

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. 45% - art. 2, comma 20/b
Legge 23-12-1996, n. 662 - Filiale di Roma

Anno 146° — Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 giugno 2005

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 06 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 219. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.

Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Finanziamento - Convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro con i Comuni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Incidenza su materie di competenza legislativa regionale in difetto di esigenze unitarie e senza intesa con le Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altri profili di censura.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 76 e 82.
- Costituzione, artt. 117 (118 e 119).

Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Finanziamento - Convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro con i Comuni - Proroga per il 2004 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione delle prerogative regionali - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 77.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119

Pag. 13

N. 220. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Giudici onorari aggregati - Indennità di funzione - Riduzione del 50 per cento in presenza di reddito da pensione superiore a 5 milioni lordi mensili - Irragionevolezza per mancata considerazione dell'intera situazione reddituale risultante dalla dichiarazione dei redditi - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure ulteriori.

- Legge 22 luglio 1997, n. 276, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 3 (art. 53).....

» 18

N. 221. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Clausola negoziale meramente ricognitiva del vincolo imposto dalla legge - Eccezione di irrilevanza - Reiezione.

Arbitrato - Acquedotto del Monferrato - Controversie relative alla costruzione o all'esercizio - Arbitrato rituale obbligatorio - Preclusione alle parti della possibilità di adire il giudice statale - Illegittimità costituzionale.

- R.D.L. 28 agosto 1930, n. 1345 (convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80), art. 13.
- Costituzione, artt. 24, primo comma, 25, primo comma e 102, primo comma

» 21

N. 222. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.

Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Fondo ministeriale - Ripartizione della dotazione - Adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sentita la Conferenza unificata anziché previa intesa con la stessa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lesione della competenza residuale nella materia del trasporto pubblico locale e dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

– Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 157.

– Costituzione, artt. 117, 118 e 119 Pag. 25

N. 223. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse, resa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria procedente - Insussistenza - Spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata.

– Delibera della Camera dei deputati del 21 marzo 2000.

– Costituzione, art. 68, primo comma » 30

N. 224. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ricongiungimento per i genitori a carico - Requisiti - Assenza di altri figli nel Paese di origine o documentata impossibilità degli stessi di provvedere al sostentamento dei genitori ultrasessantacinquenni - Denunciata lesione del diritto inviolabile alla vita familiare, ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti, compressione di diritti internazionalmente riconosciuti - Non fondatezza della questione.

– D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 1, lettera c), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

– Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 10 » 34

N. 225. Sentenza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Imprenditore - Prelevamenti non giustificati dai conti correnti bancari - Presunzione che si tratti, detratti i relativi costi, di ricavi - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva e irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

– D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, numero 2).

– Costituzione, artt. 3 e 53 » 38

N. 226. Ordinanza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento amministrativo - Violazione amministrativa - Facoltà di far pervenire al prefetto scritti difensivi e documenti - Consegna all'ufficio postale - Mancata previsione - Denunciato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti, lesione del diritto di difesa - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, motivazione apodittica - Manifesta inammissibilità della questione.

– Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.

– Costituzione, artt. 3 e 24.....

Pag. 41

N. 227. Ordinanza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive IRAP - Società di persone che operano con il solo lavoro dei soci - Inclusione tra i soggetti passivi dell'imposta - Denunciata discriminazione rispetto ai lavoratori dipendenti e ai pensionati - Manifesta infondatezza della questione.

– D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 2, secondo periodo, e 3, comma 1, lettera b).

– Costituzione, art. 3

» 43

N. 228. Ordinanza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento rispetto a reati attribuiti alla competenza del Tribunale, irragionevolezza, lesione del diritto di difesa, eccesso rispetto ai principi della legge delega - Manifesta infondatezza delle questioni.

– D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 2.

– Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77, primo comma.

Reati e pene - Atti contrari alla pubblica decenza - Mancata depenalizzazione limitatamente all'ipotesi di condotta colposa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al delitto di atti osceni, contrasto con la funzione rieducativa della pena - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, difformità tra la parte motiva e il dispositivo dell'ordinanza di remissione - Manifesta inammissibilità della questione.

– D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 44; legge 25 giugno 1999, n. 205, artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), in relazione all'art. 726 del codice penale.

– Costituzione, artt. 3 e 27

» 45

N. 229. Ordinanza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Ricorso giurisdizionale avverso sanzione amministrativa - Preclusione in assenza di cauzione - Infrazione compiuta da cittadino straniero su veicolo immatricolato all'estero - Fermo amministrativo del veicolo in assenza di cauzione - Denunciata compressione della tutela giurisdizionale, disparità di trattamento in base al reddito, trattamento differenziato in relazione alla nazionalità e al luogo di immatricolazione del veicolo, violazione dei diritti dell'uomo, lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della cauzione preclusiva del corso del giudizio - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della cauzione preclusiva del corso del giudizio - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della cauzione preclusiva del corso del giudizio - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della cauzione preclusiva del corso del giudizio - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

– D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-bis, introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, e art. 207.

– Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 24.....

» 50

n. 230. Ordinanza 6 - 8 giugno 2005.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Custodia cautelare in carcere - Obbligo dell'interrogatorio di garanzia - Esecuzione della misura cautelare nella fase dibattimentale - Obbligo di procedere all'interrogatorio di garanzia anche per il giudice del dibattimento - Mancata previsione - Denunciata disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

– Cod. proc. pen., artt. 294, comma 1, e 302.

– Costituzione, artt. 3 e 24.....

Pag. 54

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Potestà della Regione di «prescrivere» ed incentivare i gestori degli impianti elettrici all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata attribuzione alla Regione del potere di imporre nuove tecnologie senza verifica di compatibilità con le esigenze unitarie della rete nazionale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in tema di politica energetica nazionale e di caratteristiche tecnico-costruttive degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia.

– Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 4, comma 3 [aggiuntivo del comma 1-bis all'art. 2 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45].

– Legge 23 agosto 2004, n. 239, artt. 1, comma 1, e 7, lett. c) [recte: art. 1, commi 1 e 7, lett. c)]; legge 3 marzo [recte: 22 febbraio] 2001, n. 36, art. 1, comma 1, lett. c).

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Autorizzazione degli impianti fissi di telefonia mobile da parte degli enti locali - Disciplina procedimentale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata devoluzione ai Comuni del potere di definire i siti tecnologici per la localizzazione degli impianti, senza verifica di compatibilità con le esigenze della rete nazionale - Compromissione dell'uniformità dei procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture elettroniche - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Contrasto con principi fondamentali della legislazione statale - Interferenza in materia di competenza statale esclusiva.

– Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 4, modificativo dell'art. 11 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s) [e comma terzo]; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 87; legge 23 agosto 2004, n. 239, artt. 1, comma 1, 7, lett. c) e g), e 8, lett. a), nn. 1 e 3 [recte: art. 1, commi 1, 7, lett. c) e g), e 8, lett. a), nn. 1 e 3]; direttive 2002/20/CE e 2002/21/CE.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Impianti per la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica - Localizzazione nelle aree soggette a vincoli - Possibile rilascio del parere favorevole della Regione «anche a condizione che nel territorio vincolato l'elettrodotto, o porzione di esso, corra in cavo sotterraneo» - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata genericità ed eterogeneità delle aree cui la norma è applicabile - Mancata individuazione degli interessi a tutela dei quali il vincolo è previsto - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali.

– Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 5, comma 3, modificativo dell'art. 16, comma 5, della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45.

– [Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)].....

» 57

- n. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Realizzazione diretta, da parte del proprietario dell'area, di attrezzature e servizi previsti dal «Piano dei servizi» per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione, nonché di interventi di interesse pubblico o generale su aree non disciplinate da piani o da atti di programmazione - Mancata previsione di una procedura di gara allorché i suddetti lavori siano di valore eguale o superiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la normativa statale e comunitaria sull'affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi - Violazione dei principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza, delle direttive CE in materia di appalti e dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa di esse - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Inosservanza dei vincoli comunitari.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, combinato disposto degli artt. 9, commi 12 e 13, e 11, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; Trattato CE; direttive 18 giugno 1992 n. 92/50/CEE, 14 giugno 1993 nn. 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE; legge 11 febbraio 1994, n. 109; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157; d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358; d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 402; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158; d.lgs. 25 novembre 1999, n. 525; sentenza della Corte di giustizia comunitaria, VI sezione, 12 luglio 2001 [causa 399/98].

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Prevista definizione nel piano territoriale regionale degli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione e mitigazione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici - Prevista emanazione da parte della Giunta regionale delle direttive per la prevenzione del rischio sismico e l'individuazione delle zone sismiche - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principî fondamentali in materia di protezione civile che riservano allo Stato le suddette competenze - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 19, comma 2, lett. b), n. 2, e 10, comma 1, lett. d), in relazione agli artt. 55, comma 1, lett. b), e 57, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5.

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Procedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti di comunicazione elettronica - Prevista necessità del permesso di costruire rilasciato dal Comune - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione di un ulteriore iter di autorizzazione non previsto dalla normativa statale - Violazione della normativa nazionale e comunitaria - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Richiamo alla decisione del Consiglio di Stato 11 gennaio 2005, n. 100.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 11, artt. 27, comma 1, lett. e), n. 4, e 33.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, artt. 87, 88 e 89.

- n. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Legge della Provincia autonoma di Trento concernente azioni ed interventi di solidarietà internazionale - Norme recanti la individuazione dei soggetti coinvolti e delle tipologie di intervento - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza del Ministro degli affari esteri prevista dalla legge statale n. 49/1987 (art. 1, comma secondo) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa provinciale ed invasione della sfera della politica estera riservata in via esclusiva allo Stato.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, intero testo (in particolare artt. 3 e 5, in combinato disposto, e 4).
- Costituzione, art 117, comma secondo, lett. a); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1, comma secondo.

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Legge della Provincia autonoma di Trento concernente azioni ed interventi di solidarietà internazionale - Norme relative alla definizione dei programmi di cooperazione decentrata - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione delle competenze del Ministro degli affari esteri e del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo previste dalla legge statale n. 49/1987 (artt. 3, commi primo e secondo, e 5) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa provinciale ed invasione della sfera della politica estera riservata in via esclusiva allo Stato.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, intero testo (in particolare art. 7).
- Costituzione, art 117, comma secondo, lett. a); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 3, commi primo e secondo, e 5

Pag. 62

- n. 64. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanità pubblica - Disciplina della dirigenza medica - Norme della Regione Umbria - Disciplina delle funzioni di direzione delle strutture organizzative - Conferimento degli incarichi di direzione del servizio sanitario regionale a dirigenti sanitari in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico o a professori o ricercatori universitari che svolgano un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di tutela della salute - Lamentato intervento nella disciplina del rapporto di lavoro del dirigente sanitario - Violazione del principio di uguaglianza sia sotto il profilo della irragionevolezza che della disparità di trattamento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» - Violazione del «principio fondamentale» contenuto nell'art. 2-septies legge n. 138/2004 (legge Sirchia) secondo il quale la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse.

- Legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, art. 2-septies, aggiunto dalla legge di conversione 26 maggio 2004, n. 138.

» 65

- n. 65. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Lavoro (rapporto di) - Regione Umbria - Tutela della salute psicofisica della persona sul luogo di lavoro e prevenzione e contrasto dei fenomeni di «mobbing» - Previsione dell'attribuzione alla Giunta regionale della determinazione di criteri e modalità per la concessione di incentivi alla realizzazione di «supporti e terapie» - Istituzione di strutture amministrative regionali per far fronte al fenomeno del «mobbing» - Previsione di apposite ispezioni nei luoghi di lavoro per accertare l'esistenza di azioni di «mobbing» - Ricorso dello Stato - Denunciata inadeguatezza della definizione del concetto di «mobbing» (richiamo alla sent. n. 359/2003) e degli strumenti previsti per la prevenzione del medesimo - Creazione di uno strumento pervasivo di non garantita neutralità per interventi nei rapporti contrattuali di lavoro, nelle attività imprenditoriali e nelle pubbliche amministrazioni - Surrettizia introduzione di una disciplina «territorialmente differenziata» - Preteso contrasto con la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» ed in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Violazione della competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» - Incidenza sui principi di sussidiarietà e adeguatezza.

- Legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere g) ed l), e terzo; 118, primo comma.

Pag. 66

- n. 66. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2005 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Statuto regionale - Regione Emilia-Romagna - Deliberazione statutaria impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale e dichiarata costituzionalmente illegittima (con sentenza n. 379/2004) limitatamente all'art. 45, comma 2, terzo periodo - Promulgazione e pubblicazione come statuto regionale con espunzione della disposizione dichiarata incostituzionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata mancata approvazione da parte del Consiglio regionale, con doppia deliberazione a maggioranza assoluta, del testo statutario emendato dalla Corte costituzionale (o di un nuovo testo «assestato» in sede consiliare) - Inosservanza del dovere di pubblicazione notiziale del nuovo testo per l'eventuale proposta di referendum confermativo - Compromissione della libertà di voto e dei diritti politici degli elettori - Lesione del principio di effettività della sovranità popolare - Illegittima promulgazione di testo difforme da quello deliberato dall'organo rappresentativo - Violazione dell'iter procedimentale formativo dello Statuto regionale - Lesione dei canoni di coerenza e ragionevolezza - Contrasto con la normativa regionale disciplinante il referendum confermativo - Inosservanza (deliberata dal Consiglio regionale con risoluzione amministrativa a maggioranza semplice) del parere espresso dal Consiglio di Stato su richiesta della medesima Regione.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 («Statuto della Regione Emilia-Romagna»).
- Costituzione, artt. 1, 3, 48, 117, primo comma, 123, 127 e 134; legge della Regione Emilia-Romagna 25 [recte: 27] ottobre 2000, n. 29, art. 2, commi 1 e 2

» 68

- n. 22. Ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, depositato in cancelleria il 1° giugno 2005 (della Camera dei deputati).

Parlamento - Mandato parlamentare - Adempimento da parte dell'on. Cesare Previti, sottoposto a procedimento penale - Partecipazione ai lavori parlamentari - Valore di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali fissate in concomitanza con essi - Diniego da parte del Tribunale di Milano, prima sezione penale, con provvedimenti in cui si afferma che l'impedimento non opera, non consistendo i lavori parlamentari di cui si tratta in votazioni, che lo stesso non è stato provato o che comunque il suo mancato riconoscimento è rimasto «innocuo» - Conseguente rigetto delle eccezioni difensive in ordine alla nullità degli atti processuali compiuti in tali udienze nonché del decreto che dispone il giudizio - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Denunciata lesione dell'autonomia e funzionalità delle Camere - Incidenza sull'esercizio della funzione legislativa e di quella di indirizzo politico - Compromissione del libero esercizio del mandato parlamentare - Inadeguata ponderazione del contemperamento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Violazione del giudicato costituzionale - Richiamo alla sentenza n. 225/2001 della Corte costituzionale.

- Ordinanze del Tribunale di Milano, prima sezione penale, 5 giugno 2000 e 1° ottobre 2001; sentenza del Tribunale di Milano, prima sezione penale, 22 novembre 2003, n. 11069.
- Costituzione, artt. 3, 55, 64, 67, 68, 70, 72, 94, 134, comma secondo, e 137, comma terzo.....

Pag. 72

- n. 23. Ricorso per conflitto tra poteri dello Stato depositato in cancelleria il 1° giugno 2005 (della Camera dei deputati).

Parlamento - Procedimento penale a carico del deputato on. Cesare Previti - Richiesta di rinvio delle udienze penali per impedimenti parlamentari dell'imputato - Diniego, da parte del Tribunale di Milano, sez. IV penale, della rilevanza degli impedimenti addotti e affermazione della mancanza di prova o della tardività della prova degli impedimenti stessi, nonostante la declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze sancita con sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati contro il Tribunale di Milano, sez. IV penale - Denunciata violazione delle funzioni e dell'autonomia ed indipendenza della Camera - Interferenza sul potere legislativo - Lesione del principio di libertà del mandato parlamentare - Violazione del principio di immunità parlamentare - Lesione del principio di cooperazione tra poteri dello Stato per il mancato bilanciamento tra le esigenze processuali e quelle delle funzioni parlamentari - Elusione del giudicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 - Incidenza sul diritto di difesa del deputato.

- Ordinanze del Tribunale di Milano, sez. IV penale, in data 14 luglio 2000, 9 ottobre 2000 e 21 novembre 2001; sentenza del Tribunale di Milano, sez. IV penale, in data 29 aprile 2003, n. 4688/03.
- Costituzione, artt. 3, 24, 55, 64, 67, 68, 70, 72, 94, 134, comma 2 e 137, comma 3.

» 80

- N. 302. Ordinanza del Tribunale di Brescia - sez. distaccata di Salò - del 5 marzo 2005.
- Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ. - Inammissibilità alla stregua della normativa anteriore al d.lgs. n. 46/1999 - Compressione del diritto di azione e di difesa dei creditori dell'esecutato.**
- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (nel testo anteriore alle modificazioni introdotte dal d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46), art. 54, comma secondo.
 - Costituzione, art. 24 Pag. 87
- N. 303. Ordinanza del Tribunale di Lamezia Terme del 28 gennaio 2005.
- Procedimento civile - Competenza per territorio - Eccezione di incompetenza territoriale tempestivamente sollevata dal convenuto (in specie, dall'opponente a decreto ingiuntivo) con debita indicazione del giudice reputato competente - Possibilità per la controparte di aderirvi in ogni tempo, anche dopo l'udienza di prima trattazione e nonostante il dissenso inizialmente espresso - Elusione del principio del giusto processo, anche inteso come sua ragionevole durata, e della parità delle armi fra le parti - Violazione del principio di ragionevolezza.**
- Cod. proc. civ., art. 38, comma secondo, ultima parte.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 89
- N. 304. Ordinanza del Giudice di pace di Forlì del 1° marzo 2005.
- Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Identità di sanzioni pecuniarie e accessorie indipendentemente dalle condizioni economiche del trasgressore e dal maggior rischio di infrazioni incombente sugli utenti professionali della strada - Conseguente impossibilità per il giudice di pace, in caso di rigetto del ricorso giurisdizionale, di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla «capacità di soffrirne» ed alle diverse incidenze del rischio, nonché di variare la sanzione al di sotto del minimo edittale - Discriminazione fra sanzionati abbienti (che beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta) e sanzionati non abbienti (che per ottenere la rateazione devono sopportare i rischi e le spese del ricorso al giudice o il raddoppio del minimo edittale da parte dell'autorità amministrativa) - Penalizzazione di fatto dei soggetti economicamente deboli.**
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, commi 7 ed 8.
 - Costituzione, art. 3.
- Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Impossibilità per il Prefetto (in caso di rigetto del ricorso amministrativo) di accordare la rateazione del pagamento della sanzione senza raddoppio del minimo edittale - Discriminazione dei sanzionati non abbienti rispetto ai sanzionati abbienti (i quali ultimi beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta).**
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
 - Costituzione, art. 3. » 93
- N. 305. Ordinanza del Giudice di pace di Forlì del 1° marzo 2005.
- Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Identità di sanzioni pecuniarie e accessorie indipendentemente dalle condizioni economiche del trasgressore e dal maggior rischio di infrazioni incombente sugli utenti professionali della strada - Conseguente impossibilità per il giudice di pace, in caso di rigetto del ricorso giurisdizionale, di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla «capacità di soffrirne» ed alle diverse incidenze del rischio, nonché di variare la sanzione al di sotto del minimo edittale - Discriminazione fra sanzionati abbienti (che beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta) e sanzionati non abbienti (che per ottenere la rateazione devono sopportare i rischi e le spese del ricorso al giudice o il raddoppio del minimo edittale da parte dell'autorità amministrativa) - Penalizzazione di fatto dei soggetti economicamente deboli.**
- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, commi 7 ed 8.
 - Costituzione, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Impossibilità per il Prefetto (in caso di rigetto del ricorso amministrativo) di accordare la rateazione del pagamento della sanzione senza raddoppio del minimo edittale - Discriminazione dei sanzionati non abbienti rispetto ai sanzionati abbienti (i quali ultimi beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta).

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
- Costituzione, art. 3. Pag. 94

N. 306. Ordinanza del tribunale di Genova del 29 marzo 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Espulsione disposta per ingresso illegale - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Nuova disciplina - Arresto da uno a quattro anni - Lesione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe di cui agli artt. 650 cod. pen. e 2 della legge n. 1423/1956 - Parità di trattamento rispetto alle ipotesi più gravi di cui all'art. 13, comma 13-bis, del d.lgs. n. 286/1998 - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [recte: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. » 96

N. 307. Ordinanza del Tribunale di Genova del 18 marzo 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Espulsione disposta per ingresso illegale - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Nuova disciplina - Arresto da uno a quattro anni - Lesione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe di cui agli artt. 650 cod. pen. e 2 della legge n. 1423/1956 - Parità di trattamento rispetto alle ipotesi più gravi di cui all'art. 13, comma 13-bis, del d.lgs. n. 286/1998 - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [recte: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. » 100

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 219

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.

Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Finanziamento - Convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro con i Comuni - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Incidenza su materie di competenza legislativa regionale in difetto di esigenze unitarie e senza intesa con le Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altri profili di censura.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, commi 76 e 82.
- Costituzione, artt. 117 (118 e 119).

Lavoro e occupazione - Lavori socialmente utili - Finanziamento - Convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro con i Comuni - Proroga per il 2004 - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Denunciata lesione delle prerogative regionali - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 3, comma 77.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Fernanda CONTRI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 4 marzo 2004 e notificato il 24 febbraio 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato — unitamente ad altre disposizioni — l'art. 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione.

In particolare, il comma 76 ha autorizzato il Ministro del lavoro, nel limite di 47,063 milioni di euro, a prorogare, limitatamente all'esercizio 2004, le convenzioni stipulate direttamente con i comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione, nel limite complessivo di 20,937 milioni di euro, di misure di politica attiva del lavoro, riferite sia a lavoratori impiegati in tali attività in possesso di alcuni requisiti, sia ad altri soggetti specificamente individuati. Il successivo comma 77 ha prorogato, in presenza di queste convenzioni, al 31 dicembre 2004 il termine di cui all'art. 78, comma 2, alinea, della legge 23 dicembre 2000, n. 388; e questo articolo, a sua volta, prorogava al 30 giugno 2001 il termine previsto dall'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, come quello fino al quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione. Infine il comma 82 ha autorizzato il Ministero del lavoro a stipulare direttamente con i comuni nuove convenzioni, nel limite di un milione di euro e per il solo esercizio 2004, per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in queste attività, in possesso di alcuni requisiti.

