto certamente attuale con i due decreti datati 29 marzo 2013 del presidente del Tribunale ordinario di Roma, con i quali è stata avviata, e in parte realizzata, la soppressione della sede staccata di Ostia.



2.2.2. Con riferimento al settore civile, il relativo decreto stabilisce che:

a partire dal 1° maggio 2013 tutte le cause (civili ordinarie, esecuzioni mobiliari ed immobiliari, ricorsi per decreto ingiuntivo, procedimenti speciali di sfratto, procedure per accertamento tecnico preventivo, procedimenti speciali vari), fino ad allora rientranti nella competenza territoriale del Tribunale di Ostia, sarebbero state iscritte nei registri della sede centrale del tribunale e assegnate ai relativi magistrati;

tutti i procedimenti di esecuzione mobiliare ed immobiliare, pendenti alla data del 1° maggio 2013 ed iscritti nei registri della sezione distaccata, sarebbero stati presi in carico dalla cancelleria delle esecuzioni di Roma;

dalla data del 1° maggio 2013 gli ufficiali giudiziari operanti sul territorio della sezione distaccata avrebbero depositato gli atti di competenza presso la cancelleria della esecuzioni in Roma;

i soli procedimenti di volontaria giurisdizione e di competenza del giudice tutelare rientrante nella competenza territoriale della sezione distaccata avrebbero continuato ad essere trattati costì fino al 13 settembre.

2.2.3. Per quanto invece riguarda il settore penale è stato disposto, tra l'altro, che dal 1° aprile 2013:

i procedimenti già pendenti (con dibattimento ancora non dichiarato aperto o comunque in assenza di attività istruttoria) dinanzi alla Sezione distaccata sarebbero stati distribuiti tra i magistrati della sede centrale di Roma;

le convalide degli arresti ed i successivi riti direttissimi si sarebbero svolti esclusivamente presso la sede centrale di Roma.

2.3.1. I nuovi provvedimenti sono stati impugnati con ricorso per motivi aggiunti, e ne è stata richiesta la sospensione cautelare, che il Collegio ha concesso con l'ordinanza cautelare 9 maggio 2013, n. 1847.

2.3.2. Dopo aver affermato che i nuovi atti, per i loro effetti potenzialmente irretrattabili, e per l'aggravio che determinano per l'attività professionale svolta dai ricorrenti, sono produttivi di danno grave ed irreparabile, l'ordinanza, quanto al *fumus bonis iuris* rappresenta che la disposizione di delega, di cui al ripetuto articolo unico della l. 148/11, è di dubbia costituzionalità.

2.3.2. Così, di seguito, il provvedimento cautelare preannuncia che, con separata ordinanza, il Collegio avrebbe sollevato la relativa questione innanzi alla Corte costituzionale: da ciò la decisione di sospendere i decreti presidenziali del 29 marzo, sino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità proposto, riservando al seguito gli ulteriori provvedimenti cautelari e di merito.

3.1.1. Il presente provvedimento è, per l'appunto, l'ordinanza di rimessione preannunciata.

3.1.2. Per vero, appare poco meno che superfluo giustificare la rilevanza della questione: è evidente, infatti, come i provvedimenti gravati, e, con essi, l'intero progetto di riorganizzazione degli uffici giudiziari, poggiano sulla delega contenuta nell'articolo unico, II comma, della l. 148/11.

3.1.3. Un'ampia giustificazione (sia pure nel rispetto del dovere di sinteticità per i provvedimenti giurisdizionali) richiede, invece, la valutazione di non manifesta infondatezza operata, quale desunta dai motivi di ricorso che in più punti, e sotto più aspetti, censurano appunto d'incostituzionalità la ripetuta disposizione.

3.2.1. Ebbene, è convinzione del Collegio che l'art. 1, II comma, della l. 148/11, violi, anzitutto, la disciplina costituzionale per la formazione e l'approvazione delle leggi ordinarie, e, segnatamente, la riserva di procedura ordinaria per la delegazione legislativa (art. 72 Cost.).

3.2.2. Inoltre, la disposizione contrasta con le norme della Carta fondamentale che disciplinano gli atti aventi forza di legge, provvisoriamente adottati dal Governo, e la relativa legge di conversione (art. 77 Cost.), secondo l'interpretazione che ne è stata data dalla Corte costituzionale, principalmente attraverso le sue sentenze 23 maggio 2007, n. 171, e 16 febbraio 2012, n. 22: sì che se ne può icasticamente parlare come di una «norma intrusa».

3.3.1. Invero, con la sentenza 171/07 — confermata, negli stessi termini, dalla pronuncia 16 aprile 2008, n. 128 - la Corte ha anzitutto stabilito di poter verificare, nel corso del giudizio di costituzionalità, incidentale o principale, se le disposizioni contenute in un decreto legge, posseggano i requisiti della straordinaria necessità e urgenza, ed eventualmente annullarle, se lo scrutinio avesse esito sfavorevole, e ciò anche se il decreto legge, il quale reca tali disposizioni, sia stato convertito.