Secondo la ricorrente, le norme impuginate violano gli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, in quanto — nella materia della «tutela del lavoro», attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni — attribuiscono al Ministero del lavoro la funzione amministrativa di prorogare le vecchie convenzioni e di stipularne di nuove, in difetto di esigenze unitarie e senza alcuna intesa con le Regioni. A suo avviso, già prima della riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 469, aveva conferito alle Regioni e agli enti locali «funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro», ed in particolare aveva attribuito alle Regioni compiti di «indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia» (art. 2, comma 1, lettera *f*). A maggior ragione, nel contesto del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, la legge statale deve, in materia di tutela del lavoro, limitarsi alla statuizione dei principi fondamentali.

Inoltre — secondo la ricorrente — la gestione della «politica attiva del lavoro» rientra nella competenza legislativa regionale, e allo Stato compete solo di finanziare «integralmente» le funzioni regionali (art. 119, quarto comma, della Costituzione), non certo di impegnare direttamente risorse per esercitare compiti ad esso non spettanti.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito deducendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso e riservandosi di depositare memoria per l'udienza. In tale memoria ha ricordato i precedenti immediati delle norme impuginate e sostenuto che esse prevedono in sostanza interventi speciali riconducibili all'art. 119, quinto comma, della Costituzione a favore di determinati comuni e dei lavoratori ivi residenti addetti ad attività socialmente utili.

3. — Anche la Regione ricorrente ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le argomentazioni svolte nel ricorso, insistendo per il suo accoglimento.

Considerato in diritto

1. — La questione posta dalla Regione ricorrente — nel contesto di una pluralità di altre questioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), che la Corte decide con separate pronunzie — è se i commi 76, 77 e 82 dell'art. 3 della medesima legge, recanti norme in tema di convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro direttamente con i comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure volte all'impiego e alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività, violino gli artt. 117 e 118 della Costituzione, sotto il profilo

dell'incidenza su materie di competenza legislativa regionale e dell'attribuzione di funzioni amministrative al Ministero del lavoro, in difetto di esigenze unitarie e senza intesa con le Regioni; nonché l'art. 119, quarto comma, della Costituzione, sotto il profilo del finanziamento statale di specifiche funzioni regionali.

2. — Il ricorso è fondato, nei limiti appresso indicati.

3. — Inizialmente il finanziamento dei lavori socialmente utili è stato previsto a carico del Fondo per l'occupazione (decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236). In particolare l'art. 14 del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, convertito in legge 19 luglio 1994, n. 451, ha stabilito (comma 7) che i relativi progetti sono finanziati dal Fondo nei limiti delle risorse preordinate allo scopo, e ha demandato (comma 9) al Ministro del lavoro la ripartizione di tali risorse «su base regionale in funzione della gravità degli squilibri dei mercati locali del lavoro».

Successivamente, il decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 — nel quadro di una revisione organica della materia — ha modificato il criterio di ripartizione in senso proporzionale al numero dei disoccupati o soggetti in cerca di prima occupazione, rilevato dall'ISTAT nell'anno precedente in ciascuna Regione, ed ha previsto che la ripartizione sia effettuata dal Ministro d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni (art. 11, comma 1).

Di recente, l'art. 8, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, recante integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, ha ulteriormente modificato il criterio di ripartizione, ancorandolo alle somme erogate dall'INPS nel corso del 1999 per assegni e sussidi ai soggetti impegnati in lavori socialmente utili per progetti di competenza regionale.

La medesima disposizione ha previsto poi che nel 2000 — sulla base di apposite convenzioni tra Ministero del lavoro e Regioni interessate, sentiti gli enti locali — le risorse in questione possono essere impiegate per lo svolgimento di misure di politiche attive per l'impiego e la stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in lavori socialmente utili.

L'art. 8 ha poi previsto al comma 2 — per «situazioni straordinarie» di Regioni con problemi occupazionali più acuti, che non consentano programmi definitivi di stabilizzazione — la possibilità di accordi trilaterali tra Ministero, Regione interessata ed ente utilizzatore dei lavoratori, quale può essere il comune. In seguito, l'art. 78, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante la legge finanziaria per il 2001, ha recuperato anche per questi casi lo strumento della convenzione bilaterale tra Ministero e singola Regione, escludendo gli utilizzatori.

3.1. — Dopo la revisione del Titolo V della seconda Parte della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il legislatore statale ha ripetutamente previsto finanziamenti di specifici programmi di lavori socialmente utili, mediante convenzioni dirette fra Stato e comune interessato, senza il tramite della Regione.

In particolare, l'art. 41 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante la legge finanziaria per il 2003, ha autorizzato il Ministro del lavoro a prorogare per il 2003 le convenzioni di questo tipo stipulate «anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili» (tale normativa prevedeva infatti il diverso modulo della convenzione fra Stato e Regione), ed ha nel contempo provveduto al relativo rifinanziamento.

3.2. — Le norme impugnate si collocano nella stessa prospettiva.

Il comma 76 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2004 autorizza il Ministro del lavoro a prorogare per il 2004, rifinanziandole, le convenzioni già stipulate con i comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro in favore dei soggetti in esse utilizzati.

Il comma 77 completa questa disciplina, prorogando al 31 dicembre 2004, in presenza di tali convenzioni, il termine previsto dalla legislazione previgente come limite temporale entro il quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione.

Il comma 82 autorizza poi il Ministero a stipulare nel 2004 direttamente con i comuni nuove convenzioni (e contestualmente le finanzia) «per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili»; al riguardo un successivo atto amministrativo di carattere generale ha apprestato un procedimento selettivo, all'esito del quale è stata approvata una graduatoria di comuni destinatari dei finanziamenti.

Di recente, questa tendenza legislativa è stata ripresa dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005: i commi 262 e 263 dell'art. 1 hanno esteso al 2005 la disciplina posta, rispettivamente, dagli impugnati commi 76 e 82 della legge finanziaria del 2004; ed il comma 264 ha assicurato il relativo rifinanziamento.

4. — La disciplina dei lavori socialmente utili — concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività — si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione.

Essa infatti, in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si iscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Al riguardo la sentenza di questa Corte n. 50 del 2005 ha affermato che «quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia «tutela e sicurezza del lavoro» non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento».

La normativa in esame tende del resto ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, prevedendo la corresponsione ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili di somme di danaro (prima «sussidio»: art. 14, comma 4, del d.l. n. 299 del 1994; poi «assegno»: art. 8, comma 3, del d.lgs. n. 468 del 1997), che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale. E pertanto essa evoca sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 (sentenza n. 427 del 2004), sia quella della «previdenza sociale», attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo.

Infine la competenza residuale regionale è coinvolta pure sotto l'ulteriore profilo della «formazione professionale» dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegue anche finalità formative (*cfr.* art. 14, comma 2, del d.l. n. 299 del 1994).

5. — Per le ipotesi in cui ricorra una «concorrenza di competenze», la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso — ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa — si deve ricorrere al canone della «leale collaborazione», che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005).

Così non ha fatto la normativa censurata. Infatti, mentre prima della revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame (in particolare i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003) ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i comuni ed escludono del tutto le Regioni.

6. — Le argomentazioni formulate dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della tesi dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale non sono fondate.

In primo luogo, essa invoca il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, nella lettura che ne ha dato questa Corte con la sentenza n. 303 del 2003.

Tale decisione ritiene che non si possano «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»; ed afferma che «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato» secondo regole poste dalla legge statale. Ma le funzioni amministrative relative all'assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili ed alla loro stabilizzazione — lungi dal trascendere l'ambito regionale — si collegano al contrario ad esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali.

7. — In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato richiama il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore (anche) di «determinati comuni».

Ma la normativa in esame non si riferisce a particolari comuni nel cui territorio specifiche situazioni di disagio sociale suggeriscano il finanziamento di lavori socialmente utili. Essa invece — attraverso il combinato disposto dei tre commi censurati — utilizza in una manovra unitaria sia le proroghe delle convenzioni già stipulate dallo Stato con i comuni, sia l'autorizzazione alla stipula di nuove convenzioni dello stesso tipo, per instaurare un sistema generale di finanziamento, cui potenzialmente tutti indistintamente i comuni italiani possano accedere nel 2004 (peraltro il sistema è già stato esteso al 2005 dalla legge n. 311 del 2004: *cfr. supra*, n. 3.1.).

8. — In conclusione, i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 — in quanto prevedono convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale — contrastano con i parametri costituzionali evocati e devono quindi essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. A tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro — nelle varie fasi dell'evoluzione normativa prima ricordata — ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

L'accertata esistenza di tale vizio di incostituzionalità determina l'assorbimento degli altri profili di censura formulati dalla ricorrente.

Quanto al comma 77 dello stesso art. 3, che completa la disciplina del comma 76 prorogando il termine di cui all'art. 78, comma 2, della legge n. 388 del 2000, esso — letto in riferimento al medesimo comma 76, così come risulta dalla presente decisione di parziale incostituzionalità — non attenta di per sé alle prerogative regionali, onde nei suoi riguardi la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe:

a) *dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni;*

b) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 77 dell'art. 3 della medesima legge 24 dicembre 2003, n. 350.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CONTRI

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 220

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Giudici onorari aggregati - Indennità di funzione - Riduzione del 50 per cento in presenza di reddito da pensione superiore a 5 milioni lordi mensili - Irragionevolezza per mancata considerazione dell'intera situazione reddituale risultante dalla dichiarazione dei redditi - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure ulteriori.

- Legge 22 luglio 1997, n. 276, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 3 (art. 53).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), promosso con ordinanza dell'11 aprile 2003 dal Tribunale di Ancona nel procedimento civile vertente tra Santoro Amedeo contro il Ministero della giustizia ed altro, iscritta al n. 748 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1^a serie speciale, dell'anno 2003.

Visti l'atto di costituzione di Santoro Amedeo nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi l'avv. Gilberto Gualandi per Santoro Amedeo e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Ancona, con ordinanza dell'11 aprile 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), nella parte in cui dispone, al comma 3, che l'indennità fissa, prevista in lire 20 milioni annui dal precedente comma 2, è ridotta del 50 per cento «qualora il giudice aggregato onorario sia titolare di un reddito da lavoro autonomo, da lavoro subordinato o da pensione superiore a lire 5 milioni lordi mensili».

Il giudizio *a quo* trae origine dalla domanda svolta da un giudice onorario aggregato, titolare di un reddito da pensione superiore a lire 5 milioni lordi mensili, nei confronti del Ministero della giustizia e del Ministero del tesoro, per il pagamento della differenza tra l'intera indennità e quella, decurtata, effettivamente corrispostagli o, in subordine, per il pagamento di uguale somma a titolo di arricchimento senza causa.

Premessa l'evidente rilevanza della questione ai fini della decisione, in quanto la domanda dovrebbe essere rigettata alla stregua del citato art. 8, comma 3, della legge n. 276 del 1997, il rimettente ritiene non manifestamente infondato il sospetto di illegittimità costituzionale della norma, prospettato dall'attore, con riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

In relazione al primo dei due parametri evocati, la norma impugnata introdurrebbe — ad avviso del giudice *a quo* — una irragionevole disparità di trattamento tra funzionari onorari che svolgono le medesime mansioni, prendendo in considerazione, ai fini della decurtazione dell'indennità fissa, un elemento, quello reddituale, che non rispecchia la reale consistenza del patrimonio complessivo dell'avente diritto, con la iniqua conseguenza che il diritto al pagamento dell'indennità nella misura piena spetta anche a chi, essendo privo di redditi da lavoro o da pensione, si trovi tuttavia in una situazione patrimoniale molto più agiata del titolare di un reddito da pensione di poco superiore a lire 5 milioni lordi mensili, il quale invece subisce la decurtazione dell'indennità.

L'irragionevolezza della disposizione risulterebbe, poi, ancor più evidente considerando che, nell'indennità di cui si tratta, sarebbe dato di ravvisare — secondo il rimettente — «sfumature di carattere retributivo», desumibili in particolare dalla disposizione del comma 5 dello stesso art. 8, secondo cui, con riguardo ai giudici onorari aggregati nominati tra gli avvocati iscritti al relativo albo, l'indennità è da considerarsi a tutti gli effetti quale reddito professionale.

La medesima norma — ad avviso, ancora, del giudice *a quo* — violerebbe poi il criterio di progressività che, sancito dall'art. 53 della Costituzione con specifico riferimento alla materia tributaria, dovrebbe tuttavia considerarsi, nella specie, «specifico corollario del principio di ragionevolezza». La rigidità della previsione, secondo cui l'indennità è ridotta del 50 per cento per effetto del mero superamento, anche di poche lire, della soglia reddituale di lire 5 milioni mensili, sarebbe infatti suscettibile di produrre conseguenze irragionevoli, che potrebbero essere evitate «prevedendo un numero maggiore di scaglioni di reddito di riferimento per la decurtazione».

2. — Si è costituito in giudizio Santoro Amedeo, attore nel giudizio *a quo*, concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma.

In aggiunta alle argomentazioni svolte dal rimettente, la parte costituita sottolinea quale ulteriore elemento di irragionevolezza la circostanza che la norma impugnata consideri esclusivamente i redditi da lavoro e da pensione e non anche quelli derivanti da altre fonti.

Osserva, sotto altro aspetto, che la norma appare ispirata ad una *ratio* contraddittoria ed opposta rispetto a quella — pacificamente propria dell'intera legge — di incentivare particolari categorie di professionisti a svolgere l'attività di giudici aggregati e che essa in ogni caso introduce una ingiustificata disparità di trattamento tra i giudici onorari aggregati e tutti gli altri funzionari onorari, per i quali non sono dettate disposizioni analoghe.

La parte privata evidenzia da ultimo che l'intervenuta abolizione, con l'art. 44 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro rende «ancor più illogico ed ingiusto» il disposto della norma impugnata.

3. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di non fondatezza della questione.

Premesso che la norma non incide sul compenso per l'attività concretamente svolta, la cui misura unitaria rimane uguale per tutti, ma solo sull'indennità fissa, correlata all'impegno generico della funzione, l'Avvocatura rileva che proprio la natura non retributiva di tale indennità la rende compatibile con differenze di livello determinate da caratteristiche soggettive degli aventi diritto. Non vi sarebbe, dunque, alcun prelievo forzoso bensì la previsione di una duplice misura di indennità in funzione della diversità delle situazioni. Né potrebbe d'altro canto censurarsi in questa sede — ad avviso dell'Avvocatura — il più favorevole trattamento riservato ai percettori di redditi diversi da quelli di lavoro o di pensione.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Ancona dubita, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), secondo cui l'indennità fissa attribuita ai giudici onorari aggregati è ridotta del 50 per cento qualora il giudice onorario aggregato sia titolare di un reddito da pensione (o da lavoro) superiore a lire 5 milioni lordi mensili.

La norma — ad avviso del rimettente — sarebbe irragionevolmente discriminatoria nei confronti dei titolari di redditi da pensione o da lavoro superiori alla soglia mensile indicata, in quanto prevede in loro danno la decurtazione dell'indennità facendo esclusivo riferimento ad un parametro, quello appunto reddituale, inidoneo a rappresentare l'effettiva situazione patrimoniale dell'avente diritto.

La rigidità del limite di reddito mensile, al cui superamento consegue la riduzione del 50 per cento dell'indennità, si porrebbe poi in contrasto con il principio di progressività che — seppure enunciato dall'art. 53 della Costituzione con esclusivo riferimento alla materia tributaria — dovrebbe tuttavia assumersi a generale criterio di ragionevolezza, con particolare riguardo alla fattispecie in esame.

2. — La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Muovendo dalla premessa — pacifica sia nella giurisprudenza di questa Corte sia nella giurisprudenza ordinaria — della natura non retributiva della indennità eventualmente spettante ai giudici onorari, può certamente riconoscersi al legislatore la facoltà di ancorare siffatta indennità, entro i limiti della non irragionevolezza, a parametri indipendenti da quelli, propri della retribuzione, connessi alla qualità e quantità del lavoro svolto.

Non c'è dubbio, in particolare, che la modulazione della misura dell'indennità in funzione inversa rispetto al reddito dell'avente diritto non è di per sé lesiva dell'art. 3 della Costituzione, né sotto il profilo della ragionevolezza né con riferimento al principio di eguaglianza, essendo quello reddituale elemento di per sé idoneo a diversificare le situazioni soggettive degli aventi diritto ad una prestazione economica di natura indennitaria.

La norma impugnata risulta tuttavia irragionevole in quanto non considera, al fine della determinazione di tale indennità, l'intera situazione reddituale risultante dalla dichiarazione dei redditi dei giudici onorari aggregati, ma solo quella riferibile a redditi da lavoro o da pensione, in tal modo rendendosi non coerente con la *ratio*, ad essa evidentemente sottesa, di garantire una indennità di importo maggiore solo a chi già non goda di altri redditi di livello adeguato, ben potendo il superamento della soglia reddituale, discrezionalmente individuata dal legislatore, conseguire al cumulo dei redditi da lavoro o da pensione con redditi di altro genere ovvero essere determinata esclusivamente da questi ultimi.

3. — Ne consegue l'accoglimento della questione, restando assorbite le ulteriori censure sollevate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 221

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Clausola negoziale meramente ricognitiva del vincolo imposto dalla legge - Eccezione di irrillevanza - Reiezione.

Arbitrato - Acquedotto del Monferrato - Controversie relative alla costruzione o all'esercizio - Arbitrato rituale obbligatorio - Preclusione alle parti della possibilità di adire il giudice statale - Illegittimità costituzionale.

– R.D.L. 28 agosto 1930, n. 1345 (convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80), art. 13.

– Costituzione, artt. 24, primo comma, 25, primo comma e 102, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 13 del regio decreto-legge 28 agosto 1930, n. 1345 (Norme per la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato), convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80, promosso con ordinanza del 4 febbraio 2004 dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto dal Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato contro l'Acquedotto Monferrato S.p.A., iscritta al n. 512 del registro ordinanze del 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato e dell'Acquedotto Monferrato S.p.A.;

Udito nell'udienza pubblica del 3 maggio 2005 il giudice relatore Romano Vaccarella;

Uditi gli avvocati Alberto Romano e Paolo Monti per il Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato e Mario Alberto Quaglia per l'Acquedotto Monferrato S.p.A.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso di un giudizio, promosso davanti al Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte dal Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato nei confronti della Società Acquedotto Monferrato S.p.A. per l'accertamento di crediti risarcitori vantati dal Consorzio in conseguenza del mancato rilascio degli impianti alla scadenza della concessione per l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato, l'adito Tribunale, con ordinanza del 4 febbraio 2004, ha sollevato, in riferimento agli articoli 24, primo comma, 25, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 del regio decreto-legge 28 agosto 1930, n. 1345 (Norme per la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato), convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80, in quanto detta norma prevede un arbitrato obbligatorio per la risoluzione delle controversie relative alla costruzione o all'esercizio dell'acquedotto del Monferrato e all'applicazione dello stesso decreto-legge.

1.1. — In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce che, essendo stata accertata con sentenza passata in giudicato la scadenza (nel 1994) della concessione per l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato, la società concessionaria aveva manifestato l'intenzione di adire il collegio arbitrale, previsto dall'art. 13 del r.d.l. n. 1345 del 1930, perché fossero decise le questioni (e, tra queste, le pretese risarcitorie avanzate dal Consorzio) pendenti tra le parti; sicché il Consorzio aveva proposto ricorso giurisdizionale per l'accertamento delle sue pretese creditorie, facendo valere preliminarmente l'incostituzionalità della citata norma, a tenore della quale «ogni controversia relativa alla costruzione od esercizio dell'acquedotto e alla applicazione del presente decreto, comprese quelle dipendenti dal riscatto ed escluse quelle di cui all'articolo precedente, sarà decisa da un Collegio di tre arbitri, dei quali uno scelto dal Consorzio, altro scelto dalla Società ed il terzo nominato dal Ministro per l'interno di concerto con quello per le finanze; gli arbitri giudicheranno secondo le regole di diritto e la sentenza non sarà soggetta né ad appello, né a ricorso in cassazione».

1.2. — Quanto alla rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che l'applicazione della norma denunciata precluderebbe qualsiasi pronuncia in rito e in merito dello stesso Tribunale riguardo alla controversia portata al suo esame, sicché il giudizio non può essere definito, prescindendo dalla risoluzione della sollevata questione di costituzionalità.

Osserva, altresì, che l'obiezione della convenuta Società Acquedotto Monferrato S.p.A., secondo cui la disposizione dell'art. 13 del r.d.l. n. 1345 del 1930 sarebbe stata superata da una successiva manifestazione di volontà delle parti, è destituita di fondamento, dal momento che la convenzione, stipulata fra il Consorzio dei comuni e la società concessionaria il 14 ottobre 1935, ha, in punto di arbitrato, semplicemente riprodotto, precisandone i termini, il precetto contenuto nella norma denunciata, cui ha dato concreta esecuzione.

Osserva, ancora, che non può ritenersi esistente un principio di abrogazione implicita di norme anteriori alla Costituzione in contrasto con questa, giacché, come è stato chiarito dalla giurisprudenza costituzionale fin dalla sentenza n. 1 del 1956, il «nuovo» istituto della «illegittimità costituzionale» si riferisce non solo alle leggi posteriori alla Costituzione, ma anche a quelle anteriori, «sia perché, dal lato testuale, tanto l'art. 134 della Costituzione quanto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, parlano di questioni di legittimità costituzionale delle leggi, senza fare alcuna distinzione, sia perché, dal lato logico, è innegabile che il rapporto tra leggi ordinarie e leggi costituzionali e il grado che ad esse rispettivamente spetta nella gerarchia delle fonti non mutano affatto, siano le leggi ordinarie anteriori, siano posteriori a quelle costituzionali».

Ne consegue che è riservato alla Corte costituzionale il giudizio di legittimità costituzionale anche delle leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

1.3. — Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente osserva che la norma denunciata appare in contrasto con l'art. 24, primo comma, Cost., che garantisce a tutti la possibilità di ricorrere al «sistema giudiziario» a tutela delle proprie ragioni; con l'art. 25, primo comma, Cost., che pone la garanzia dell'individuazione del «giudice naturale» in base a criteri predefiniti; con l'art. 102, primo comma, Cost., che stabilisce il principio della unitarietà della giurisdizione.

Richiama, al riguardo, il costante insegnamento della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato costituzionalmente illegittime specifiche norme di legge contenenti la previsione di forme di arbitrato obbligatorio per la risoluzione di controversie.

2. — Si è ritualmente costituito in giudizio il Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato per sostenere la fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Afferma il deducente che sembra del tutto scontato il contrasto dell'art. 13 del r.d.l. n. 1345 del 1930 con gli artt. 24, primo comma, 25, primo comma, e 102, primo comma, Cost., alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha chiarito che l'arbitrato è legittimo solo se fondato sulla concorde volontà delle parti, sicché sono incostituzionali le norme che, non consentendo alle parti di derogarvi con atto unilaterale, prevedono arbitrati obbligatori.

3. — Si è ritualmente costituita in giudizio, altresì, la Società Acquedotto Monferrato S.p.A., che ha concluso per la declaratoria di inammissibilità o di infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Osserva la deducente che fra le parti è intercorsa una convenzione, stipulata in data 14 ottobre 1935, con la quale è stata pattizamente regolata — al punto V — la competenza arbitrale per le controversie, che potessero insorgere fra le parti medesime, precisando quali controversie sarebbero state sottratte alla decisione degli arbitri

e quali altre, invece, sarebbero state loro deferite. Siffatta regolazione convenzionale vale a conferire natura negoziale e pattizia all'arbitrato in questione, sicché, non versandosi, nel caso in esame, nell'ipotesi dell'arbitrato obbligatorio, la questione — a suo avviso — è irrilevante e infondata.

Al riguardo, la deducente evidenzia che le parti, nella convenzione, non si sono limitate a un mero richiamo, puramente ripetitivo, della norma denunciata, ma, intendendo la previsione di legge come una norma dispositiva, hanno operato una libera opzione negoziale, scegliendo di rimettere al collegio arbitrale determinate controversie.

A sostegno della sua tesi, la deducente richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale, con riferimento al capitolato generale per le opere pubbliche e all'arbitrato obbligatorio in esso previsto, dichiarato incostituzionale dal giudice delle leggi con la sentenza n. 152 del 1996, ha costantemente ritenuto sussistente la competenza arbitrale relativamente ai rapporti, per i quali detto capitolato fosse stato richiamato dalle parti in termini non meramente riproduttivi, ma volontaristici (ciò in particolare per gli enti locali, non tenuti normativamente alla applicazione del medesimo capitolato).

4. — In prossimità dell'udienza, entrambe le parti costituite hanno presentato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

4.1. — Il Consorzio dei comuni per l'Acquedotto del Monferrato — richiamata la giurisprudenza di questa Corte in tema di arbitrato obbligatorio — sostiene che l'incostituzionalità della norma denunciata discenderebbe altresì da due suoi profili, implicitamente dedotti dall'ordinanza di rimessione, relativi, rispettivamente, alla sottrazione alle parti del potere di designare il terzo arbitro ed alla esclusione di ogni gravame nei confronti della pronuncia del collegio arbitrale.

4.2. — La Società Acquedotto Monferrato S.p.A. — ribadite le ragioni per le quali la questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante — ne deduce, in subordine, l'infondatezza, in quanto la norma impugnata sarebbe suscettibile di interpretazione, costituzionalmente corretta, nel senso della facoltatività dell'arbitrato da essa previsto.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 24, comma primo, 25 comma primo e 102, comma primo, della Costituzione, dell'art. 13 del regio decreto-legge 28 agosto 1930, n. 1345 (Norme per la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato), convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80, in quanto prevede un arbitrato obbligatorio per la risoluzione delle controversie relative alla costruzione o all'esercizio dell'acquedotto del Monferrato e all'applicazione dello stesso decreto-legge.

2. — Preliminarmente, deve essere respinta l'eccezione di irrilevanza della questione proposta dalla Società Acquedotto Monferrato S.p.A. sulla base del rilievo che, nel caso di specie, l'arbitrato non troverebbe il suo fondamento nella legge, bensì nella convenzione, stipulata nel 1935, con la quale le parti avrebbero liberamente disposto — sottraendovi talune controversie — in ordine all'arbitrato, quale modo di risolvere le altre controversie che sarebbero potute insorgere tra di esse.

È appena il caso di rilevare, in proposito, che la questione del fondamento — legislativo ovvero negoziale — dell'arbitrato può essere esaminata da questa Corte esclusivamente sotto il profilo dell'adeguatezza della motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 47 del 2003, n. 195 del 1999): e certamente non può dirsi implausibile ovvero contraddetta dagli atti la conclusione, cui perviene il giudice *a quo*, secondo la quale la clausola contenuta nella convenzione è meramente ricognitiva del vincolo imposto alle parti dalla legge.

3. — Passando al merito, la questione è fondata.

3.1. — Non è contestabile che la norma denunciata disciplina una ipotesi di arbitrato rituale: ciò che è reso evidente sia dall'uso di qualificazioni tipiche di tale istituto (in particolare, il ricorso al termine «giudicare» per designare il modo di formazione della «sentenza» resa dagli «arbitri», «secondo le regole del diritto») sia dal chiaro riferimento alla disciplina che l'allora vigente codice di procedura civile (del 1865) dedicava all'arbitrato rituale prevedendo la possibilità di proporre appello (art. 28) e, poi, ricorso per cassazione (art. 31) avverso la «sentenza» arbitrale.

Altrettanto indubbio è che la formulazione della norma è tale da escludere, come osserva il rimettente, ogni possibilità, per entrambe le parti, di adire i giudici statuali per la risoluzione di qualsiasi controversia tra di esse potesse insorgere: e cioè prevede un arbitrato rituale obbligatorio, il cui lodo — emesso da un collegio di tre arbitri, uno dei quali «nominato dal Ministro per l'interno di concerto con quello per le finanze» — non è impugnabile per violazione delle norme di diritto che gli arbitri sono tenuti ad applicare.

3.2. — Questa Corte fin dalla sentenza n. 127 del 1977 (in realtà anche in precedenza; ma, nei casi allora sottoposti, aveva escluso che si fosse in presenza di un vero arbitrato obbligatorio: sentenze n. 62 del 1968 e n. 50 del 1966), ha osservato che, poiché la Costituzione garantisce ad ogni soggetto il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, «il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi nella libera scelta delle parti: perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, comma primo, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, comma primo, Cost. [...], sicché la «fonte» dell'arbitrato non può più ricercarsi e porsi in una legge ordinaria o, più generalmente, in una volontà autoritativa».

Tale principio è stato costantemente ribadito da questa Corte con le sentenze n. 325 del 1998, n. 381 del 1997, n. 54 del 1996, numeri 232, 206 e 49 del 1994, n. 488 del 1991, e precisato nel senso che, anche qualora sia richiesto «l'accordo delle parti per derogare alla competenza arbitrale, si rimette pur sempre alla volontà della sola parte che non voglia tale accordo derogatorio, l'effetto di rendere l'arbitrato concretamente obbligatorio per l'altro soggetto che non l'aveva voluto», essendo «sufficiente la mancata intesa sulla deroga della competenza arbitrale per vanificare l'apparente facoltatività bilaterale dell'opzione» (sentenza n. 152 del 1996).

3.3. — L'illegittimità costituzionale della norma censurata, pertanto, risiede nella circostanza che essa preclude alle parti la possibilità di adire il giudice statale, essendo totalmente irrilevanti, viceversa, i profili relativi sia al regime del lodo sia alla composizione del collegio: purché a ciascuna delle parti sia assicurata la libertà di sottrarsi all'arbitrato previsto dalla legge o da una fonte eteronoma, ben può essere prevista la non impugnabilità del lodo *per errores in iudicando* ovvero una certa composizione (purché rispettosa del principio di eguaglianza delle parti: *cfr.* sentenza n. 33 del 1995) del collegio arbitrale, in quanto la garanzia costituzionale attiene alla libertà di scelta dello strumento dell'arbitrato e non già, assicurata che sia tale consapevole e libera scelta, a peculiari modalità di svolgimento dell'arbitrato stesso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 del regio decreto-legge 28 agosto 1930, n. 1345 (Norme per la costruzione e l'esercizio dell'acquedotto del Monferrato), convertito nella legge 6 gennaio 1931, n. 80.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 222

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso che solleva una pluralità di questioni - Trattazione separata - Riserva di separate pronunce.

Trasporto pubblico - Trasporto pubblico locale - Fondo ministeriale - Ripartizione della dotazione - Adozione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sentita la Conferenza unificata anziché previa intesa con la stessa - Ricorso della Regione Emilia-Romagna - Lesione della competenza residuale nella materia del trasporto pubblico locale e dell'autonomia finanziaria delle Regioni, violazione del principio di leale collaborazione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 157.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

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

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 26 febbraio 2004 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato — tra gli altri — l'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Tale disposizione — premette la ricorrente — prevede, tra l'altro, che «per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, è istituito un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti», che «la dotazione del fondo per l'anno 2004 è fissata in 33 milioni di euro» e che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite le modalità di riparto delle risorse di cui al presente comma».

Secondo la Regione Emilia-Romagna, tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima anzitutto per il fatto di istituire un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata, in materia di competenza residuale delle Regioni. A sostegno della propria doglianza la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte (in particolare, le sentenze n. 49 e n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003), secondo cui — nel nuovo sistema della finanza regionale di cui all'art. 119 Cost. — per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali lo Stato non potrebbe proseguire nella pratica di trasferimento diretto di risorse per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato.

La ricorrente formula, inoltre, specifica censura avverso la previsione secondo la quale le modalità di riparto delle risorse contemplate nella disposizione impugnata dovrebbero essere decise con d.P.C.m., «sentita la Conferenza unificata»; tale strumento collaborativo non corrisponderebbe infatti alle «ben più intense modalità di leale collaborazione» che sarebbero state indicate da questa Corte nella sentenza n. 16 del 2004, dove si richiama la necessità — per il caso in cui i trasferimenti non possano essere disposti senza vincoli di destinazione specifica — di passare attraverso «il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi».

La Regione conclude precisando che l'impugnazione «non coinvolge i contributi disposti dal terzo periodo del comma impugnato, in quanto essi costituiscono rimborso di contributi non dovuti».

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio affermando di voler resistere nei confronti di tutte le doglianze esposte nel ricorso introduttivo, riservandosi tuttavia — quanto a quella in questa sede presa in considerazione — di proporre le relative argomentazioni in una successiva memoria.

In data 24 dicembre 2004, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale rileva, anzitutto, che le censure proposte dalla ricorrente sembrerebbero escludere la disposizione di cui al quarto periodo del comma 157 impugnato, e non al terzo periodo, come — forse erroneamente — indicato nel ricorso. I dieci milioni di euro di cui al quarto periodo non sarebbero del resto destinati al «fondo» ed al relativo riparto tra aziende di trasporto pubblico locale come invece dovrebbe ritenersi per i restanti ventitré milioni.

L'Avvocatura riferisce che il decreto ministeriale previsto nel terzo periodo non è stato ancora emanato e che non potrebbe escludersi, «previa modifica legislativa», che il riparto del fondo segua la medesima procedura prevista per il finanziamento destinato al rinnovo del contratto collettivo per il settore del trasporto pubblico locale e disposto dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47; finanziamento già ripartito «sentita la Conferenza unificata» ed anche già erogato senza contestazioni o controversie, come risulterebbe dai documenti depositati in allegato alla memoria.

La difesa erariale osserva che l'importo di ventitré milioni di euro sarebbe ben poco rilevante in rapporto all'ingente flusso di finanza derivata dedicata al trasporto pubblico locale e al pesante fabbisogno delle oltre mille aziende coinvolte; tuttavia, l'interruzione o anche il semplice «turbamento» di tale flusso finanziario «farebbe emergere dissesti e potrebbe produrre persino interruzioni di pubblici servizi». Ad avviso dell'Avvocatura, le doglianze della ricorrente sarebbero state «stimolate» dall'utilizzo di un linguaggio un po' troppo tradizionale da parte del legislatore, il quale, anziché fare riferimento all'istituzione di un apposito fondo presso il Ministero, avrebbe potuto più semplicemente disporre lo stanziamento di risorse, evitando così di «dare la sensazione della "appropriazione" di una funzione, di una competenza amministrativa, laddove invece v'è solo l'apporto di risorse finanziarie». Infatti, la disposizione censurata dovrebbe soltanto consentire di far affluire risorse finanziarie aggiuntive direttamente a determinate aziende di trasporto pubblico locale in maggiore difficoltà, da individuare sentita la Conferenza unificata; il riferimento costituzionale corretto sarebbe dunque il quinto comma e non il terzo comma dell'art. 119 Cost.

A tale proposito, la difesa erariale si sofferma su alcune considerazioni di carattere generale, osservando, anzitutto, che gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 non dovrebbero risultare, in base alla lettera della Costituzione e contrariamente a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 16 del 2004, condizionati all'esercizio in concreto di «compiti di programmazione e di riparto dei fondi» da parte delle Regioni allorché siano coinvolti ambiti di competenza regionale. In secondo luogo, secondo l'Avvocatura, il divieto di finanziamenti a destinazione vincolata dovrebbe valere soltanto per il fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., in considerazione del fatto che soltanto in quest'ultima disposizione sarebbe rinvenibile tale divieto, di per sé insuscettibile di essere esteso a qualsiasi trasferimento dallo Stato alle autonomie. Infine, quanto specificamente al quinto comma dell'art. 119 Cost., sarebbe indubbio che esso consente interventi speciali dello Stato e stanziamenti di risorse aggiuntive nel bilancio statale in ambiti che non sono attribuiti alla competenza

legislativa «naturale» dello Stato, dal momento che — a ritenere che il riparto delle competenze legislative dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione di tale norma — questa risulterebbe del tutto inutile. Il quinto comma dell'art. 119 Cost. evidenzerebbe il riconoscimento del primato del Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che troverebbe limite unicamente nel requisito del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate — in termini molto ampi ed essenzialmente politici — nella stessa disposizione.

Sulla base di tali considerazioni, la difesa erariale conclude per «l'incongruità metodologica dell'impostare l'impugnazione delle leggi statali ad opera di ricorrenti Regioni partendo dall'elencazione contenuta nell'art. 117, secondo comma, Cost.», nonché per «la non condivisibilità dell'opinione secondo la quale sussisterebbe uno stretto collegamento tra competenze legislative dello Stato e possibilità di flussi finanziari diretti, cioè non tramite la finanza regionale, dallo Stato alle autonomie locali».

3. — Anche la Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le proprie doglianze replicando agli argomenti formulati dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la ricorrente, la disposizione censurata prevederebbe l'ennesimo Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata in materia di competenza residuale delle Regioni e ciò renderebbe ragione dell'evidente «imbarazzo» dell'Avvocatura erariale nel difenderla, sia richiamando «il linguaggio un po' troppo tradizionale» con cui la disposizione sarebbe formulata (come se la riforma del Titolo V della Costituzione non fosse intervenuta), sia cadendo nella contraddizione di affermare, da un lato, che il decreto ministeriale non sarebbe stato ancora emanato e d'altronde le risorse da ripartire sarebbero di assai scarso rilievo, dall'altro che l'interruzione o il turbamento dei flussi finanziari necessari al settore del trasporto pubblico locale determinerebbe conseguenze gravissime anche sui diritti dei cittadini.

La Regione sottolinea il fatto che i trasporti pubblici locali sarebbero senza dubbio materia di competenza residuale delle Regioni, rappresentando peraltro un servizio pubblico di cui lo Stato dovrebbe definire — attraverso le adeguate procedure collaborative tante volte richiamate da questa Corte — i «livelli essenziali» e per i quali dovrebbe assicurare il finanziamento integrale in base all'art. 119, quarto comma, Cost., in quanto funzioni fondamentali delle autonomie locali. Nella suddetta materia, pertanto, non potrebbero trovare alcuno spazio né interventi finanziari diretti dello Stato nei confronti degli enti locali, né trasferimenti vincolati, né fondi «trattenuti» dal Ministero, né interventi finanziari diretti a favore di soggetti privati, mentre in relazione agli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, essi non soltanto dovrebbero essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai comuni o agli altri enti e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla norma costituzionale (o, comunque, a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni), ma dovrebbero essere indirizzati a determinati comuni o categorie di comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni); inoltre, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste — in nome dell'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze — dovrebbero essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. A sostegno di tale ricostruzione, la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, le sentenze numeri 424, 423, 320, 49 e n. 16 del 2004 e 370 del 2003.

In conclusione, la Regione afferma l'impossibilità di fondare nell'attuale Titolo V della Costituzione l'ipotesi che il Governo, con il solo onere della forma meno intensa di leale collaborazione (il parere), possa scegliere — come interpreta l'Avvocatura — le aziende di trasporto pubblico locale a cui favore erogare direttamente finanziamenti aggiuntivi.

Considerato in diritto

1. — Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale — tra gli altri — dell'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione. Peraltro, la Regione ha precisato che l'impugnazione «non coinvolge i contributi disposti dal terzo periodo del comma impugnato, in quanto essi costituiscono rimborso di contributi non dovuti».

La disposizione impugnata prevede la costituzione di «un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» per il generico fine di assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale» e la sua ripartizione tramite «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Secondo la Regione ricorrente, tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima anzitutto per il fatto di istituire un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata in materia di competenza residuale delle Regioni.

In ogni caso, sarebbe comunque contrastante con il principio di leale collaborazione la previsione secondo la quale il riparto delle risorse previste sia effettuato con d.P.C.m., dopo aver semplicemente sentito la Conferenza unificata.

2. — Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di legittimità costituzionale indicate devono essere trattate separatamente dalle altre concernenti la legge n. 350 del 2003 e sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

3. — Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito esposti.

4. — Non vi è dubbio che la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i «servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati» ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (*cf.*, in particolare, gli artt. 1 e 3).

In questo stesso testo normativo l'art. 20, comma 5, prevede espressamente che le risorse statali di finanziamento relative all'espletamento delle funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali siano «individuate e ripartite» tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

5. — Questa Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presidono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (*cf.* sentenze numeri 160 e 77 del 2005, 320 e 49 del 2004), né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (*cf.* sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003).

Le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, (*cf.* sentenze n. 49 e n. 16 del 2004), 117, secondo comma, lettera e), Cost. (*cf.* sentenze n. 77 del 2005 e n. 14 del 2004).

Nel caso in esame l'Avvocatura generale dello Stato si riferisce espressamente a quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 Cost., che riconoscerebbe il «primato del Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che trova limite unicamente nel «requisito» del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate — in termini peraltro molto ampi ed essenzialmente «politici» — nello stesso comma quinto («promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», etc.)».

Tuttavia, il quinto comma dell'art. 119 Cost. autorizza semplicemente lo Stato, per conseguire le molteplici finalità ivi espressamente indicate, ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali: o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale (modalità questa, però, che presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119, così garantendo a Regioni, Province e comuni che le loro entrate finanzino «integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»); oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di: determinati comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (*cf.* sentenza n. 16 del 2004).

Peraltro, l'art. 4, comma 157, della legge n. 350 del 2003 non è riconducibile a quest'ultima particolare tipologia di intervento a sostegno della finanza regionale o locale, non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario.

Nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è contenuta nel citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997, il cui comma 5 stabilisce le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato. Il fondo previsto dall'art. 4, comma 157, della legge n. 350 del 2003, risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento appena richiamato e ciò appare, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa.

Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze numeri 49 e 16 del 2004); ciò tenendo altresì conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sentenza n. 37 del 2004).

Da questo punto di vista, va ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che — ai fini della emanazione del d.P.C.m. per la ripartizione del fondo e a differenza di quanto previsto dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997 — si limita a richiedere che sia «sentita» la Conferenza unificata Stato-Regioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale. È invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la disposizione impugnata sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunzie la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004) con il ricorso indicato in epigrafe,

Dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 157, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui prevede che la dotazione del fondo venga ripartita «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché stabilire che tale decreto sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 223

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio penale a carico di un deputato per il reato di diffamazione a mezzo stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse, resa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'auto-rità giudiziaria procedente - Insussistenza - Spettanza alla Camera dei deputati della potestà contestata.

- Delibera della Camera dei deputati del 21 marzo 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Fernanda CONTRI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 21 marzo 2000 relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Marcello Dell'Utri nei confronti del dott. Giancarlo Caselli ed altri, promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, ufficio 20, notificato il 4 settembre 2002, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 36 del registro conflitti 2002.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2004 il giudice relatore Franco Bile;

Udito l'avvocato Sergio Panunzio per la Camera dei deputati.

Rilevato in fatto

1. — Con ricorso del 12 aprile 2001, depositato il 16 maggio 2001, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione chiedendo che questa Corte dichiari che non spetta alla Camera dei deputati affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Marcello Dell'Utri in relazione ai fatti per i quali è stata esercitata nei suoi confronti l'azione penale e, conseguentemente, annulli la delibera adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 21 marzo 2000.

Espone il g.i.p. ricorrente che — a seguito della querela proposta il 9 giugno 1999 nei confronti del deputato Dell'Utri dall'allora Procuratore della Repubblica di Palermo dott. Giancarlo Caselli e dai sostituti dottori Guido Lo Forte, Domenico Gozzo, Antonio Ingroia, Mauro Terranova, Lia Sava ed Umberto De Giglio — il pubblico ministero presso il Tribunale di Roma ha esercitato l'azione penale nei confronti del deputato Dell'Utri, formulando richiesta di rinvio a giudizio, presentata il 22 maggio 2000, in ordine al reato di cui agli artt. 595, terzo

comma, del codice penale e 13 della legge n. 47 del 1948 (Disposizioni sulla stampa). In particolare al deputato Dell'Utri era contestato di avere — nel corso di un'intervista pubblicata sul quotidiano «Il Messaggero» del 10 marzo 1999, nell'articolo intitolato «È l'inizio della campagna elettorale» e sottotitolato «Dell'Utri si difende: contro di me un accanimento politico. E vuole candidarsi alle europee», rilasciata a seguito della richiesta di custodia cautelare formulata nei suoi confronti il 22 gennaio 1999 dal Procuratore della Repubblica di Palermo dott. Caselli e dai sostituti dottori Lo Forte, Gozzo, Ingroia, Terranova, Sava e De Giglio — offeso la loro reputazione pronunciando le seguenti affermazioni: «è cominciata la campagna elettorale», «si muove in prima persona», «la loro è una reazione infantile, cominciano a capire che il castello che mi hanno costruito addosso sta crollando e allora ne fanno uno nuovo», «i pentiti sono come dei juke-box, metti il gettone e loro dicono ciò che vuoi. Ma io non ho gettoni. La Procura sì.».