3.3.2. In questo caso, il difetto dei presupposti per il primo, si traduce in un vizio *in procedendo* della relativa legge, che pertanto non ha efficacia sanante, poiché ciò equivarrebbe ad attribuire al legislatore ordinario il potere, in concreto, di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.

3.4.1. La sentenza 22/12 ha invece delimitato i possibili contenuti delle leggi di conversione, dichiarando incostituzionali alcune previsioni, introdotte nel testo del decreto legge nel corso del relativo *iter* parlamentare.



Nel caso, si trattava di disposizioni, le quali stabilivano una disciplina di contenuto generale e ordinamentale, del tutto slegata da contingenze particolari, e, dunque, tanto estranea alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui era inserita, quanto priva del requisito della straordinarietà necessità e d'urgenza di provvedere: tale, insomma, che se contenuta originariamente nel testo del decreto, avrebbe dovuto essere dichiarata incostituzionale, secondo le decisioni della Corte qui appena ricordate.

3.4.2. Proprio tali decisioni, secondo la sentenza 22/12, collegano il riconoscimento dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, di cui all'art. 77, II comma, Cost., ad un'intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico.

L'urgente necessità può riguardare più disposizioni, accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare.

3.4.3. Così, l'inserimento di norme, eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto, spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione d'urgenza, fatta dal Governo, ed il provvedimento emesso: il presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza «inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno».

3.4.4. Ora, e questo è il profilo d'immediata rilevanza in causa, secondo la stessa sentenza 22/12 la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione.

Gli emendamenti, estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, non sono dunque consentiti dall'art. 77, II comma, Cost., il quale istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, «caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

3.5.1. Anzitutto, invero, il disegno di legge per la conversione del decreto-legge appartiene alla competenza riservata del Governo, che, ex art. 77, II comma, Cost. deve presentarlo alle Camere il giorno stesso dell'emanazione dell'atto normativo urgente, e queste, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

Inoltre, in coerenza con la necessaria accelerazione del procedimento, imposta dalla Costituzione, i regolamenti delle Camere prevedono norme specifiche, mirate a consentire la conversione in legge entro il termine costituzionale di sessanta giorni.

3.5.2. Il Parlamento, prosegue la decisione, è chiamato a convertire in legge, o meno, un atto, unitariamente considerata, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate, o per la finalità che si intende perseguire, e l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

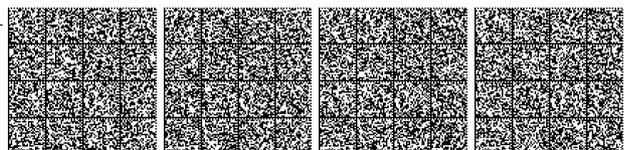
Se tale legame viene interrotto, si realizza la violazione dell'art. 77, II comma, Cost., a causa dell'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire o meno in legge il decreto che le viene sottoposto.

4.1. Orbene, questo Collegio ritiene che due siano gli elementi essenziali, che si possono trarre dal precedente compendio, e che, integrati dalle considerazioni che seguiranno, conducono a ritenere incostituzionale la disposizione in esame.

4.2.1. Anzitutto, le norme della Costituzione che disciplinano, agli artt. 70 segg., la formazione delle leggi e degli atti aventi analoga forza primaria, considerano il decreto-legge e la successiva legge di conversione come due fasi di un procedimento unitario per la formazione degli atti aventi forza e valore di legge.

Si tratta, per vero, di un procedimento eccezionale perché derogatorio, rispetto alla regola fondamentale e prevalente, la quale assegna la funzione legislativa alle Camere, che in concreto la esercitano secondo le proprie norme interne, e, comunque, nel rispetto delle previsioni contenute dall'art. 72 Cost.: tra queste — e se vedrà meglio la rilevanza più oltre — quella per cui la procedura normale di esame e di approvazione diretta, da parte delle Camere, è sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge in materia di delegazione legislativa.

4.2.2. Così, la legge di conversione, nel modificare le previsioni del decreto legge, per osservare tanto l'art. 72, quanto l'art. 77 della Costituzione, non potrà comunque introdurre disposizioni estranee alla materia disciplinata dal decreto-legge, ovvero prive del requisito della straordinaria necessità ed urgenza di provvedere, ma dovrà invece operare nel rispetto di questo duplice limite.



4.3. Un limite, occorre aggiungere, che sarebbe invece facilmente eludibile se il vincolo — e il conseguente controllo di costituzionalità — si riferisse solo alle norme che non fossero del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza.

Invero, a parte l'incertezza del criterio, si giungerebbe così al paradosso che la norma aggiunta totalmente eterogenea — cioè quella che massimamente si pone in contrasto con il contenuto prescritto per gli atti normativi, appartenenti al procedimento di decretazione d'urgenza, quale stabilito dalla relativa disciplina costituzionale - sfuggirebbe alle regole poste dalla Costituzione, e, così, anche a quelle che disciplinano la formazione delle leggi ordinarie, cui la legge di conversione fa eccezione, anche secondo i regolamenti parlamentari, i quali (art. 96-*bis* regolamento della Camera, art. 78 regolamento del Senato) ne disciplinano autonomamente le procedure per l'approvazione, privilegiando la celerità, per le ragioni già illustrate.