La Camera dei deputati, con delibera in data 21 marzo 2000, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ha dichiarato che i fatti per i quali era in corso il procedimento penale nei confronti del deputato Dell'Utri concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadevano, pertanto, nella previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del g.i.p. ricorrente, la Camera avrebbe erroneamente ritenuto sussistenti i presupposti necessari per poter considerare le dichiarazioni rese dal deputato direttamente connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari. In particolare — osserva il ricorrente — l'insindacabilità delle dichiarazioni rese *extra moenia* può essere riconosciuta solo ove vi sia corrispondenza sostanziale tra le stesse e quelle espresse nell'ambito dell'attività tipica del parlamentare; inoltre può riconoscersi l'insindacabilità solamente se tale ultima attività sia stata già espletata, ossia se il parlamentare abbia già espresso dichiarazioni od opinioni nella sede propria parlamentare e solo successivamente o, quanto meno, contestualmente abbia dato pubblicità esterna ad esse.

Nel caso in esame — secondo il ricorrente — questi presupposti non ricorrono, essendo state le dichiarazioni asseritamente diffamatorie rese agli organi di stampa ben prima che la Camera dei deputati discutesse la richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza del 5 marzo 1999, con la quale il g.i.p. di Palermo aveva disposto l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Dell'Utri.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 414 dell'11-31 luglio 2002.

3. — Il ricorso, unitamente all'ordinanza suddetta, è stato notificato il 4 settembre 2002 e depositato l'11 settembre 2002.

4. — Con memoria del 23 settembre 2002 si è costituita la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente giusta deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 81 del 18 settembre 2002 e deliberazione dell'Assemblea del 19 settembre 2002.

La difesa della Camera ritiene che il ricorso sia infondato, come risulterebbe, in particolare, dalla peculiare scansione temporale e procedimentale nel cui ambito le dichiarazioni incriminate si collocano. Esse sono state rese alla stampa il 10 marzo 1999, subito dopo, cioè, la trasmissione alla Camera dei deputati — in data 9 marzo 1999 — della richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Palermo (ordinanza del 5 marzo 1999) che, accogliendo le richieste formulate il 22 gennaio 1999 dalla Procura palermitana, aveva disposto l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Dell'Utri.

Pertanto, secondo la difesa della Camera, le dichiarazioni incriminate sono sopraggiunte subito dopo l'avvio del procedimento parlamentare previsto dal secondo comma dell'articolo 68 della Costituzione (ed analiticamente disciplinato dagli articoli 18 e seguenti del regolamento della Camera). Esso non si esaurisce nel suo atto conclusivo — la deliberazione dell'Assemblea — ma si apre con la stessa richiesta di autorizzazione alla custodia cautelare, per svolgersi poi attraverso un complesso iter che vede dapprima la «immediata» trasmissione degli atti da parte del Presidente della Camera alla Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio; quindi un'istruttoria svolta dalla suddetta Giunta, nel corso della quale deve essere sentito il deputato interessato, che si conclude con una proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione; ed infine la deliberazione dell'Assemblea.

Nel caso in esame, il procedimento parlamentare era da ritenersi iniziato il giorno 9 marzo 1999, quando era pervenuta alla Camera — trasmessa dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Palermo — l'ordinanza del 5 marzo 1999 con cui il g.i.p. del Tribunale di Palermo aveva disposto la custodia cautelare a carico di varie persone, fra cui il deputato Dell'Utri.

Dunque — secondo la difesa della Camera — il deputato Dell'Utri ha reso le dichiarazioni incriminate il 10 marzo 1999 subito dopo l'inizio del procedimento parlamentare di autorizzazione della custodia cautelare, ed appena una settimana prima dell'apertura della fase istruttoria di competenza della Giunta, avviata con la seduta del 17 marzo 1999 e proseguita con altre quattro sedute della Giunta; in particolare, nel corso della seduta del 6 aprile 1999, si era anche proceduto all'audizione del deputato Dell'Utri. Successivamente, sulla base della proposta della Giunta di non concedere l'autorizzazione, l'Assemblea della Camera aveva deliberato in tal senso nella seduta del 13 aprile 1999, nel corso della quale lo stesso deputato Dell'Utri aveva preso nuovamente la parola ed erano intervenuti numerosi altri deputati.

Pertanto, le dichiarazioni incriminate si inseriscono a pieno titolo in tale contesto, perché pronunciate subito dopo l'atto introduttivo del procedimento (la richiesta della Procura di Palermo) e perché ritenute necessarie dal parlamentare per esprimere non tanto o soltanto la propria difesa personale, ma per contribuire alla definizione degli elementi sulla base dei quali l'Assemblea avrebbe potuto esprimere, sulla richiesta, una decisione meditata. Proprio per la loro collocazione temporale dunque — ritiene conclusivamente la difesa della Camera, che ha ribadito le sue argomentazioni anche con una memoria depositata in prossimità dell'udienza — le opinioni espresse dal deputato Dell'Utri, concernenti la richiesta di custodia cautelare, sono perfettamente riconducibili al procedimento parlamentare allora in corso.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione sollevato dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma pone la questione se spetti alla Camera dei deputati affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle dichiarazioni del deputato Marcello Dell'Utri, espresse nel corso di un'intervista pubblicata sul quotidiano «Il Messaggero» del 10 marzo 1999 (per le quali è stata esercitata nei suoi confronti l'azione penale in ordine al reato di diffamazione) relative alla richiesta di autorizzazione all'esecuzione dell'ordinanza del 5 marzo 1999, con cui il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palermo, su istanza della Procura di Palermo, aveva disposto la sua custodia cautelare in carcere. Secondo il g.i.p. ricorrente, la Camera — cui la richiesta era stata trasmessa il 9 marzo 1999 — avrebbe erroneamente ritenuto sussistenti i presupposti necessari per considerare le dichiarazioni del deputato direttamente connesse all'esercizio delle funzioni parlamentari.

2. — Il ricorso deve essere rigettato.

Il secondo comma dell'art. 68 della Costituzione prevede tra l'altro che, «Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere [...] arrestato o altrimenti privato della libertà personale». L'autorizzazione è l'atto conclusivo di un particolare procedimento parlamentare, che si apre con l'arrivo alla Camera di appartenenza della richiesta di autorizzazione all'esecuzione di una misura limitativa della libertà personale di un suo membro, formulata dal giudice che l'ha disposta, e prosegue con l'immediata trasmissione degli atti da parte del Presidente di quella Camera alla competente Giunta, la quale procede nei modi e nei tempi stabiliti dai regolamenti parlamentari. In particolare, l'art. 18 del regolamento della Camera dei deputati prevede che la Giunta, dopo avere invitato il deputato interessato a fornire i chiarimenti da lui ritenuti opportuni, deve — nel termine tassativo di trenta giorni dalla trasmissione — riferire all'Assemblea sottoponendo alla sua deliberazione una proposta di concessione o di diniego dell'autorizzazione (in senso sostanzialmente conforme dispone l'art. 135 del regolamento del Senato della Repubblica).

Siffatta peculiare disciplina connota incisivamente il procedimento parlamentare in esame, specie per quanto concerne la sua apertura (determinata non da una libera scelta della Camera o del Senato, ma dall'iniziativa di un organo appartenente ad altro potere dello Stato) ed il suo svolgimento (rigidamente scandito da termini ristretti e tassativi, in vista della sua obbligatoria conclusione con una proposta da sottoporre all'Assemblea). Questi specifici caratteri necessariamente si riverberano sulle dichiarazioni che, mentre è in corso il procedimento, il deputato o senatore destinatario della misura cautelare da autorizzare even-

tualmente renda a proposito di essa, all'esterno della sede del Parlamento, prima di essere ascoltato dalla Giunta (o di avere altrimenti esercitato al riguardo le sue funzioni parlamentari), per sostenere che la richiesta del giudice non può essere accolta, essendo ispirata da intento persecutorio. Dichiarazioni del genere infatti risultano collegate alla pendenza di quel procedimento parlamentare — e a quanto l'interessato potrà dire in Parlamento — sì da restarne in tal senso qualificate. Esse quindi devono ritenersi per ciò solo coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dal primo comma dell'art. 68 della Costituzione, a differenza delle altre dichiarazioni rese *extra moenia* da parlamentari al di fuori di una puntuale relazione con il procedimento di cui al secondo comma dello stesso articolo, che di tale garanzia possono fruire solo ove ricorrano gli ulteriori requisiti elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Nel caso di specie, la misura della custodia cautelare a carico del deputato Dell'Utri — cui si riferiva la richiesta di autorizzazione all'esecuzione pervenuta alla Camera il 9 marzo 1999 — era stata disposta su istanza della Procura della Repubblica di Palermo. E le dichiarazioni rese alla stampa dal medesimo deputato il giorno successivo (quando ormai il procedimento di cui al secondo comma dell'art. 68 della Costituzione era in corso), miranti a sottolineare il *fumus persecutionis* ravvisabile nell'atteggiamento da tempo tenuto da quella Procura nei suoi confronti, costituiscono non tanto un'iniziativa autonoma del parlamentare, quanto piuttosto affermazioni volte, nell'ambito del citato procedimento, ad ottenere dalla Camera il diniego dell'autorizzazione all'esecuzione del provvedimento cautelare. Ciò è del resto puntualmente comprovato dalla sostanziale corrispondenza del loro contenuto con quanto dallo stesso deputato affermato nell'ulteriore corso del procedimento, in sede di audizione avanti la Giunta per le autorizzazioni, il 6 aprile 1999.

Pertanto, la Camera dei deputati, ritenendo insindacabili le dichiarazioni rese alla stampa dal deputato Dell'Utri il 10 marzo 1999, in quanto opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari, non ha ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali; e, conseguentemente, non ha leso le attribuzioni dell'autorità giudiziaria che procedeva contro il medesimo deputato per il reato di diffamazione con il mezzo della stampa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara che spetta alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Marcello Dell'Utri, oggetto del procedimento penale pendente davanti al giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CONTRI

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 224

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Ricongiungimento per i genitori a carico - Requisiti - Assenza di altri figli nel Paese di origine o documentata impossibilità degli stessi di provvedere al sostentamento dei genitori ultrasessantacinquenni - Denunciata lesione del diritto inviolabile alla vita familiare, ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti, compressione di diritti internazionalmente riconosciuti - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 29, comma 1, lettera *c*), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29 e 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Fernanda CONTRI;

Giudici: Piero Alberto CAPOTOSTI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), promosso con ordinanza del 10 ottobre 2003 dal Tribunale di Prato sul ricorso proposto da Errafia Mustapha, iscritta al n. 251 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 gennaio 2005 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Prato, con ordinanza emessa il 10 ottobre 2003, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 10 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

Innanzitutto al Tribunale rimettente, come dal medesimo riferito nelle premesse dell'ordinanza, è stato impugnato il provvedimento di diniego del visto d'ingresso, su ricorso di un cittadino marocchino regolarmente residente in Italia con carta di soggiorno a tempo indeterminato, il quale aveva chiesto il ricongiungimento familiare con i propri genitori, negatogli dal Consolato generale d'Italia a Casablanca per difetto delle condizioni richieste dalla legge.

Il giudice *a quo* precisa anzitutto di essere tenuto alla verifica della sussistenza delle condizioni richieste per il rilascio del visto, in quanto il ricorrente, oltre alla declaratoria di nullità del provvedimento per difetto di motivazione, ha chiesto anche l'emanazione del visto, ai sensi dell'art. 30, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998. A tal fine il rimettente osserva che l'art. 29, lettera *c*), del citato decreto legislativo, nel testo modificato dalla legge n. 189 del 2002, consente il ricongiungimento per i genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel paese di origine o di provenienza ovvero per i genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute e che, nella fattispecie, la domanda non potrebbe essere accolta, in quanto il ricorrente, oltre a due fratelli soggiornanti regolarmente in Italia e ad un'altra sorella residente in Spagna, risulta avere in Marocco un fratello e due sorelle, anche se questi non sono in grado di mantenere i genitori, l'uno per il modesto reddito e le altre per l'assenza di redditi propri.

Ad avviso del rimettente, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 29 della Costituzione, perché la limitazione contenuta nella disciplina del ricongiungimento familiare impedisce a chi sia desideroso di adempiere gli obblighi di solidarietà familiare nei confronti dei genitori anziani ed indigenti, come nella specie, l'esercizio dell'inviolabile diritto ad una vita familiare, il quale è riconosciuto dalla Costituzione anche agli stranieri, pienamente equiparati ai cittadini, come è stato più volte affermato da questa Corte in relazione al godimento di diritti fondamentali.

Il requisito della assenza di altri figli nel paese di origine dei genitori costituisce, secondo il rimettente, un elemento privo di rilievo ai fini del diritto del singolo al godimento della vita familiare e darebbe luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti che abbiano fratelli e quelli che non li abbiano.

Vi sarebbe inoltre una violazione del diritto al rispetto della vita familiare, espressamente affermato dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con la legge n. 848 del 1955, la quale avrebbe forza privilegiata rispetto alla normativa ordinaria, in virtù dell'art. 10 della Costituzione, che impone al legislatore di regolare la condizione giuridica dello straniero in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Tale diritto, come previsto nel comma 2 dell'art. 8 della Convenzione, potrebbe essere compreso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui. L'unico profilo invocabile a sostegno della limitazione introdotta dalla legge in questione potrebbe essere quello relativo al benessere economico del paese, in quanto, ai sensi dell'art. 30, comma 2, il permesso di soggiorno per motivi familiari consente l'accesso ai servizi assistenziali.

2. — È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per sostenere la infondatezza della questione.

La difesa erariale sottolinea anzitutto come questa Corte, nell'ordinanza n. 232 del 2001, abbia affermato che il legislatore può legittimamente limitare il diritto al ricongiungimento al fine di equamente bilanciare l'interesse dello straniero alla ricostituzione del nucleo familiare con gli altri valori sottesi dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri.

Poiché nella fattispecie viene in considerazione l'ipotesi del ricongiungimento dei genitori a figli non già minorenni bensì maggiorenni, l'Avvocatura rileva come siano diversi in questo caso gli obblighi di solidarietà familiare, i quali devono ritenersi limitati all'assistenza verso i genitori che ne abbiano bisogno; sarebbe perciò pienamente ragionevole la limitazione del ricongiungimento dei genitori alle sole ipotesi in cui questi siano a carico del figlio richiedente e non abbiano altri figli nel paese di origine o provenienza ovvero siano ultrasessantacinquenni e gli altri figli siano impossibilitati a mantenerli per ragioni di salute.

La difesa erariale esclude poi la sussistenza della dedotta violazione dell'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rilevando come la Corte di Strasburgo abbia affermato che il diritto al rispetto della vita familiare può subire varie limitazioni, poiché spetta agli Stati contraenti assicurare l'ordine e il benessere pubblico nell'esercizio del loro diritto al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri.

L'Avvocatura osserva infine che la limitazione del ricongiungimento dello straniero maggiorenne ai genitori, nei soli casi previsti dalla norma impugnata, appare non solo consentita ma anche rispondente al modello di famiglia tutelato nel nostro ordinamento.

Considerato in diritto

1. — La questione sollevata dal Tribunale di Prato ha ad oggetto l'art. 29, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), il quale consente allo straniero di chiedere il ricongiungimento per i genitori a carico qualora non abbiano altri figli nel Paese di origine o di provenienza ovvero per i genitori ultrasessantacinquenni qualora gli altri figli siano impossibilitati al loro sostentamento per documentati gravi motivi di salute.

Ad avviso del Tribunale rimettente, la norma si porrebbe in contrasto con gli artt. 2 e 29 della Costituzione, perché impedirebbe l'esercizio dell'inviolabile diritto ad una vita familiare, riconosciuto dalla Costituzione anche agli stranieri, pienamente equiparati ai cittadini in relazione al godimento di diritti fondamentali; con l'art. 3 della Costituzione, poiché, sotto il profilo del diritto del singolo al godimento della vita familiare, sarebbe irrilevante la presenza o meno di altri figli dei genitori nel paese di origine, la cui previsione darebbe anzi luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti che abbiano fratelli e quelli che non li abbiano; con l'art. 10 della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto il diritto al rispetto della vita familiare potrebbe essere compresso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

2. — La questione non è fondata.

Il testo originario della disposizione impugnata consentiva allo straniero — che avesse la disponibilità di un alloggio e di un reddito annuo rispondenti a determinati parametri — di chiedere il ricongiungimento familiare per i genitori, ponendo quale unica condizione che essi fossero a carico del medesimo richiedente.

A seguito delle modifiche introdotte con la legge n. 189 del 2002, la norma impugnata, con previsione evidentemente più restrittiva rispetto alla precedente, indica ulteriori requisiti ai fini del ricongiungimento con i genitori, rappresentati dall'assenza di altri figli nel Paese di origine o provenienza ovvero dall'impossibilità degli altri figli, per documentati gravi motivi di salute, di provvedere al sostentamento dei genitori ultrasessantacinquenni.

Nella previsione di questi nuovi e diversi requisiti il Tribunale rimettente ravvisa un contrasto con gli indicati parametri della Costituzione, invocando una pronuncia parzialmente caducatoria che ripristini l'originaria formulazione della norma.

2.1. — La principale censura che il rimettente muove alla norma sospettata di incostituzionalità riguarda la lesione del diritto all'unità familiare (artt. 2 e 29 Cost.).

Come è stato affermato da questa Corte nelle sentenze n. 28 del 1995 e n. 203 del 1997, «la garanzia della convivenza del nucleo familiare» si radica «nelle norme costituzionali che assicurano protezione alla famiglia e in particolare, nell'ambito di questa, ai figli minori»; si è inoltre affermato che «il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono [...] diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri».

Mentre l'inviolabilità del diritto all'unità familiare è certamente invocabile e deve ricevere la più ampia tutela con riferimento alla famiglia nucleare, eventualmente in formazione e, quindi, in relazione al ricongiungimento dello straniero con il coniuge e con i figli minori, non può invece sostenersi che il principio contenuto nell'art. 29 della Costituzione abbia una estensione così ampia da ricomprendere tutte le ipotesi di ricongiungimento di figli maggiorenni e genitori; infatti nel rapporto tra figli maggiorenni, ormai allontanatisi dal nucleo di origine, e genitori l'unità familiare perde la caratteristica di diritto inviolabile costituzionalmente garantito e contestualmente si aprono margini che consentono al legislatore di bilanciare «l'interesse all'affetto» con altri interessi di rilievo.

Questa Corte ha già sottolineato come il decreto legislativo n. 286 del 1998 tuteli il diritto dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato a mantenere l'unità del suo nucleo familiare, prevedendo la possibilità del ricongiungimento familiare che, nella sussistenza delle condizioni regolate dall'art. 29, può essere chiesto in particolare per il coniuge e per i figli minori a carico; ed ha riconosciuto che il legislatore può legittimamente porre dei limiti all'accesso degli stranieri nel territorio nazionale effettuando un «corretto bilanciamento dei valori in gioco», poiché sussiste in materia un'ampia discrezionalità legislativa limitata solo dal vincolo che le scelte non risultino manifestamente irragionevoli (ordinanza n. 232 del 2001).

E nella specie non risulta irragionevole la scelta effettuata dal legislatore del 2002 di limitare il ricongiungimento alle ipotesi in cui vi sia una effettiva e grave situazione di bisogno di quei familiari che non possono in alcun modo soddisfare autonomamente le proprie esigenze primarie di vita, non avendo nemmeno altri figli nel paese di origine in grado di sostentarli.

Le stesse argomentazioni valgono per le ragioni di solidarietà familiare invocate dal rimettente; anzi, in questo caso è ancora più ampia la discrezionalità del legislatore, in quanto il concetto di solidarietà non implica necessariamente quello di convivenza, essendo ben possibile adempiere il relativo obbligo mediante modalità diverse dalla convivenza.

2.2. — Un ulteriore motivo di illegittimità della norma in esame è ravvisato dal rimettente nel contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché, sotto il profilo del diritto del singolo al godimento della vita familiare, sarebbe irrilevante la presenza di altri figli dei genitori nel paese di origine, la cui previsione darebbe anzi luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento tra richiedenti il ricongiungimento che abbiano fratelli e quelli che non li abbiano.

Si è già detto che il diritto al godimento della vita familiare deve essere garantito senza condizioni a favore dei coniugi e dei nuclei familiari con figli minori, mentre negli altri casi esso può anche subire restrizioni, purché nei limiti della ragionevolezza. Tale limite non risulta superato nella previsione normativa in esame, ove si consideri ad esempio l'ipotesi che vi siano altri figli nel paese d'origine e siano pertanto possibili altre forme di conservazione dell'unità familiare.

Nella legge in esame tale diritto è invece garantito nelle situazioni di grave bisogno in cui versano i genitori quando non abbiano alcuna possibilità di provvedere al proprio mantenimento, ma non in altri casi.

È dunque infondata la censura relativa alla disparità di trattamento, che sussisterebbe tra il richiedente il ricongiungimento che non abbia altri fratelli o sorelle e quello che invece li abbia, avuto riguardo alla diversità delle situazioni poste a raffronto, che giustifica una disciplina differente.

2.3. — L'ultimo profilo dedotto dal giudice *a quo* a sostegno della illegittimità costituzionale della norma denunciata concerne la pretesa violazione dell'art. 10 della Costituzione in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto, a parere del medesimo rimettente, il diritto al rispetto della vita familiare potrebbe essere compresso dall'autorità pubblica solo qualora l'ingerenza costituisca una misura che, in una società democratica, sia necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

In merito a tale censura è sufficiente osservare che non è invocabile l'art. 10 della Costituzione, poiché, secondo l'indirizzo di questa Corte, «esorbita dagli schemi del diritto internazionale pattizio» (sentenza n. 32 del 1999).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 23 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 29 e 10 della Costituzione, dal Tribunale di Prato, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente e redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

05C0661

N. 225

Sentenza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Imprenditore - Prelevamenti non giustificati dai conti correnti bancari - Presunzione che si tratti, detratti i relativi costi, di ricavi - Denunciata violazione del principio di capacità contributiva e irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, numero 2).
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso con ordinanza del 4 novembre 2002 dalla Commissione tributaria regionale di Torino sull'appello proposto da Nota Bruno contro l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Saluzzo, iscritta al n. 689 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2005 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 4 novembre 2002 la Commissione tributaria regionale di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) — come sostituito dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 463 del 15 luglio 1982 — nella parte in cui stabilisce «che i prelevamenti annotati nei conti bancari sono posti come ricavi se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario».

Premette il rimettente di essere chiamato a decidere, in grado di appello, sulla impugnazione di un avviso di accertamento in materia di imposte dirette, precisando, quanto alla rilevanza della questione, che, su un reddito complessivamente accertato in lire 1.439.156.000, ben lire 1.231.898.000 derivano da prelevamenti bancari non giustificati.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la Commissione tributaria rileva che il legislatore tributario avrebbe costruito un sistema basato su di una doppia presunzione legale, in base alla quale i prelevamenti non giustificati si presumono acquisti e questi ultimi si presumono ricavi, così da sollevare l'amministrazione dall'onere di provare l'effettiva evasione fiscale. Tale doppia presunzione sarebbe, ad avviso del rimettente, logicamente viziata, tanto più che ad essa necessariamente conseguirebbe «l'equazione» secondo cui i ricavi equivalgono a redditi, non essendo possibile detrarre i costi da ricavi che sono considerati tali solo per disposizione legislativa.

Da ciò discenderebbe — ad avviso del rimettente — un'ingiustificata disparità di trattamento, quanto al criterio di determinazione del reddito, in danno di quanti sono soggetti all'accertamento in base alle risultanze bancarie.

Aggiunge, sotto altro aspetto, il rimettente che il descritto procedimento accertativo, in virtù del quale i prelevamenti sarebbero considerati reddito, si sostanzierebbe in definitiva in una sanzione impropria, determinando un maggior debito di imposta tale da comportare l'applicazione della «sanzione propria», con ulteriore disparità di trattamento tra contribuenti, a seconda della metodologia di accertamento adottata.

Dalle considerazioni tutte che precedono discenderebbe, poi, che la disposizione impugnata, determinando un debito di imposta non adeguato alla effettiva capacità contributiva, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 53 della Costituzione.

2. — È intervenuto in giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione, ulteriormente illustrando le proprie difese in una memoria depositata nell'imminenza della camera di consiglio.

Premesso che di per sé la disponibilità, o meno, di conti bancari è elemento idoneo a differenziare le diverse capacità contributive, rileva innanzitutto la difesa erariale che la norma impugnata determina una mera inversione dell'onere probatorio, essendo consentito al contribuente di liberarsi dagli effetti della presunzione indicando il beneficiario del prelievo.

Del tutto immotivata sarebbe, comunque, l'affermazione secondo la quale ne discenderebbe un'ingiustificata equiparazione dei ricavi ai redditi. La pretesa indeducibilità dei costi dai ricavi presunti, oltretutto non confortata dalla più recente giurisprudenza di legittimità, deriverebbe eventualmente da altra norma, non individuata dal rimettente, con conseguente difetto di rilevanza della questione.

Riguardo, poi, alla asserita irragionevolezza della disposizione impugnata, l'Avvocatura osserva che l'inversione dell'onere probatorio che deriva dalla disposizione colpisce il comportamento reticente del contribuente, ma non priva invece di adeguata tutela il contribuente che cooperi nella esatta quantificazione del reddito imponibile, restando priva di significato — nel caso in cui la presunzione non sia vinta — una qualificazione degli effetti della norma in termini di sanzione impropria.

Considerato in diritto

1. — La Commissione tributaria regionale di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui prevede che i prelevamenti effettuati nell'ambito dei rapporti bancari siano posti, come ricavi, a base delle rettifiche ed accertamenti dell'amministrazione finanziaria, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili.

La norma sarebbe — ad avviso del rimettente — lesiva del principio di eguaglianza in danno dei titolari di rapporti bancari, assoggettandoli alla irragionevole doppia presunzione che i prelevamenti non giustificati

siano acquisti e che dagli acquisti derivino ricavi, costituenti imponibile per l'intero, stante l'impossibilità di dedurre i costi da siffatti ricavi meramente presunti. Con violazione, perciò, anche del principio di capacità contributiva.

2. — La questione non è fondata.

Va premesso che l'assunto del rimettente, relativo alla indeducibilità delle componenti negative dal maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata, non solo è apodittico, ma risulta altresì smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tenere conto — in ossequio al principio di capacità contributiva — non solo dei maggiori ricavi ma anche della incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati.

Così interpretata, la norma si sottrae alla censura di violazione dell'art. 53 della Costituzione, risolvendosi, quanto alla destinazione dei prelievi non risultanti dalle scritture contabili, in una presunzione di ricavi *iuris tantum* suscettibile, cioè, di prova contraria attraverso la indicazione del beneficiario dei prelievi.

Una presunzione siffatta non appare, poi, lesiva del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, non essendo manifestamente arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati dai conti correnti bancari effettuati da un imprenditore siano stati destinati all'esercizio dell'attività d'impresa e siano, quindi, in definitiva, detratti i relativi costi, considerati in termini di reddito imponibile.

Deve, infine, escludersi la violazione del principio di eguaglianza in danno dei titolari di conti bancari, essendo la disponibilità di tali conti elemento idoneo a legittimare il rilievo meramente probatorio attribuito al prelievo non giustificato di somme.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, numero 2), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale di Torino, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 226

Ordinanza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento amministrativo - Violazione amministrativa - Facoltà di far pervenire al prefetto scritti difensivi e documenti - Consegna all'ufficio postale - Mancata previsione - Denunciato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti, lesione del diritto di difesa - Omessa descrizione della fattispecie oggetto del giudizio, motivazione apodittica - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Fernanda CONTRI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), promosso con ordinanza del 9 giugno 2004 dal giudice di pace di Sant'Angelo dei Lombardi nel procedimento civile vertente tra Ruggiero Giuseppe e la Regione Campania, iscritta al n. 933 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 febbraio 2005 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 giugno 2004, il giudice di pace di Sant'Angelo dei Lombardi nel procedimento civile avente ad oggetto l'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione;

che, premette il giudice *a quo*, il ricorrente avrebbe presentato istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale relativamente all'art. 18 della legge sopra citata nella parte in cui, prevedendo la possibilità per gli interessati di far pervenire all'autorità scritti difensivi e documenti entro trenta giorni dalla data di contestazione o notificazione della violazione, non prevede per gli interessati la facoltà di consegnare tali scritti e documenti all'Ufficio postale nel rispetto del termine suddetto;

che il giudice *a quo* ritiene che tale norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, in quanto rappresenterebbe un indubbio e ingiustificato ostacolo per la tutela in sede giurisdizionale dei diritti del ricorrente il quale «potrebbe essere di fatto privato della possibilità di far pervenire scritti e documenti comprovanti la sua estraneità alla violazione»;

che richiamando giurisprudenza di questa Corte, la quale avrebbe affermato il principio secondo cui il diritto di difesa non può essere pregiudicato da attività riferibile a terzi, il giudice *a quo* ritiene che tale principio dovrebbe essere «esteso a tutte le ipotesi di contraddittorio per l'irrinunciabile esercizio del diritto di difesa» (sentenza n. 447 del 2002, *recte* sentenza n. 477 del 2002);

che l'ordinanza si conclude con l'affermazione della rilevanza della questione ai fini della definizione del giudizio;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale ha preliminarmente rilevato che la questione sarebbe inammissibile per difetto assoluto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione;

che nel merito, secondo l'Avvocatura, il dubbio di legittimità sarebbe comunque privo di fondamento, in quanto la disposizione censurata disciplinerebbe una fase amministrativa della procedura (in particolare la facoltà riconosciuta all'interessato di far pervenire scritti difensivi e/o documenti al Prefetto ovvero la richiesta di essere sentiti), nella quale sarebbe del tutto fuori luogo richiamare il diritto di difesa costituzionalmente garantito e paventare la violazione;

che il caso in esame non rientrerebbe, secondo la difesa dello Stato, nell'ipotesi prevista dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale si riferisce a deroghe alla regola generale della improrogabilità dei termini perentori soltanto qualora l'inutile decorso dei termini derivante da causa non imputabile alla parte onerata abbia determinato la perdita definitiva del diritto vantato e l'impossibilità per la parte di agire altrimenti e difendersi in giudizio per la tutela dei propri diritti;

che nel giudizio *a quo* la parte conserverebbe comunque la facoltà di opporsi all'ordinanza eventualmente pronunciata dall'autorità amministrativa e di far valere in giudizio i propri diritti.

Considerato che il giudice di pace di Sant'Angelo dei Lombardi, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) per contrasto con gli articoli 3 e 24 della Costituzione, ha omesso di fornire alcuna descrizione della fattispecie oggetto del suo giudizio;

che, inoltre, l'ordinanza di rimessione non contiene alcuna motivazione sulla rilevanza della questione ai fini della definizione del giudizio, soltanto apoditticamente affermata;

che pertanto deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CONTRI

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 227

Ordinanza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta regionale sulle attività produttive IRAP - Società di persone che operano con il solo lavoro dei soci - Inclusione tra i soggetti passivi dell'imposta - Denunciata discriminazione rispetto ai lavoratori dipendenti e ai pensionati - Manifesta infondatezza della questione.

- D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 2, secondo periodo, e 3, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo periodo, e 3, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), promosso con ordinanza del 13 marzo 2002 dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari sul ricorso proposto da Congia Ortu Paderi S.n.c. contro l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Sanluri, iscritta al n. 898 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 6 aprile 2005 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Cagliari, con ordinanza depositata il 13 marzo 2002, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo periodo, e 3, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali);

che — ad avviso del rimettente — le norme impugnate sarebbero lesive del principio di eguaglianza in danno delle società di persone che operano con il solo lavoro dei soci, assoggettate indiscriminatamente all'imposta regionale sulle attività produttive pur in mancanza di qualsiasi elemento organizzativo, rispetto ai titolari di reddito da lavoro dipendente e da pensione, che non sono invece compresi tra i soggetti passivi dell'imposta stessa.

Considerato che il rimettente denuncia, quanto all'individuazione dei soggetti passivi dell'IRAP, la violazione del principio di eguaglianza nei confronti delle società di persone che operino «senza apprezzabile impiego di capitali e senza impiego di lavoro dipendente» rispetto ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati;

che le categorie poste a confronto sono tuttavia all'evidenza prive del carattere di omogeneità necessario ai fini di una comparazione da effettuarsi con riferimento al principio di eguaglianza, considerato che il presupposto applicativo dell'IRAP, quale definito dall'art. 2, primo periodo, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), è rappresentato dall'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata, cosicché l'esclusione dall'imposta di soggetti che per definizione non esplicano attività autonome, come i lavoratori dipendenti ed i pensionati, non può assumersi a *tertium comparationis* rispetto al trattamento riservato a soggetti di natura diversa, come le società di persone, la cui attività è invece riconducibile, almeno in via astratta, a quel presupposto applicativo;

che la questione va pertanto dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, secondo periodo, e 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Cagliari con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 228

Ordinanza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Esclusione - Denunciata disparità di trattamento rispetto a reati attribuiti alla competenza del Tribunale, irragionevolezza, lesione del diritto di difesa, eccesso rispetto ai principi della legge delega - Manifesta infondatezza delle questioni.

- D.Lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 76 e 77, primo comma.

Reati e pene - Atti contrari alla pubblica decenza - Mancata depenalizzazione limitatamente all'ipotesi di condotta colposa - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento rispetto al delitto di atti osceni, contrasto con la funzione rieducativa della pena - Difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, difformità tra la parte motiva e il dispositivo dell'ordinanza di remissione - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, art. 44; legge 25 giugno 1999, n. 205, artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), in relazione all'art. 726 del codice penale.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nonché dell'art. 44 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio), e degli artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche del sistema penale e tributario), in relazione all'art. 726 del codice penale, promossi, nell'ambito di diversi procedimenti penali, dal Giudice di pace di Pavia con ordinanza del 9 maggio 2003, dal Giudice di pace di Vittorio Veneto con ordinanze del 30 ottobre 2003 e del 5 febbraio 2004, dal Giudice di pace di Conegliano con ordinanze del 14 e 21 novembre 2003 e del 13 febbraio 2004, rispettivamente iscritte al n. 554 del registro ordinanze 2003 e ai numeri 19, 324, 668, 669 e 670 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2003 e nn. 8, 17 e 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2005 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che con ordinanza del 9 maggio 2003 (r.o. n. 554 del 2003) il Giudice di pace di Pavia ha sollevato, su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 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), nella parte in cui non consente il ricorso ai riti alternativi e in particolare all'applicazione della pena su richiesta nel procedimento davanti al giudice di pace;

che il giudice rimettente rileva che la legge-delega 24 novembre 1999, n. 468, «nulla dispone circa l'applicabilità dei riti alternativi nel processo davanti al giudice di pace e che l'esclusione dei medesimi (e,

in particolare, del patteggiamento) [...] non appare ragionevolmente riconducibile ai principi generali ispiratori della legge di riforma né chiaramente funzionale allo scopo di massima semplificazione da questa perseguito»;

che ad avviso del rimettente le motivazioni addotte nella Relazione al decreto legislativo n. 274 del 2000 a sostegno dell'esclusione dei riti alternativi «appaiono poco persuasive, se non addirittura inconferenti, in relazione ai reati di pericolo — tra i quali è inquadrabile il reato di guida in stato di ebbrezza» oggetto del giudizio *a quo* — visto che per detti reati, da un lato, non si pone l'esigenza di «assicurare un'adeguata tutela delle ragioni della persona offesa» e, dall'altro, non si può ravvisare il rischio di «un aumento del contenzioso civile» come effetto della possibilità di ricorrere al patteggiamento;

che il giudice *a quo* ritiene che la disposizione censurata violi anche l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento di «situazioni analoghe», in quanto solo nei procedimenti davanti al tribunale è possibile usufruire della riduzione di pena collegata al patteggiamento;

che la disparità di trattamento non potrebbe ritenersi «compensata» dalle peculiarità del processo penale davanti al giudice di pace, quali la particolare tipologia (e mitezza) delle sanzioni applicabili e le forme di definizione alternativa del procedimento: da un lato, infatti, le pene sono sì meno afflittive, ma caratterizzate dall'effettività, in quanto non è ammessa la sospensione condizionale; dall'altro, l'esclusione della procedibilità nei casi di particolare tenuità del fatto è statisticamente di portata assai marginale e l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie non ha un ambito di applicazione generale;

che con ordinanza del 30 ottobre 2003 (r.o. n. 19 del 2004) il Giudice di pace di Vittorio Veneto ha sollevato, su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., la medesima questione di legittimità costituzionale;

che il giudice rimettente rileva che l'esclusione dell'applicazione della pena su richiesta sembra imposta dalla necessità di assicurare una adeguata tutela delle ragioni della persona offesa e di assecondare la funzione conciliativa del giudice di pace, ma tali esigenze non eliminano la disparità di trattamento derivante dalla diversità della disciplina processuale rispetto a quella prevista per i reati di competenza del giudice ordinario;

che la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, in quanto l'istituto del patteggiamento risulta ammesso per i reati di maggiore gravità attribuiti alla competenza del tribunale mentre non lo è per i reati «minori» di competenza del giudice di pace, nonché con l'art. 24 Cost., posto che «non è possibile sottrarre all'imputato il suo fondamentale diritto alla difesa»;

che ad avviso del rimettente l'irragionevolezza della disciplina e la lesione del principio di eguaglianza sono particolarmente evidenti nei casi in cui reati di competenza del Giudice di pace sono giudicati dal tribunale per connessione e risultano pertanto applicabili il patteggiamento e gli altri riti alternativi, «con tutti i relativi benefici per l'imputato sul piano sanzionatorio»;

che con ordinanza del 5 febbraio 2004 (r.o. n. 324 del 2004) il medesimo Giudice di pace di Vittorio Veneto ha sollevato, su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 274 del 2000, riproponendo, quanto all'art. 3 Cost., censure sostanzialmente corrispondenti a quelle svolte nell'ordinanza n. 19 del registro ordinanze del 2004;

che il rimettente ritiene che la disposizione in esame violi anche l'art. 76 Cost. per eccesso di delega in relazione al criterio direttivo posto dall'art. 17 della legge 24 novembre 1999, n. 468, secondo il quale «il procedimento penale davanti al giudice di pace è disciplinato tenendo conto delle norme del Libro VIII del codice di procedura penale riguardanti il procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, con le massime semplificazioni rese necessarie dalla competenza dello stesso giudice», rilevando che nel Libro VIII è compreso il Titolo III, relativo ai procedimenti speciali, e che, in particolare, il patteggiamento consente la massima semplificazione ed economia processuale;

che nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte al n. 554 del registro ordinanze del 2003 e ai numeri 19 e 324 del registro ordinanze del 2004 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate;

che ad avviso dell'Avvocatura rientrerebbe infatti nella discrezionalità del legislatore «l'estensione o meno di una particolare disciplina, per di più speciale, [...] in una determinata area giurisdizionale»;

che, in ogni caso, l'esclusione del patteggiamento sarebbe «immediatamente desumibile dalla legge-delega», in quanto gli istituti individuati dall'art. 2 del decreto legislativo n. 274 del 2000, e segnatamente il patteggiamento, sono «estranei alla natura» del procedimento davanti al giudice di pace;

che il rispetto del criterio della massima semplificazione, la vocazione conciliativa del giudice di pace, la modesta gravità dei fatti devoluti alla sua cognizione, nonché la natura delle relative sanzioni, comunque non detentive, hanno appunto indotto il legislatore a non prevedere riti alternativi «al di fuori dei meccanismi di improcedibilità per tenuità del fatto, nonché di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie e all'oblazione»;

che il Giudice di pace di Conegliano, con ordinanze del 14 novembre 2003 (r.o. n. 668 del 2004) e del 21 novembre 2003 (r.o. n. 669 del 2004), ha sollevato, su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 274 del 2000, sulla base di considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte nell'ordinanza n. 19 del registro ordinanze del 2004;

che, infine, con ordinanza del 13 febbraio 2004 (r.o. n. 670 del 2004) il Giudice di pace di Conegliano ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 274 del 2000, riproponendo le stesse argomentazioni svolte nelle ordinanze numeri 668 e 669 del registro ordinanze del 2004;

che inoltre il giudice *a quo*, nel prendere in esame il reato di atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 cod. pen.), per cui procede, rileva che tra tale fattispecie e quella di atti osceni (art. 527 cod. pen.) intercorre un rapporto di genere a specie, in quanto il delitto di atti osceni «offende più intensamente ed in modo più grave il pudore sessuale»; ciononostante, l'art. 44 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio), che ha depenalizzato l'ipotesi colposa disciplinata dal capoverso dell'art. 527 cod. pen., ha mantenuto la punibilità, a titolo di colpa, per la fattispecie prevista dall'art. 726 cod. pen.;

che, alla luce di tali considerazioni, il giudice *a quo* solleva, su eccezione della difesa, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del decreto legislativo n. 507 del 1999 e degli artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche del sistema penale e tributario), in relazione all'art. 726 cod. pen. (Atti contrari alla pubblica decenza), nella parte in cui non prevedono la depenalizzazione, «sotto il profilo della colpa», della contravvenzione descritta da tale norma;

che, in particolare, l'art. 3 Cost. sarebbe violato per irragionevolezza e per disparità di trattamento, in quanto «se un soggetto commette atti indecenti (colposi) è punito con sanzione penale, mentre se commette atti osceni (colposi) va esente da pena»;

che per gli stessi motivi sarebbero violati il principio di colpevolezza e la finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.).

Considerato che tutti i rimettenti sollevano questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 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), nella parte in cui non consente il ricorso ai riti alternativi e, in particolare, all'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento davanti al giudice di pace;

che deve pertanto essere disposta la riunione dei relativi giudizi;

che le questioni sono sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione da tutti i rimettenti, in riferimento anche all'art. 24 Cost. nelle ordinanze numeri 19, 668 e 669 del registro ordinanze del 2004, e in riferimento altresì agli artt. 76 e 77 Cost. nelle ordinanze n. 554 del registro ordinanze del 2003 e n. 324 del registro ordinanze del 2004;

che, quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., i rimettenti in sostanza lamentano l'ingiustificata disparità di trattamento riservata agli autori dei reati di competenza del giudice di pace, per i quali soltanto è esclusa la possibilità di accedere al patteggiamento, nonché l'irragionevolezza di una disciplina che consente l'applicazione della pena su richiesta in relazione a reati di maggiore gravità, attribuiti alla competenza del tribunale o della corte d'assise, e la preclude, invece, per violazioni di minore gravità, di competenza del giudice di pace;

che la lesione del principio di eguaglianza e l'irragionevolezza della disciplina sarebbero particolarmente evidenti quando, verificandosi ipotesi di connessione ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 274 del 2000, reati di competenza del giudice di pace vengono ad essere giudicati dal giudice ordinario, con conseguente possibilità per l'imputato di patteggiare anche con riferimento a tali reati;

che ad avviso del Giudice di pace di Vittorio Veneto e del Giudice di pace di Conegliano l'impossibilità di fruire del patteggiamento violerebbe altresì il diritto di difesa dell'imputato;

che, in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., i Giudici di pace di Pavia e di Vittorio Veneto (r.o. n. 554 del 2003 e n. 324 del 2004) lamentano che, in assenza di un'espressa esclusione dei riti alternativi nella legge-delega, la scelta operata dal legislatore delegato non appare conforme ai principi ispiratori del procedimento davanti al giudice di pace e, soprattutto, al principio della massima semplificazione, posto che proprio il ricorso al patteggiamento contribuirebbe ad assicurare tale obiettivo;

che, quanto alle censure mosse in riferimento all'art. 3 Cost., si deve tenere presente, da un punto di vista generale, che il procedimento davanti al giudice di pace presenta caratteri assolutamente peculiari, di per sé non comparabili con la struttura del procedimento davanti al tribunale e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario (per analoghe considerazioni, rispetto a vari istituti non previsti nel procedimento davanti al giudice di pace, v. da ultimo ordinanze numeri 349 e 201 del 2004, numeri 290 e 231 del 2003);

che il decreto legislativo n. 274 del 2000 contempla forme alternative di definizione, non previste dal codice di procedura penale, che si innestano in un procedimento che concerne reati di minore gravità, con un apparato sanzionatorio del tutto autonomo, in cui il giudice deve favorire la conciliazione tra le parti (artt. 2, comma 2, e 29, commi 4 e 5) e in cui la citazione a giudizio può avvenire anche su ricorso della persona offesa (art. 21);

che, in particolare, l'istituto del patteggiamento, così come delineato nel codice di procedura penale, mal si concilierebbe con il costante coinvolgimento della persona offesa nel procedimento davanti al giudice di pace, anche con riferimento alle forme alternative di definizione del procedimento;

che, infatti, il giudice, da un lato, può escludere la procedibilità per la particolare tenuità del fatto, *ex* art. 34, comma 2, solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento e, dall'altro, può pronunciare l'estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie, *ex* art. 35, commi 1 e 5, solo dopo aver sentito la persona offesa;