5.1.1. Orbene, la disposizione di cui alla l. 148/11 qui in esame, è eterogenea rispetto al contenuto del decreto-legge 138/11, sia nel testo originario, sia in quello modificato dalla legge di conversione, e ciò è confermato nel fatto che lo stesso art. 2, II comma, nel delegare il Governo, fa espressamente riferimento al “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. 111”: e, dunque, ad un atto normativo affatto diverso che, peraltro, contiene norme di massima, riguardanti “Fabbisogni standard, spending review e superamento della spesa storica delle Amministrazioni dello Stato”, senza nessun riferimento all'organizzazione della giustizia.

5.1.2. Si può così constatare una prima violazione dell'art. 77 Cost., secondo l'interpretazione fissata dalla sentenza 22/12 della Corte costituzionale: la norma in questione è, per l'appunto, una disposizione estranea al contenuto del decreto-legge, oggetto di conversione.

5.2.1. Per altro verso, poi, appare evidente come una delega legislativa difetti intrinsecamente dei presupposti di cui all'art. 77, II comma, Cost..

5.2.2. Invero, i casi di straordinaria necessità e di urgenza, per essere tali, sono quelli che impongono una disciplina immediatamente e direttamente operante su avvenimenti concreti e determinati, che la vigente legislazione non è in grado di affrontare, e che l'*iter* legislativo ordinario non può risolvere tempestivamente.

5.2.3. Al contrario, una legge di delega, per tale, non fronteggia direttamente alcuna situazione, ma avvia un procedimento di formazione normativa, di durata prestabilita, solitamente non particolarmente breve — un anno, nel caso in esame — destinato a sfociare in una disciplina di carattere generale, all'esito di un'articolata e ponderata valutazione degli interessi rilevanti nel settore interessato: disciplina che, comunque, potrebbe anche non intervenire, ché notoriamente non poche sono le deleghe legislative scadute, senza che i relativi decreti delegati siano stati emanati.

5.2.4. Non è dunque revocabile in dubbio che la legge di delega costituisce una fonte normativa del tutto inconciliabile con la decretazione d'urgenza, e la relativa disciplina di conversione: e da ciò un secondo profilo di contrasto tra la disposizione in esame e l'art. 77, II comma, Cost.

6.1.1. Per altro verso, poi, si è già rammentato come l'art. 72, u.c. Cost., imponga la procedura normale di esame e di approvazione diretta per i disegni di legge in materia di delegazione legislativa.

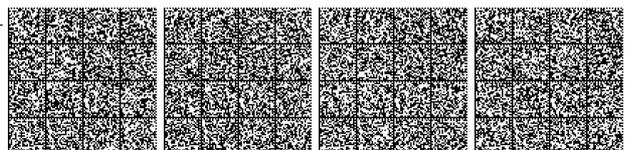
6.1.2. Ora, come si è visto, la legge di conversione segue, tanto secondo la disciplina dell'art. 77 Cost., quanto secondo i regolamenti parlamentari, un *iter* diverso da quello normale, e ciò è avvenuto, naturalmente, anche per l'art. 1, II comma, della l. 148/11, tanto più che la delega al Governo è stata introdotta con un emendamento, presentato dallo stesso Governo per la prima volta in aula, sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge, e sul quale è stata posta la questione di fiducia (*cf.* per il Senato il resoconto stenografico della seduta 7 settembre 2011, n. 600; e, per la Camera, quello della seduta di martedì 13 settembre 2011, n. 517).

6.1.3. Una procedura, questa, consentita soltanto per la legge di conversione, ma che ha condotto alla promulgazione di una legge di delega, esaminata e approvata in forma diversa da quella normale, così violando il ripetuto disposto dell'art. 72, u.c., Cost..

6.2. Tale conclusione, peraltro, non viene certamente meno, solo perché la disposizione di delega è formalmente contenuta in un comma distinto da quello che dispone la conversione.

Un mero accorgimento grafico non basta evidentemente a eludere le norme della Costituzione e la giurisprudenza della Corte prima richiamata: unica, invero, è la fonte della delega e della conversione, sicché a questa ed a quella dovranno applicarsi le stesse regole, ed accertarsi la conseguente violazione degli artt. 72 e 77 Cost..

7. In conclusione, sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, II comma, della l. 148/11, per contrasto con gli artt. 72, IV comma, e 77, II comma, della Costituzione.



8. Restano riservati all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità i provvedimenti definitivi sulla fase cautelare del giudizio principale, compresi quelli sulle spese.

P.Q.M.

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, II comma, della l. 14 settembre 2011, n. 148, secondo quanto esposto in motivazione, per contrasto con gli articoli 72, II comma e 77, II comma, della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa e al presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica e al presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, a cura della stessa segreteria, alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 8 maggio 2013.

Il Presidente: PISCITELLO

L'Estensore: GABBRICCI

13C00348

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-044) 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.





€ 8,00