che le caratteristiche del procedimento davanti al giudice di pace consentono di ritenere che l'esclusione dell'applicabilità dei riti alternativi sia frutto di una scelta non irragionevole del legislatore delegato, comunque tale da non determinare una ingiustificata disparità di trattamento;

che tali conclusioni non sono inficiate dal dato che in caso di connessione — peraltro circoscritta dall'art. 6 del decreto legislativo n. 274 del 2000 alla sola ipotesi di concorso formale di reati — è consentito il ricorso al patteggiamento anche in relazione ai reati attratti nella competenza del giudice «superiore»;

che, infatti, le situazioni addotte dai rimettenti a sostegno della supposta disparità di trattamento sono tra loro affatto diverse e non possono essere oggetto di comparazione al fine del giudizio di costituzionalità;

che le considerazioni esposte valgono anche per i profili di illegittimità riferiti all'art. 24 Cost., posto che le ragioni che giustificano l'omessa previsione del patteggiamento a loro volta escludono che sia ravvisabile una violazione del diritto di difesa;

che, quanto alle censure mosse in relazione agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., per costante giurisprudenza di questa Corte i principî e i criteri direttivi della legge di delegazione devono essere interpretati sia tenendo conto delle finalità ispiratrici della delega, sia verificando, nel silenzio del legislatore delegante sullo specifico tema, che le scelte operate dal legislatore delegato non siano in contrasto con gli indirizzi generali della stessa legge-delega (v., *ex plurimis*, ordinanza n. 248 del 2004, nonché sentenze n. 308 del 2002, n. 96 del 2001 e n. 230 del 1991);

che, nella specie, l'art. 17, comma 1, della legge n. 468 del 1999 si limita a raccomandare al legislatore delegato di «tenere conto», quale modello di riferimento, del procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica, nonché a prevedere lo svolgimento del giudizio in forma semplificata (lettera *l*), la introduzione di forme di definizione del procedimento nei casi di particolare tenuità del fatto e di occasionalità della condotta e di ipotesi di estinzione del reato conseguente a condotte riparatorie o risarcitorie, nonché l'obbligo del giudice di procedere al tentativo di conciliazione (lettere *f*, *g* e *h*);

che in attuazione di tali principî il legislatore delegato ha delineato un procedimento già di per sé caratterizzato da una accentuata semplificazione rispetto al procedimento davanti al giudice monocratico;

che è proprio la struttura complessiva del procedimento davanti al giudice di pace, accompagnata da specifiche forme di definizione alternativa, che consente di escludere che la omessa previsione del patteggiamento integri una violazione della legge-delega;

che le questioni devono pertanto essere dichiarate manifestamente infondate in relazione a tutti i parametri costituzionali evocati dai rimettenti;

che nell'ordinanza n. 670 del registro ordinanze del 2004 il Giudice di pace di Conegliano ha anche sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio), e degli artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche del sistema penale e tributario), in relazione all'art. 726 del codice penale (Atti contrari alla pubblica decenza), nella parte in cui non prevedono la depenalizzazione della contravvenzione descritta da tale norma, limitatamente all'ipotesi di condotta colposa;

che il rimettente lamenta che la disciplina censurata abbia depenalizzato la forma colposa del più grave delitto di atti osceni, prevista dall'art. 527, secondo comma, cod. pen., mentre continua a costituire reato la meno grave ipotesi contravvenzionale, attribuita alla competenza del giudice di pace, degli atti contrari alla pubblica decenza, punita anche a titolo di colpa;

che pertanto la disciplina censurata violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il duplice profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento, nonché l'art. 27 Cost. per contrasto con la funzione rieducativa della pena;

che il rimettente, pur avendo espressamente enunciato nella parte motiva la questione di legittimità costituzionale e indicato i relativi parametri di riferimento, nel dispositivo ha sollevato questione di legittimità solo in relazione all'art. 2 del decreto legislativo n. 274 del 2000;

che inoltre il giudice *a quo* richiede alla Corte un intervento volto a eliminare la sola ipotesi colposa della contravvenzione prevista dalla norma incriminatrice, ma non fornisce alcuna indicazione da cui desumere la natura meramente colposa della fattispecie sottoposta al suo esame, così omettendo di motivare in ordine alla rilevanza della questione;

che sotto entrambi i profili la questione va pertanto dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 76 e 77, primo comma, della Costituzione, dal giudice di pace di Pavia, dal Giudice di pace di Vittorio Veneto e dal Giudice di pace di Conegliano, con le ordinanze in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 del decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio), e degli artt. 1 e 7, comma 1, lettera c), della legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche del sistema penale e tributario), in relazione all'art. 726 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice di pace di Conegliano, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 229

Ordinanza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Ricorso giurisdizionale avverso sanzione amministrativa - Preclusione in assenza di cauzione - Infrazione compiuta da cittadino straniero su veicolo immatricolato all'estero - Fermo amministrativo del veicolo in assenza di cauzione - Denunciata compressione della tutela giurisdizionale, disparità di trattamento in base al reddito, trattamento differenziato in relazione alla nazionalità e al luogo di immatricolazione del veicolo, violazione dei diritti dell'uomo, lesione del diritto di difesa - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della cauzione preclusiva del corso del giudizio - Sopravvivenza della cauzione a pena di fermo del veicolo, non preclusiva, isolatamente considerata, del giudizio - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 204-*bis*, introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del d.l. 27 giugno 2003, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, e art. 207.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Piero Alberto CAPOTOSTI;

Giudici: Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nonché del successivo articolo 207 del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992, promosso con ordinanza del 5 marzo 2004 dal Giudice di pace di Cesena nel procedimento civile vertente tra Harris Graham John e il Prefetto di Forlì-Cesena, iscritta al n. 588 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

Udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2005 il giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che il Giudice di pace di Cesena ha sollevato questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 2, 3, 10 e 24 della Costituzione — dell'articolo 204-*bis* del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-*septies*, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nonché del successivo articolo 207 del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che le due disposizioni sono censurate, rispettivamente, «nella parte in cui prevedono» — la prima — «che il ricorrente, di qualunque Stato sia, debba comunque procedere al deposito del ricorso previo versamento nella cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso», di «una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore»; nonché — la seconda — che «all'atto della contestazione immediata dell'infrazione a cittadino straniero su veicolo immatricolato all'estero» questi «debba versare una cauzione pari al doppio del minimo edittale qualora voglia far valere le proprie ragioni nelle opportune sedi di legge, a pena di ritiro della patente e sequestro del mezzo»;

che il giudice rimettente — nel premettere di essere investito della «opposizione a sanzione amministrativa» proposta da un cittadino britannico, al quale «era stata contestata una contravvenzione per avere violato il dettato di cui all'art. 148 comma 12 e 16» del codice della strada — deduce che il ricorrente avrebbe assunto la descritta iniziativa giudiziale «pur avendo già corrisposto la sanzione amministrativa in misura del minimo edittale previsto per la violazione *de qua* a mani degli agenti intervenuti a rilevare il sinistro dal quale ha preso abbrivio la contestazione», giacché, «servendogli il motore a bordo del quale avrebbe violato il codice della strada, non poteva permettersi il sequestro del mezzo stante l'imminente rientro in patria»;

che costituitasi nel giudizio *a quo* la Prefettura di Forlì, prosegue il rimettente, questa eccepiva «l'improcedibilità dell'opposizione *ex art. 204-bis*, comma 1» del codice della strada, non avendo il ricorrente provveduto al versamento della «cauzione» prevista da tale articolo di legge;

che effettivamente, evidenzia il Giudice di pace di Cesena, il ricorso in questione risulta «depositato in cancelleria (...) senza il versamento (...) della somma richiesta, ovvero pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta dall'organo accertatore» (con violazione, dunque, di quanto prescritto dall'art. 204-*bis*, comma 3, del codice della strada);

che, per contro, risulterebbe effettuata «la corresponsione della sanzione amministrativa determinata nel minimo», conformemente a quanto stabilito dall'art. 207 del medesimo codice (*recte*: dal comma 2-*bis* di tale articolo), disposizione in base alla quale — assume il rimettente — «chi commette una violazione amministrativa con un veicolo immatricolato in uno Stato comunitario, se non effettua immediatamente il pagamento in misura ridotta nelle mani dell'agente accertatore, deve versare, a pena di ritiro della patente o di fermo amministrativo del veicolo, una cauzione di ammontare pari alla metà del massimo della sanzione prevista» (*recte*: al minimo edittale, giusto il disposto dal predetto comma 2-*bis*);

che, peraltro, ambedue le disposizioni summenzionate contrasterebbero con la Costituzione, di talché il Giudice di pace di Cesena ha sollevato la questione di legittimità di cui in premessa, la cui rilevanza e non manifesta infondatezza è dallo stesso così motivata;

che, segnatamente, quanto alla «rilevanza della questione», il giudice rimettente osserva che nel caso sottoposto al suo esame «appare del tutto evidente» il «collegamento giuridico e non già di mero fatto» intercorrente tra la *res iudicanda* e le norme ritenute incostituzionali;

che, difatti, il rigetto della questione di legittimità costituzionale comporterebbe che «il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile», mentre nell'ipotesi di accoglimento «la suddetta opposizione dovrà essere esaminata nel merito»;

che in ordine, invece, alla «non manifesta infondatezza» della questione, il giudice *a quo* deduce innanzitutto la violazione degli articoli 2, 3 e 10 della Costituzione;

che, in particolare, l'art. 204-*bis* del d.lgs. n. 285 del 1992 contrasterebbe con l'art. 3 della Carta fondamentale, ponendo «i soggetti abbienti e non abbienti su un piano di disuguaglianza tra loro», permettendo «esclusivamente al soggetto che sia in possesso di una somma di danaro addirittura doppia rispetto a quella che gli consentirebbe di definire la pendenza mediante pagamento in misura ridotta, di potere tutelare i propri diritti proponendo ricorso al giudice di pace»;

che, inoltre, ad escludere l'ipotizzata violazione costituzionale non potrebbe addursi il rilievo che per il «soggetto non abbiente sarebbe comunque possibile presentare il ricorso al prefetto» (atteso che «tale procedura non prevede il versamento di alcuna cauzione»), giacché ciò trasformerebbe il ricorso all'autorità giudiziaria «in un mezzo di tutela riservato esclusivamente ai soggetti più facoltosi»;

che secondo il rimettente il medesimo art. 204-*bis* «lede altresì l'art. 2 Cost. che sancisce il valore assoluto della persona umana, frustrando uno dei diritti fondamentali dell'individuo», dando vita, peraltro, ad una violazione del tutto «analoga a quella dell'imposizione del pagamento in misura ridotta a carico dello straniero»;

che, difatti, anche l'art. 207 del codice della strada, secondo il rimettente, «implica una palese disparità di trattamento», e ciò «a dispetto del principio di conformità dell'ordinamento italiano a quello straniero»;

che siffatta discriminazione risulterebbe «tanto più evidente», ove si consideri che in base all'art. 10, secondo comma, della Costituzione «la condizione giuridica dello straniero deve essere regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» (così l'art. 16 delle disposizioni preliminari al codice civile e gli articoli 3 e seguenti del codice penale), mentre nel caso di specie «tale trattamento disparitario è il frutto del

venir meno dell'Italia agli obblighi ad ella incombenti in forza dell'art. 6 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, l'art. 12 Ce)», come riconosciuto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 19 marzo 2002, n. 224;

che, invero, tale sentenza — prosegue il rimettente — «ha ritenuto che l'art. 207 del codice della strada comporti un trattamento differenziato e non proporzionato dei trasgressori alle norme della circolazione stradale in relazione al luogo di immatricolazione del veicolo e, quindi in ultima analisi, in relazione alla loro residenza»;

che la disciplina italiana, difatti, «muta sensibilmente ove il trasgressore commetta la violazione con un veicolo immatricolato all'estero (per quello che interessa agli odierni fini, in uno Stato comunitario) e tale violazione sia accertata immediatamente», differente essendo, invece, il trattamento «in caso di infrazione commessa con un veicolo immatricolato in Italia», posto che in tale ipotesi «il trasgressore dispone di un termine di sessanta giorni, decorrenti dalla contestazione o dalla notificazione dell'infrazione, per il pagamento del minimo edittale»;

che, per contro, ai sensi dell'art. 207 del codice della strada — secondo il rimettente — «in caso di infrazione commessa a bordo di un veicolo immatricolato all'estero o targato EE, il trasgressore deve versare immediatamente il minimo edittale oppure, in particolare se intende contestare l'infrazione davanti al prefetto, costituire una cauzione pari al doppio del minimo» (ovvero pari al minimo edittale, quando si tratti di un veicolo immatricolato in un Stato comunitario), e ciò «a pena di ritiro della patente o di fermo amministrativo del veicolo» (ma, in realtà, è la sola misura del fermo quella prevista dal comma 3 dell'articolo *de quo* «quando non sia adempiuto il predetto onere»);

che circa, poi, le «ragioni obbiettive tali da giustificare l'esistenza della norma di che trattasi», il rimettente osserva che le stesse debbono essere identificate nella «mancanza di strumenti internazionali o comunitari che assicurino che una sanzione pecuniaria per una infrazione al codice della strada irrogata in uno Stato membro possa essere eseguita, eventualmente, in un altro Stato membro» dell'Unione europea, e, dunque, nella «esistenza di un concreto rischio che la sanzione non sia riscossa», anche in ragione della «carezza di reciprocità tra la Repubblica italiana ed altri Stati membri» dell'Unione, oltre che dell'assenza di «convenzioni bilaterali atte ad assicurare tale esecuzione»;

che, tuttavia, secondo il giudice di pace, «l'identico concreto obiettivo» assicurato dalla norma *de qua* «sarebbe altrettanto agevolmente perseguito anche attraverso la corresponsione di una cifra pari al minimo edittale con eventuale incameramento della stessa ad opera dell'autorità italiana alla scadenza del termine di sessanta giorni previsto dall'art. 202» del codice della strada;

che quanto premesso, pertanto, evidenzerebbe — conclude sul punto il giudice di pace rimettente — «la violazione dei diritti costituzionali dell'uomo sotto il profilo dell'osservanza dell'eguaglianza *ex art. 10 Cost.* e del diritto di difendersi», giacché, sebbene la norma costituzionale richiamata non imponga «l'assimilazione della posizione dello straniero a quella del cittadino», la «condizione di reciprocità» quanto al godimento dei diritti civili sarebbe «conforme tanto alla consuetudine dell'ordinamento internazionale quanto a quello costituzionale»;

che quanto alla dedotta violazione dell'art. 24 della Costituzione, il giudice *a quo* evidenzia come dalla «sola lettura della norma costituzionale» appaia «palese il netto contrasto» tra questa e «l'art. 24-bis» (*recte*: 204-bis) del codice della strada;

che, difatti, l'articolo in questione — nell'imporre il previo pagamento di una «cauzione», quale condizione di ammissibilità del ricorso giurisdizionale — «non assicura la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi a coloro i quali non dispongono di una sufficiente agiatezza economica, in tal modo ledendo gravemente il diritto di difesa», considerato, oltretutto, che tale disposizione scoraggia il soggetto non abbiente dall'utilizzare «l'unico mezzo di tutela (...) soggetto al principio della soccombenza», costringendolo o comunque inducendolo «a presentare ricorso al prefetto per la tutela dei propri diritti, sede in cui in caso di accoglimento dell'opposizione il ricorrente non viene affatto rifiuto non solo delle eventuali spese sostenute per l'assistenza ad un professionista, ma neppure delle spese vive sostenute».

Considerato che il Giudice di pace di Cesena ha sollevato questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 2, 3, 10 e 24 della Costituzione — dell'articolo 204-bis del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), introdotto dall'art. 4, comma 1-septies, del decreto-legge 27 giugno 2003, n. 151 (Modifiche ed integrazioni al codice della strada), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2003, n. 214, nonché del successivo articolo 207 del medesimo d.lgs. n. 285 del 1992;

che le due disposizioni sono censurate, rispettivamente, la prima, nella parte in cui prevede «che il ricorrente, di qualunque Stato sia, debba comunque procedere al deposito del ricorso previo versamento nella cancelleria del giudice di pace, a pena di inammissibilità del ricorso», di «una somma pari alla metà del massimo editale della sanzione inflitta dall'organo accertatore»; la seconda, nella parte in cui stabilisce che, «all'atto della contestazione immediata dell'infrazione a cittadino straniero su veicolo immatricolato all'estero», questi «debba versare una cauzione pari al doppio del minimo editale» qualora «voglia far valere le proprie ragioni nelle opportune sedi di legge, a pena di ritiro della patente e sequestro del mezzo»;

che, in sostanza, il rimettente denuncia la illegittimità costituzionale delle predette disposizioni in quanto precluderebbero, in assenza del versamento delle cauzioni suddette, la tutela giurisdizionale per lo straniero che abbia contravvenuto a regole della circolazione stradale con veicolo immatricolato all'estero;

che, tuttavia, con sentenza n. 114 del 2004 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 204-*bis* sopra richiamato, affermando che l'imposizione dell'onere economico prevista da tale articolo finisce «con il pregiudicare l'esercizio dei diritti che l'art. 24 della Costituzione proclama inviolabili, considerato che il mancato versamento comporta un effetto preclusivo dello svolgimento del giudizio, incidendo direttamente sull'ammissibilità dell'azione esperita»;

che, in tale situazione, non sussiste più alcun ostacolo di ordine processuale che impedisca al rimettente di dare ulteriore corso al giudizio *a quo*, essendo stata eliminata la preclusione derivante dalla disposizione contenuta nell'art. 204-*bis* del codice della strada;

che l'art. 207, comma 3, dello stesso codice non pone, difatti, alcuna (ulteriore) preclusione d'ordine processuale, ma si limita a disporre che, «in mancanza del versamento della cauzione» (di cui ai precedenti commi 2 e 2-*bis*), venga disposto «il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto il predetto onere e, comunque, per un periodo non superiore a 60 giorni»;

che, dunque, tale norma, isolatamente considerata, non pone alcun impedimento all'ulteriore corso del giudizio, anche in considerazione della circostanza che, all'atto della contestazione dell'infrazione, l'interessato ha provveduto al versamento nelle mani degli agenti della somma corrispondente al minimo della sanzione prevista per l'infrazione stessa;

che, pertanto, gli atti devono essere restituiti al giudice *a quo* perché valuti se, all'esito della sopravvenienza della sentenza di questa Corte n. 114 del 2004, sussista ancora, in relazione all'art. 207 del codice della strada, la rilevanza della questione agli effetti del giudizio innanzi a sé incardinato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Giudice di pace di Cesena.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CAPOTOSTI

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 230

Ordinanza 6 - 8 giugno 2005

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Custodia cautelare in carcere - Obbligo dell'interrogatorio di garanzia - Esecuzione della misura cautelare nella fase dibattimentale - Obbligo di procedere all'interrogatorio di garanzia anche per il giudice del dibattimento - Mancata previsione - Denunciata disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., artt. 294, comma 1, e 302.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Fernanda CONTRI;

Giudici: Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 294, comma 1, e 302 del codice di procedura penale, promosso con ordinanza del 14 maggio 2004 dal Tribunale di Torino sull'appello proposto da R.E., iscritta al n. 903 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 1^a serie speciale, dell'anno 2004.

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

Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che il Tribunale di Torino, sezione per le impugnazioni dei provvedimenti cautelari, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono l'obbligo di interrogare la persona in stato di custodia cautelare in carcere non oltre cinque giorni dall'inizio dell'esecuzione della custodia, anche dopo l'apertura del dibattimento;

che a tal riguardo il tribunale rimettente puntualizza che nei confronti di un imputato era stata emessa il 25 settembre 2002, da parte del giudice per le indagini preliminari, una ordinanza con la quale veniva disposta la misura della custodia cautelare in carcere; ma che tale misura, a causa della lunga latitanza, era stata eseguita soltanto il 15 marzo 2004, quando il processo era ormai pervenuto alla fase dibattimentale, con varie udienze già celebrate;

che, a questo punto, la difesa dell'imputato, non essendo stato questi interrogato entro il termine di cui all'art. 294, comma 1, cod. proc. pen., formulava al giudice del dibattimento richiesta di scarcerazione a norma dell'art. 302 dello stesso codice: richiesta che peraltro veniva respinta, sul rilievo che — a tenore del richiamato art. 294, comma 1, del codice di rito — non è previsto l'obbligo, per il giudice del dibattimento, di procedere all'interrogatorio cosiddetto di garanzia della persona nei cui confronti sia stata eseguita in quella fase processuale l'ordinanza applicativa della misura custodiale;

che, avverso tale ordinanza, la difesa proponeva, dunque, appello davanti all'odierno rimettente, «eccependo l'illegittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302 c.p.p., per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui il primo non prevede l'obbligo da parte del giudice del dibattimento di interrogare la persona nei cui confronti è stata eseguita l'ordinanza di custodia cautelare in carcere, ed il secondo non prevede l'estinzione della custodia per omesso interrogatorio in tale fase»;

che, nel delibare favorevolmente la non manifesta infondatezza della proposta eccezione — oggetto del gravame devoluto al giudice *a quo* — il tribunale rimettente rammenta come questa Corte, con sentenza n. 77 del 1997, avesse già avuto modo di intervenire sulle medesime norme, dichiarando la illegittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302, cod. proc. pen., nella parte in cui — secondo il testo allora vigente — non prevedevano il dovere del giudice di procedere al suddetto interrogatorio fino alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento;

che, con la successiva sentenza n. 32 del 1999, questa Corte aveva nuovamente dichiarato costituzionalmente illegittime le medesime norme, nella parte in cui non prevedevano l'obbligo dell'interrogatorio della persona in stato di custodia cautelare fino alla apertura del dibattimento, avuto riguardo alla identità di *ratio* rispetto al precedente *decisum*: «tanto più che» — puntualizzò la citata sentenza — «l'intervallo di tempo fra trasmissione degli atti ed inizio del dibattimento può essere contrassegnato da una estensione maggiore rispetto a quello che va dalla richiesta di rinvio a giudizio all'espletamento dell'udienza preliminare; con la conseguenza di rendere, in via di principio, ancor più irragionevole la diversità di trattamento rispetto alla previsione già dichiarata costituzionalmente illegittima»;

che, con il d.l. 22 febbraio 1999, n. 29 (Nuove disposizioni in materia di competenza della corte di assise e di interrogatorio di garanzia), convertito, con modificazioni, in legge 21 aprile 1999, n. 109, il legislatore, adeguandosi alle pronunce dianzi richiamate, ha modificato il comma 1 dell'art. 294 cod. proc. pen., estendendo l'obbligo dell'interrogatorio «fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento»;

che peraltro — sottolinea il tribunale rimettente — le esigenze di garanzia, poste a fondamento delle richiamate pronunce di questa Corte, permarrebbero anche per la fase dibattimentale, dal momento che, ove l'esecuzione della misura cautelare avvenga in un momento in cui il dibattimento è sospeso, viene meno la possibilità per il giudice di quella fase di verificare tempestivamente la legittimità della misura ed il permanere delle condizioni che ne hanno determinato l'adozione: con la conseguenza di generare quella stessa ingiustificata compromissione del diritto di difesa che indusse questa Corte ad adottare le citate pronunce di illegittimità costituzionale; e ciò avuto anche riguardo all'obbligo di conformazione del nostro sistema processuale ai principi sanciti, rispettivamente, dall'art. 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 484 (secondo il quale «ogni persona arrestata o detenuta ... deve essere tradotta al più presto innanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare le funzioni giudiziarie»), e dall'art. 9 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 19 settembre 1966 e reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881 (secondo il quale «chiunque sia arrestato o detenuto in base ad una accusa di carattere penale deve essere tradotto al più presto dinanzi ad un giudice o ad altra autorità competente per legge ad esercitare funzioni giudiziarie»);

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

Considerato che il Tribunale di Torino, chiamato a pronunciarsi in tema di appello *de libertate*, solleva, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono l'obbligo dell'interrogatorio di garanzia della persona in stato di custodia cautelare anche dopo la dichiarazione di apertura del dibattimento;

che, a tal proposito, il giudice *a quo* ritiene estensibile anche alla fase dibattimentale *la ratio* posta a fondamento delle sentenze di questa Corte, con le quali l'obbligo di procedere all'interrogatorio dell'imputato *in vinculis* entro cinque giorni dalla esecuzione della ordinanza applicativa della misura carceraria — originariamente previsto solo nel corso delle indagini preliminari — fu dapprima esteso fino alla trasmissione degli atti al giudice del dibattimento (sentenza n. 77 del 1997) e, successivamente, fino alla apertura del dibattimento (sentenza n. 32 del 1999): e ciò in quanto le esigenze di tempestività, che devono caratterizzare la verifica, da parte del giudice, del permanere dei presupposti della cautela — le quali rappresenterebbero *l'in se* dell'interrogatorio di garanzia — ben potrebbero essere frustrate dalle diluizioni temporali che può subire la celebrazione del dibattimento;

che in tale prospettiva — sottolinea il tribunale rimettente — è ben vero che questa Corte, nella più volte richiamata sentenza n. 32 del 1999, ha espressamente sottolineato come l'obbligo del tempestivo interrogatorio dell'imputato presupponga che «non sia stata ancora instaurata la fase del giudizio che, per i suoi caratteri essenziali di pienezza del contraddittorio e per l'immanente presenza dell'imputato, assorbe la stessa funzione dell'interrogatorio previsto dall'art. 294, comma 1»; ma è altrettanto vero — puntualizza il giudice *a quo* — che tale «immanenza» «nella maggioranza dei casi (...) non si verifica, perché il nostro sistema processuale non sempre consente l'immediato contatto della persona sottoposta a misura con il giudice del dibattimento»;

che, alla stregua di tali considerazioni, dunque, le stesse problematiche di fatto, cui ha inteso far fronte la giurisprudenza di questa Corte, potrebbero insorgere anche nella fase dibattimentale, rendendo così vulnerabili sul piano costituzionale le previsioni normative oggetto di censura;

che un simile assunto, peraltro, si rivela erroneo, in quanto il legislatore — nell'intervenire con il d.l. n. 29 del 1999, convertito, con modificazioni, in legge n. 109 del 1999, in stretta aderenza alla lettera ed allo spirito delle menzionate pronunce — non ha affatto ecceduto dai confini di un corretto e ragionevole uso della discrezionalità normativa, essendo principio più volte affermato dalla giurisprudenza di questa Corte quello secondo il quale il diritto di difesa ben può ammettere modulazioni differenziate, tanto in rapporto alla peculiare struttura dei riti, che in funzione delle differenze che possono caratterizzare le varie fasi del processo (*cfr.*, ad esempio, le ordinanze n. 287 e n. 257 del 2003);

che, in particolare, e proprio sul versante dell'interrogatorio «di garanzia» della persona sottoposta a custodia cautelare, è evidente come un simile atto presenti connotazioni difensive ben diverse, non soltanto a seconda dello stadio raggiunto dal procedimento — e, con esso, del corrispondente «tasso di cristallizzazione» della accusa e del relativo materiale di prova — ma anche in rapporto alle specifiche «attribuzioni» del giudice chiamato ad intervenire in quello specifico «segmento» del procedimento;

che, in una simile prospettiva, con la dichiarazione di apertura del dibattimento, non soltanto si introduce un sensibile mutamento strutturale e finalistico degli atti, che assumono i connotati tipici di quelli esperibili nella istruzione probatoria; ma anche una significativa *mutatio* circa la sfera delle attribuzioni giurisdizionali, che si realizza, appunto, attraverso la devoluzione al giudice della cognizione piena del merito: con l'ovvia conseguenza, pertanto, di rendere pienamente (e naturalmente) compenetrata in essa l'intera gamma delle varie attribuzioni «incidentali», fra le quali — innanzi tutto — proprio quelle di natura cautelare;

che tutto ciò sta quindi a significare che, proprio in virtù di tale fisiologica coesistenza e assorbimento delle funzioni cautelari in quelle di merito — nel che sta quel valore di «immanenza» richiamato dalla sentenza n. 32 del 1999 —, si realizza appieno il costante controllo sulla indispensabilità del permanere della misura, che l'interrogatorio (atto, per di più, eccentrico, rispetto a quelli tipici della sede dibattimentale) dovrebbe — per sé solo — assicurare: è infatti evidente che «il giudice del dibattimento, quale giudice che «attualmente» potrà procedere all'esame dell'imputato *in vinculis* su ogni elemento dell'imputazione e sulle condizioni legittimanti lo *status custodiae*, ha in ogni momento della fase la possibilità di verificare sia la legittimità dello status, sia la permanenza delle condizioni che determinarono l'adozione della misura custodiale» (v. sentenza n. 32 del 1999); ferma restando, ovviamente, la possibilità per l'imputato di rendere dichiarazioni in ogni stato del dibattimento, a norma dell'art. 494 cod. proc. pen., o di attivare i rimedi impugnatori *de libertate*, con il correlativo contraddittorio camerale;

che, pertanto, avuto riguardo alle peculiarità che caratterizzano la fase del dibattimento ed alla adeguatezza del livello di garanzie *de libertate* apprestato in esso dal sistema, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 294, comma 1, e 302 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

Il Presidente: CONTRI

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria l'8 giugno 2005.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Potestà della Regione di «prescrivere» ed incentivare i gestori degli impianti elettrici all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata attribuzione alla Regione del potere di imporre nuove tecnologie senza verifica di compatibilità con le esigenze unitarie della rete nazionale - Contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in tema di politica energetica nazionale e di caratteristiche tecnico-costruttive degli impianti di produzione e distribuzione dell'energia.

- Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 4, comma 3 [aggiuntivo del comma 1-bis all'art. 2 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45].
- Legge 23 agosto 2004, n. 239, artt. 1, comma 1, e 7, lett. c) [recte: art. 1, commi 1 e 7, lett. c)]; legge 3 marzo [recte: 22 febbraio] 2001, n. 36, art. 1, comma 1, lett. c).

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Autorizzazione degli impianti fissi di telefonia mobile da parte degli enti locali - Disciplina procedimentale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata devoluzione ai Comuni del potere di definire i siti tecnologici per la localizzazione degli impianti, senza verifica di compatibilità con le esigenze della rete nazionale - Compromissione dell'uniformità dei procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture elettroniche - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Contrasto con principi fondamentali della legislazione statale - Interferenza in materia di competenza statale esclusiva.

- Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 4, modificativo dell'art. 11 della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s) [e comma terzo]; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 87; legge 23 agosto 2004, n. 239, artt. 1, comma 1, 7, lett. c) e g), e 8, lett. a), nn. 1 e 3 [recte: art. 1, commi 1, 7, lett. c) e g), e 8, lett. a), nn. 1 e 3]; direttive 2002/20/CE e 2002/21/CE.

Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Abruzzo per la tutela della salute e la salvaguardia dall'inquinamento elettromagnetico - Impianti per la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica - Localizzazione nelle aree soggette a vincoli - Possibile rilascio del parere favorevole della Regione «anche a condizione che nel territorio vincolato l'elettrodotto, o porzione di esso, corra in cavo sotterraneo» - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata genericità ed eterogeneità delle aree cui la norma è applicabile - Mancata individuazione degli interessi a tutela dei quali il vincolo è previsto - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali.

- Legge della Regione Abruzzo 3 marzo 2005, n. 11, art. 5, comma 3, modificativo dell'art. 16, comma 5, della legge regionale 13 dicembre 2004, n. 45.
- [Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s)].

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale ha il proprio domicilio in via dei Portoghesi n. 12, Roma;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del suo presidente, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge regionale 3 marzo 2005 n. 11, Modifiche alla l.r. 13 dicembre 2004, n. 45 recante: «Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico», negli articoli 2, comma 5, 4 e 5, comma 3 (B.U.R. n. 15 del 18 marzo 2005).

La legge regionale n. 45 del 13 dicembre 2004 è stata impugnata davanti a codesta Corte in diverse sue norme con ricorso del 14 febbraio 2005.

La legge regionale n. 11 del 2005 l'ha modificata ed integrata, ma la nuova formulazione non è sufficiente ad assicurare la legittimità costituzionale delle sue norme.

Art. 2, comma 5.

Dall'art. 1.1 della legge n. 239/2004 sono assegnate allo Stato la elaborazione e la definizione degli obiettivi e le linee di politica energetica nazionale nonché i criteri generali per la sua attuazione. Trattandosi di politica nazionale la competenza non poteva essere attribuita a soggetti con competenza territoriale minore.

In corrispondenza l'art. 7, lett. *c*) tra le funzioni esercitate dallo Stato riporta la determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione e trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia.

Anche questo è un principio al quale si deve attenere la legislazione regionale.

Un sistema a rete, come quello elettrico, è necessariamente unitario e codesta Corte ha già avuto occasione di rilevarlo.

Di conseguenza le caratteristiche tecnico-costruttive non possono essere che uniformi perché solo così ne sono assicurate la funzionalità e la sicurezza.

Se ne ha una conferma domandandosi quale sarebbe l'efficienza dell'intero sistema se la potestà di interferire sulle sue caratteristiche tecniche, nell'ambito del rispettivo territorio, fosse riconosciuto ad ogni regione, come sarebbe inevitabile se fosse ritenuta legittima l'iniziativa della Regione Abruzzo.

La norma impugnata ha inserito nell'art. 2 della legge regionale n. 45/2005 questo comma: «La regione prescrive ed incentiva i gestori all'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato.».

La potestà di prescrivere per incentivare comporta che i gestori sarebbero tenuti ad adottare le tecnologie volute dalla regione, che potrebbe agire unilateralmente senza nessuna verifica sulla compatibilità con le esigenze unitarie della rete.

La norma statale richiamata va coordinata con l'art. 1, comma 1, lettera *c*), della legge 3 marzo 2001, n. 36 che tra i principi fondamentali pone anche l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili che, in quanto rientranti tra quei principi, non possono essere individuate se non dallo Stato.

Art. 4.

I procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica sono disciplinati dall'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003.

La competenza è attribuita agli Enti locali che provvedono dopo che l'Organismo competente ad effettuare i controlli, di cui all'art. 14 della legge n. 36/2001, ha accertato la compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge n. 36/2001 e dei relativi provvedimenti di attuazione.

Il procedimento è lo stesso su tutto il territorio nazionale per assicurare la uniformità della rete nazionale.

In questo modo hanno trovato attuazione anche le Direttive 2002/20/CE e 2002/21 CE che richiedono la uniformità, garanzia anche di trasparenza, dei procedimenti, che possono differire solo in funzione del fatto che il richiedente fornisca reti di comunicazione pubbliche o non (art. 11 Dir. n. 2002/21/CE).

In materia, pertanto, va escluso ogni intervento legislativo della regione che comprometta l'uniformità degli aspetti della disciplina, indispensabile su tutto il territorio nazionale.

La norma impugnata, che ha modificato l'art. 11 della legge regionale n. 45/2004, non prevede nessuna verifica della compatibilità con le esigenze della rete nazionale.

Dispone che nel P.R.G. o nella variante dello strumento urbanistico sono definiti i siti per la localizzazione o la delocalizzazione secondo criteri di funzionalità delle reti e dei servizi, criteri demandati agli stessi comuni senza nessuna valutazione circa la conformità alle esigenze della rete. I gestori si debbono attenere alle norme del regolamento che vi è previsto e potranno utilizzare le informazioni contenute nello strumento di pianificazione, che sarà il comune stesso a mettere a loro disposizione.

Qualunque sia la competenza legislativa concorrente che la regione abbia inteso esercitare, competenza non desumibile dalla norma impugnata, quest'ultima viene ad essere costituzionalmente illegittima per essere andata al di là della potestà legislativa regionale, violando i principi fondamentali definiti nell'art. 1, in particolare comma 3, nell'art. 7, in particolare lett. *c*) e *g*), e nell'art. 8, in particolare lett. *a*) n. 1) e n. 3), della legge n. 239/2004, interferendo anche nella legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost).

Art. 5, comma 3.

Il quinto comma dell'art. 16 della legge regionale n. 45/2004 è stato impugnato a suo tempo. La norma impugnata in questa sede vi apporta modifiche di dettaglio.

Secondo la nuova versione il parere della regione può essere rilasciato (invece di è rilasciato) anche a condizione che nel territorio vincolato l'elettrodotto, o porzione di esso (parte aggiunta) venga realizzato con cavo interrato.

Le modifiche non sottraggono la norma ai profili di illegittimità costituzionale già portati all'esame di codesta Corte.

La norma continua ad imporre un vincolo diretto su certe aree non per la loro qualità naturale, ma in funzione degli interessi che vi insistono, interessi non individuati senza che siano nemmeno fissati i criteri per la loro individuazione successiva, cosicché non è possibile sapere se sono soltanto quelli tutelati dal d.lgs. n. 41/2004 o anche quelli che trovano il loro riconoscimento negli strumenti urbanistici.

La genericità e la eterogeneità delle aree alle quali la norma è applicabile e la mancata individuazione degli interessi, a tutela dei quali è stato previsto il vincolo, sono tali da poter pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di trasmissione e distribuzione di energia elettrica.

La regione ha così finito con l'esercitare la sua potestà legislativa in materia di tutela di beni culturali che, invece, compete allo Stato, come è confermato dalla giurisprudenza di codesta Corte.

P. Q. M.

Si conclude perché sia dichiarata la illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 5, 4 e 5, comma 3 della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 3 marzo 2005.

Roma, addì 14 maggio 2005.

IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: GLAUCO NORI

05C0644

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Realizzazione diretta, da parte del proprietario dell'area, di attrezzature e servizi previsti dal «Piano dei servizi» per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione, nonché di interventi di interesse pubblico o generale su aree non disciplinate da piani o da atti di programmazione - Mancata previsione di una procedura di gara allorché i suddetti lavori siano di valore eguale o superiore alla soglia comunitaria - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciato contrasto con la normativa statale e comunitaria sull'affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi - Violazione dei principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza, delle direttive CE in materia di appalti e dei principi fondamentali della legislazione statale attuativa di esse - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Inosservanza dei vincoli comunitari.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, combinato disposto degli artt. 9, commi 12 e 13, e 11, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; Trattato CE; direttive 18 giugno 1992 n. 92/50/CEE, 14 giugno 1993 nn. 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE; legge 11 febbraio 1994, n. 109; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 157; d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358; d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 402; d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158; d.lgs. 25 novembre 1999, n. 525; sentenza della Corte di giustizia comunitaria, VI sezione, 12 luglio 2001 [causa 399/98].

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Prevista definizione nel piano territoriale regionale degli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione e mitigazione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici - Prevista emanazione da parte della Giunta regionale delle direttive per la prevenzione del rischio sismico e l'individuazione delle zone sismiche - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei principi fondamentali in materia di protezione civile che riservano allo Stato le suddette competenze - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 19, comma 2, lett. *b*), n. 2, e 10, comma 1, lett. *d*), in relazione agli artt. 55, comma 1, lett. *b*), e 57, comma 1, lett. *a*) e *b*).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, art. 107; legge 9 novembre 2001, n. 401, art. 5.

Edilizia e urbanistica - Legge della Regione Lombardia per il governo del territorio - Procedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti di comunicazione elettronica - Prevista necessità del permesso di costruire rilasciato dal Comune - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata introduzione di un ulteriore iter di autorizzazione non previsto dalla normativa statale - Violazione della normativa nazionale e comunitaria - Esorbitanza dalla potestà legislativa regionale concorrente - Richiamo alla decisione del Consiglio di Stato 11 gennaio 2005, n. 100.

- Legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 11, artt. 27, comma 1, lett. *e*), n. 4, e 33.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, artt. 87, 88 e 89.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato, presso i cui uffici, in Roma via dei Portoghesi n. 12, domicilio;

Contro la regione Lombardia in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale:

del combinato disposto degli articoli 9, commi 12 e 13, e 11, comma 3;

nonché degli articoli 19, comma 2, lettera *b*) n. 2, e 10, comma 1, lettera *d*) in relazione agli articoli 55, comma 1, lettera *b*) e 57, comma 1 lettere *a*) e *b*);

ed infine degli articoli 27, comma 1 lettera *e*) n. 4 e 33 della legge regionale n. 12 dell'11 marzo 2005, pubblicata sul bollettino ufficiale regionale n. 11 del 16 marzo 2005 e recante il titolo «Legge per il governo del territorio».

La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 maggio 2005 (si depositeranno estratto del verbale e relazione del ministro proponente).

La legge della regione Lombardia disciplina compiutamente la materia del governo del territorio ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione ed essendo stata adottata nell'esercizio di potestà legislativa concorrente deve essere conforme ai principi fondamentali che, nell'ordinamento statale e comunitario, regolano la materia disciplinata.

Sulla base di tale criterio, la legge della regione Lombardia, in epigrafe indicata, viene censurata per i seguenti.

M o t i v i

1. — L'articolo 9 (commi 12 e 13) prevede la possibilità da parte del proprietario dell'area di realizzare direttamente attrezzature e servizi indicati dal «Piano dei servizi», per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione.

2. — L'articolo 11, comma 3, stabilisce in via generale che le amministrazioni locali possano attribuire aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili a titolo di compensazione della cessione gratuita di «aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione». In particolare, il secondo capoverso del medesimo comma testualmente recita: «In alternativa a tale attribuzione di diritti edificatori, sulla base delle indicazioni del piano dei servizi, il proprietario può realizzare direttamente gli interventi di interesse pubblico o generale, mediante accreditamento o stipulazione di convenzione con il comune per la gestione del servizio».

Tali disposizioni, allorché l'entità dei lavori da realizzare superano la soglia stabilita dall'U.E, contrastano con la normativa comunitaria e statale che disciplina le modalità di affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi. In particolare violano i principi generali del Trattato comunitario sulla tutela della concorrenza e nel-

l'ambito del mercato specifico degli appalti, le direttive 92/50 (servizi), 93/36/CE (forniture), 93/37 (lavori pubblici), e 93/38/CE (settori esclusi). Tali direttive sono state attuate in Italia rispettivamente dai decreti legislativi n. 157/1995, n. 358/1992 e n. 402/1998, dalla legge n. 109/1994 ed ancora dai decreti legislativi n. 158/1995 e n. 525/1999. Le citate direttive europee prevedono, infatti, per la realizzazione di tali interventi procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica, derogabili solo in casi limitatissimi ed eccezionali. In particolare, ai sensi dell'art. 19, comma 1, della legge n. 109/1994 i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratto di appalto o di concessione di lavori pubblici, che negli anni la normativa comunitaria ha progressivamente equiparato, quanto alla procedura di scelta del contraente agli appalti pubblici, proprio per evitare che diventasse, da strumento di legittima sostituzione della pubblica amministrazione nella realizzazione di opere pubbliche, mero espediente per eludere la disciplina comunitaria sugli appalti pubblici.

Lo scambio ipotizzato nelle norme approvate dalla regione Lombardia, tra proprietario che ha realizzato direttamente i servizi previsti nel piano e l'ente pubblico che li acquista, riguarda comunque valori e diritti di stretta pertinenza pubblica, in relazione ai quali il soggetto privato acquista connotazioni tipiche di «organismo di diritto pubblico», tali da non poter ragionevolmente sottrarsi all'onere di realizzare tali interventi (finanziati, come detto, in tutto o in parte con risorse e diritti di appartenenza pubblica) attraverso procedure di evidenza pubblica che assicurino il miglior uso delle risorse collettive.

In materia di urbanistica consensuale e realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione da parte dei privati, va ricordata la sentenza 12 luglio 2001 della VI sez. della Corte di Giustizia delle Comunità europee, secondo la quale, allorché il titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione realizza direttamente le opere di urbanizzazione, a scomputo (totale o parziale) dei contributi dovuti per il rilascio della concessione, si è in presenza in ogni caso di un «appalto di lavori» in base alla normativa comunitaria. Dunque nel caso in cui il valore stimato dell'opera eguagli o superi la soglia comunitaria (art. 6 Dir. 93/37/CE) la direttiva comunitaria trova applicazione e, con essa, il procedimento di evidenza pubblica. In altri termini la giurisprudenza comunitaria non vieta la possibilità di convenzioni tra amministrazione e privati sulle opere di urbanizzazione, ma incide sul modo di realizzarle, imponendo sempre procedure ad evidenza pubblica. A conferma della vigenza di tale regola comunitaria, l'articolo 2, comma 5, della legge n. 109/1994 stabilisce che «per le singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria i soggetti privati sono tenuti ad affidare le stesse nel rispetto delle procedure di gara previste dalla citata direttiva 93/37/CEE».

Appare quindi evidente che gli articoli 9, commi 12 e 13 e l'art. 11, comma 3, secondo periodo, della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, nella parte non prevedono una procedura di gara per la realizzazione di lavori pubblici, oltre a violare principi generali della legislazione nazionale in materia, eccedono anche il limite dei vincoli comunitari di cui all'art. 117, primo comma della Costituzione.

2. — La norma contenuta nell'articolo 19, comma 2, lettera *b*) n. 2 stabilisce che il piano territoriale regionale definisce gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici;

Le disposizioni di cui agli articoli 55, comma 1, lettera *b*) e 57, comma 1, lettere *a*) e *b*) prevedono che gli indirizzi per l'assetto del territorio, ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione, nonché le direttive per la prevenzione del rischio sismico e l'individuazione delle zone sismiche, vengano emanate dalla giunta regionale.

Tali disposizioni si pongono in contrasto con le norme di cui all'articolo 107 del decreto legislativo n. 112/1998 e all'articolo 5 della legge n. 401/2001, che affermano la competenza dello Stato alla predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali nonché delle direttive in materia di previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio. Dette disposizioni statali devono considerarsi principi fondamentali della materia protezione civile, vincolanti la potestà legislativa concorrente delle regioni sulla materia stessa, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, Cost. Infatti l'attribuzione allo Stato della competenza alla definizione degli indirizzi generali di protezione civile è finalizzata a garantire uniformità territoriale degli interventi.

Parimenti, appare censurabile l'articolo 10, comma 1, lettera *d*) nella parte in cui si richiama a quanto previsto dal citato articolo 57.

3. — Gli articoli 27, comma 1, lett. *e*), numero 4 e 33 sottopongono l'installazione degli impianti di comunicazione elettronica ad un iter autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire), ulteriore rispetto a quello già previsto dall'articolo 87 del decreto legislativo n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), attuativo delle direttive comunitarie 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE. L'art. 86 del decreto legislativo n. 259/2003 stabilisce, in particolare, che le autorità competenti alla gestione del suolo pubblico adottino «senza indugio» le occorrenti decisioni, rispettando le procedure di cui agli articoli 87, 88 e 89, nell'esame delle domande per la concessione del diritto di installare le infrastrutture di comunicazione elettronica. Il successivo articolo 87,

disciplina il procedimento autorizzatorio, il cui *iter* si conclude con l'accoglimento delle istanze, qualora entro 90 giorni dalla presentazione della domanda non sia stato comunicato un provvedimento di diniego da parte dell'ente locale.

L'ente medesimo potrebbe «prevedere termini più brevi per la conclusione dei relativi procedimenti e ulteriori forme di semplificazione amministrativa» (art. 87, comma 9) ma non può sottoporre l'installazione degli impianti ad un altro e diverso *iter* di autorizzazione, che si traduce in un ingiustificato appesantimento del procedimento e nella conseguente violazione della normativa nazionale e comunitaria richiamata. Al riguardo, per quanto riguarda il diritto nazionale vigente ed i principi generali che lo regolano, si segnala la decisione n. 100 dell'11 gennaio 2005, con la quale il Consiglio di Stato ha stabilito che, per l'installazione di torri e tralicci per gli impianti telefonici, la procedura di autorizzazione da applicare è solo quella di cui all'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche e che pertanto non è necessario il rilascio del permesso di costruire.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 9, commi 12 e 13, e 11, comma 3, nonché degli articoli 19, comma 2, lettera b) n. 2, e 10, comma 1, lettera d) in relazione agli articoli 55, comma 1, lettera b) e 57, comma 1 lettere a) e b), ed infine degli articoli 27, comma 1 lettera e) n. 4 e 33 della legge regionale della Lombardia n. 12 dell'11 marzo 2005, con ogni consequenziale pronuncia e si confida che, prima della discussione del ricorso la regione faccia autonomamente cessare la materia del contendere.

Roma, addì 14 maggio 2005.

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giuseppe FIENGO

05C0645

N. 63

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Legge della Provincia autonoma di Trento concernente azioni ed interventi di solidarietà internazionale - Norme recanti la individuazione dei soggetti coinvolti e delle tipologie di intervento - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione della competenza del Ministro degli affari esteri prevista dalla legge statale n. 49/1987 (art. 1, comma secondo) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa provinciale ed invasione della sfera della politica estera riservata in via esclusiva allo Stato.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, intero testo (in particolare artt. 3 e 5, in combinato disposto, e 4).
- Costituzione, art 117, comma secondo, lett. a); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, art. 1, comma secondo.

Cooperazione allo sviluppo e solidarietà internazionale - Legge della Provincia autonoma di Trento concernente azioni ed interventi di solidarietà internazionale - Norme relative alla definizione dei programmi di cooperazione decentrata - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Denunciata violazione delle competenze del Ministro degli affari esteri e del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo previste dalla legge statale n. 49/1987 (artt. 3, commi primo e secondo, e 5) - Esorbitanza dai limiti della competenza legislativa provinciale ed invasione della sfera della politica estera riservata in via esclusiva allo Stato.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4, intero testo (in particolare art. 7).
- Costituzione, art 117, comma secondo, lett. a); Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), artt. 8 e 9; legge 26 febbraio 1987, n. 49, artt. 3, commi primo e secondo, e 5.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e presso la sua sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12, domiciliato;

Contro la Provincia di Trento, in persona del presidente in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale 15 marzo 2005, n. 4, concernente «Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento», pubblicata nel B.U.R. n. 11 del 17 marzo 2005.

F A T T O

Come è noto, la materia della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo è — nell'ambito della più ampia nozione di «politica estera e rapporti internazionali» affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. a) della Costituzione — disciplinata dalla legge statale 26 febbraio 1987, n. 49 («Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo»), la cui disposizione di esordio (art. 1, comma 1) subito precisa che «La cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia.»

Inopinatamente la Provincia di Trento, con la legge indicata in epigrafe, recante norme sulle «Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia di Trento», ha inteso a propria volta promuovere e sostenere, anche finanziariamente, interventi di solidarietà internazionale rivolti prioritariamente ai Paesi che versano in condizioni di particolare disagio secondo gli indici di sviluppo e qualità della vita espressi dal Programma delle Nazioni Unite (UNDP), nonché ai Paesi che si trovano in condizioni sociali ed economiche di eccezionale bisogno a causa di conflitti armati, processi di pacificazione, calamità ed altre emergenze pubbliche.

Le iniziative previste dalla suddetta legge provinciale consistono in:

programmi di cooperazione decentrata: si tratta di interventi complessi, protratti nel tempo e coinvolgenti una pluralità di iniziative e di soggetti, quali ad esempio azioni svolte in favore di istituzioni pubbliche locali dei Paesi beneficiari anche attraverso la conclusione di accordi con Stati o loro enti infrastatali;

interventi di emergenza, volti a fronteggiare eventi eccezionali;

attività di educazione, di formazione e di studio sulle tematiche attinenti alle finalità delle legge provinciale *de qua*.

Presso la giunta provinciale figura istituito il «Comitato per le azioni di solidarietà internazionale», con il compito di provvedere al coordinamento degli interventi posti in essere da tutti i soggetti in essi coinvolti (Provincia e suoi enti, ONG, ONLUS, organizzazioni di volontariato, università e scuole, imprese e istituti di credito operanti nel territorio provinciale per iniziative con finalità non lucrative etc.).

Orbene, tutta la disciplina introdotta mediante le singole previsioni di detta legge provinciale si pone al di fuori della normativa della legge statale, involgendo evidente *vulnus* delle prerogative attribuite al legislatore statale nonché travalicamento dei limiti di competenza attribuiti alla potestà legislativa delle province autonome.

Cosicchè avverso la legge provinciale in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri, previa intervenuta delibera del Consiglio dei ministri, con il presente ricorso promuove questione di legittimità costituzionale, a norma dell'art. 127, comma 1, della Costituzione, per il seguente motivo di

D I R I T T O

Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, nonché degli articoli 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Con il prevedere «iniziative di solidarietà internazionale ... rivolte prioritariamente ai paesi che, in base agli indici di sviluppo e qualità della vita, versino in condizioni di particolare disagio» (*cf.* art. 4 l.p. n. 4/2005) la Provincia di Trento ha inteso legiferare in una materia — quella della cooperazione decentrata — che afferisce direttamente a quella della cooperazione allo sviluppo, a sua volta attinente alla cooperazione internazionale quale «parte integrante della politica estera dell'Italia» (in tal senso l'art. 1, comma 1, della già ricordata legge n. 49 del 1987), e dunque in un campo di competenza esclusiva dello Stato.

Nel contempo, la legge provinciale *de qua* ricade in una materia che esula palesemente da quelle che per competenza statutaria sono attribuite alla Provincia autonoma di Trento, a norma degli articoli 8 e 9 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Non a caso, proprio la legge n. 49 del 1987 (art. 2, ultimi due commi) già si dava carico di stabilire in che misura e attraverso quali forme «le regioni, le province autonome e gli enti locali», possano partecipare — ovvero formulare proposte alla direzione generale per la cooperazione allo sviluppo incardinata presso il Ministero affari esteri — al fine della realizzazione di determinate attività: in tal senso sono previsti — rispettivamente — la possibilità di utilizzazione diretta da parte dello Stato di «strutture pubbliche delle regioni, delle province autonome e degli enti locali», nonché la possibilità di autorizzare — di volta in volta, la stipula di «apposite convenzioni con le suddette strutture pubbliche».

Tutta la legge provinciale qui impugnata si pone in aperto contrasto con il predetto sistema di disciplina centralizzata della materia in questione.

Solo a mo' di esempio si vuole ora sottolineare taluni dei profili di illegittimità costituzionale più evidenti, con riferimento alle seguenti disposizioni.

Il combinato disposto degli articoli 3 e 5, nello stabilire i modi di intervento nell'ambito della cooperazione internazionale in relazione ai soggetti coinvolti e alla tipologia delle azioni previste, e l'art. 4, che individua i Paesi destinatari delle iniziative di solidarietà, si pongono in aperto contrasto con l'art. 1, comma 2, della legge n. 49 del 1987, che rimette al Ministro degli affari esteri «la scelta delle priorità delle aree geografiche e dei singoli Paesi, nonché dei diversi settori nel cui ambito dovrà essere attuata la Cooperazione allo sviluppo e la indicazione degli strumenti di intervento.».

Nondimeno, l'art. 7, nel prevedere contenuto e modi di attuazione dei programmi di cooperazione decentrata, non tiene conto di quanto stabilito dall'art. 3 della ricordata legge statale n. 49/1987 (comma 1: «La politica della cooperazione allo sviluppo è competenza del Ministro degli affari esteri»; comma 2: «Per la determinazione degli indirizzi generali e le conseguenti funzioni di programmazione e coordinamento è istituito nell'ambito del CIPE il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo»).

E non tiene conto neppure di quanto ulteriormente precisato dall'art. 5 della stessa legge statale, che attribuisce alla competenza del Ministro degli affari esteri, d'intesa con il Ministro del tesoro, la funzione di «promuovere e coordinare programmi operativi e ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo.».

Anche con riferimento a singole previsioni, dunque, la difformità con i principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato è palese.

Di recente, del resto, codesta Corte costituzionale non ha mancato di riaffermare pacificamente «la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea, a prescindere dai settori materiali coinvolti» (sent. 19 luglio 2004, n. 239). Ed ha affermato che una regione non vulnera la competenza statale in materia di politica estera e rapporti internazionali solo in un caso in cui si trattava, peraltro, della mera attuazione di un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera (sent. 22 luglio 2004, n. 258).

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge provinciale in epigrafe.

Roma, addì 13 maggio 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Antonio CINGOLO

05C0646

N. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica - Disciplina della dirigenza medica - Norme della Regione Umbria - Disciplina delle funzioni di direzione delle strutture organizzative - Conferimento degli incarichi di direzione del servizio sanitario regionale a dirigenti sanitari in regime di rapporto di lavoro esclusivo da mantenere per tutta la durata dell'incarico o a professori o ricercatori universitari che svolgano un'attività assistenziale esclusiva per tutta la durata dell'incarico - Ricorso dello Stato - Denunciato contrasto con il riparto di competenza legislativa tra Stato e regioni in materia di tutela della salute - Lamentato intervento nella disciplina del rapporto di lavoro del dirigente sanitario - Violazione del principio di uguaglianza sia sotto il profilo della irragionevolezza che della disparità di trattamento - Violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» - Violazione del «principio fondamentale» contenuto nell'art. 2-septies legge n. 138/2004 (legge Sirchia) secondo il quale la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse.

- Legge della Regione Umbria 23 febbraio 2005, n. 15, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo; Decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81, art. 2-septies, aggiunto dalla legge di conversione 26 maggio 2004, n. 138.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, domiciliato per la carica in Perugia avverso e per l'annullamento dell'articolo 1 della legge regionale 23 febbraio 2005 n. 15 pubbl. in BUR del 16 marzo 2005, n. 12 recante «Modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali» per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. l), 117, comma 3, Cost. nonché di principi fondamentali in materia di preclusione di incarichi direttivi, e ciò a seguito ed in forza della delibera del Consiglio dei ministri in data 6 maggio 2005, che ha disposto per l'impugnativa di detta legge.

Con la legge regionale in epigrafe indicata (pubblicata in BUR del 16 marzo 2005) la Regione Umbria ha inteso disciplinare le modalità per il conferimento di incarichi di struttura nelle Aziende sanitarie regionali. I suddetti incarichi sono riservati ai dirigenti sanitari in regime di rapporto esclusivo con il Servizio sanitario regionale; analoga norma viene dettata per l'attribuzione a professori e ricercatori universitari degli incarichi di direzione di struttura semplice o complessa nonché dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517/1999.

Entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge i dirigenti con rapporto di lavoro non esclusivo, titolari di un incarico di struttura semplice o complessa, comunicano al direttore generale la propria opzione in ordine al rapporto esclusivo.

Il dirigente che sceglie il rapporto di lavoro non esclusivo decade automaticamente dal predetto incarico.

La mancata comunicazione nel termine dei previsti 90 giorni comporta l'opzione per il rapporto esclusivo.

La legge regionale Umbria, peraltro, appare non del tutto in linea con il vigente assetto costituzionale delle competenze in materia; per cui con il presente atto, il Presidente del Consiglio dei ministri, a ciò autorizzato in forza della delibera consiliare, propone ricorso ai sensi dell'art. 12 Cost. a codesta ecc.ma Corte costituzionale; e ciò per le seguenti motivazioni.

La legge in esame, presenta invero profili di illegittimità costituzionale in ordine alle disposizioni di cui all'art. 1. Infatti, la norma in parola, nel prevedere che «gli incarichi di direzione di struttura semplice o complessa conferiti ai dirigenti del ruolo sanitario del servizio sanitario regionale implicano il rapporto di lavoro esclusivo ...» e nel dettare analoga statuizione per i medici universitari (professori e ricercatori, per i quali il vincolo dell'esclusività del rapporto di lavoro vale anche per l'attribuzione dei programmi di cui all'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 517 del 1999), eccede dalla competenza legislativa regionale.

La suddetta norma si pone in contrasto con il principio fondamentale recato in materia di tutela della salute di cui all'art. 2-septies della legge n. 138 del 2004, il quale, nel modificare la precedente disciplina dettata dal comma 4 dell'art. 15-*quater* del d.lgs. n. 502/1992, ha stabilito che i dirigenti sanitari «possono optare ... per il rapporto di lavoro non esclusivo» e che «la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici e complesse».

La norma regionale, pertanto, nel subordinare il conferimento dei predetti incarichi all'esclusività del rapporto di lavoro, per un verso contrasta con l'art. 117, comma 3, Cost. disattendendo il principio fondamentale dettato in materia di tutela della salute della non preclusione degli incarichi a chi abbia optato per il rapporto di

lavoro non esclusivo (principio, questo, conseguente alla scelta del legislatore statale di superare il principio della «irreversibilità» che caratterizzava il rapporto di lavoro esclusivo dei dirigenti sanitari come affermato dal d.lgs. n. 229/1999); per altro verso, interviene nella disciplina del rapporto di lavoro del dirigente sanitario, incidendo nella materia «ordinamento civile», riservata alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. I) Cost.

L'art. 1, inoltre, con l'art 3 Cost., sia sotto il profilo della ragionevolezza, sia sotto quello della disparità di trattamento. È infatti irragionevole differenziare i dirigenti sanitari in regime di esclusività con il servizio sanitario dai dirigenti che, invece, non hanno optato per tale rapporto: il rapporto di lavoro non esclusivo non incide, infatti, in alcun modo, sulla disponibilità che il dirigente sanitario deve comunque garantire e sullo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Ne è dato ravvisare nella menzionata differenza tra i dirigenti sanitari la tutela di un interesse di rango costituzionale tale da giustificare il diseguale trattamento. La norma censurata pone infine una irragionevole disparità di trattamento nell'ambito del personale universitario fondata su di un fatto accidentale quale il rapporto esistente o non esistente con la regione. Si evidenzia, inoltre, che analoghe impugnative sono state già proposte con riferimento alle leggi della Toscana n. 56/2004 e 40/2005 nonché dell'Emilia Romagna n. 29/2004.

P. Q. M.

Chiede che la Corte ecc.ma voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e quindi annullare l'art. 1 della legge regionale Umbria 23 febbraio 2005 n. 15 Cost. nonché coi principi fondamentali in materia di preclusione di incarichi direttivi.

Si depositeranno, con l'originale notificato del presente ricorso:

- 1) estratto della deliberazione del C.d.m. 65.2005;*
- 2) copia della legge regionale Umbria n. 15/05.*

Roma, addì 10 maggio 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Paolo COSENTINO

05C0647

N. 65

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Lavoro (rapporto di) - Regione Umbria - Tutela della salute psicofisica della persona sul luogo di lavoro e prevenzione e contrasto dei fenomeni di «mobbing» - Previsione dell'attribuzione alla Giunta regionale della determinazione di criteri e modalità per la concessione di incentivi alla realizzazione di «supporti e terapie» - Istituzione di strutture amministrative regionali per far fronte al fenomeno del «mobbing» - Previsione di apposite ispezioni nei luoghi di lavoro per accertare l'esistenza di azioni di «mobbing» - Ricorso dello Stato - Denunciata inadeguatezza della definizione del concetto di «mobbing» (richiamo alla sent. n. 359/2003) e degli strumenti previsti per la prevenzione del medesimo - Creazione di uno strumento pervasivo di non garantita neutralità per interventi nei rapporti contrattuali di lavoro, nelle attività imprenditoriali e nelle pubbliche amministrazioni - Surrettizia introduzione di una disciplina «territorialmente differenziata» - Preteso contrasto con la competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile» ed in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali - Violazione della competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» - Incidenza sui principi di sussidiarietà e adeguatezza.

- Legge della Regione Umbria 28 febbraio 2005, n. 18.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, lettere g) ed l), e terzo; 118, primo comma.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato;

Nei confronti della Regione Umbria in persona del suo presidente della giunta, avverso la legge regionale 28 febbraio 2005 n. 18, intitolata «Tutela della salute psico-fisica della persona sul luogo di lavoro e contrasto dei fenomeni di mobbing» pubblicata nel Boll.Uff. n. 12 del 16 marzo 2005.

La determinazione di proposizione del presente ricorso è stata approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 6 maggio 2005 (si depositerà estratto del relativo verbale).

L'art. 1 della legge in esame tenta di definire il cosiddetto «mobbing» con la seguente espressione «molestie morali, persecuzioni e violenze psicologiche sui luoghi di lavoro». L'espressione è talmente vaga ed inadeguata da rendere l'anzidetta legge, nella sua interezza, una normativa che rimette ad organi amministrativi il compito ed il potere di integrare sostanzialmente il disposto legislativo, anzi di sostituirsi al legislatore nazionale riconosciuto competente dalla sentenza n. 359 del 2003 di codesta Corte. V'è di più: l'art. 5 estende l'ambito per così dire del cosiddetto «mobbing» ai familiari del lavoratore ed affida alla giunta regionale una competenza a stabilire, mediante deliberazione a contenuto sostanzialmente di regolamento, «criteri e modalità» per la concessione di incentivi alla realizzazione — non è detto ad opera di quale organismo — di «supporti e terapie». Inoltre, gli artt. 2, 4, 6, 7 e 8 della legge in esame prevedono strutture amministrative (osservatorio regionale sul mobbing, apparato «proprio» della regione, sportelli anti-mobbing presso i comuni avvalimento degli «enti strumentali»), e tratteggia in modo molto elastico le funzioni ed i compiti di ciascuna di queste strutture. Malgrado tanta indeterminazione (ed in contrasto con essa), l'art. 8 comma 1 della legge in esame consente, anzi prevede come obbligatorie («sulla base delle segnalazioni ricevute ... effettuate»), ispezioni all'interno dei luoghi di lavoro, e quindi l'accesso coattivo in tali luoghi, la ricerca e la ispezione di documenti, l'audizione di persone, l'ispezione dei singoli ambienti, etc; il tutto ad opera di addetti, di imprecisato livello (o qualifica) e stato giuridico, al Servizio di prevenzione e sicurezza (anche il lessico è significativo).

La legge in esame non individua (e quindi non delimita) l'ambito dello intervento della regione e la tipologia dei «luoghi di lavoro», e così rende possibili ingerenze (non soltanto della regione ma anche di altre organizzazioni) nei rapporti di lavoro pubblico statale, ad esempio presso un tribunale od un Ufficio territoriale del Governo (per non dire del personale militarizzato), con palese invasione della competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettera G Cost.

Nel complesso, la legge che si sottopone a scrutinio, oltre a disattendere il citato insegnamento di codesta Corte, omette di considerare la pluralità degli interessi generali (anche privati) compresenti e la necessità di reperire un difficile e delicato equilibrio tra essi, crea uno strumento pervasivo e di non garantita neutralità per interventi nei rapporti contrattuali di lavoro e nelle attività imprenditoriali e delle pubbliche amministrazioni, ed inoltre introduce una disciplina «territorialmente differenziata» in assenza di principi fondamentali unificati.

La legge in esame contrasta dunque anzitutto con l'art. 117, secondo comma, lettere G ed L (ordinamento civile), con l'art. 118, primo comma, Cost., e con la sentenza n. 359 del 2003 citata. Del parametro di cui alla predetta lettera G si è già detto. Vistoso il contrasto con la riserva allo Stato della produzione legislativa in materia di ordinamento civile: la legge in esame incide sui rapporti civilistici interpersonali, non soltanto di lavoro e di impresa, e per di più incide su essi in modo imprevedibile, in assenza di una definizione delle tipologie dei «fenomeni» considerati; «fenomeni» che in pratica inevitabilmente si tramutano in fattispecie di illecito contrattuale.

La legge in esame contrasta inoltre con l'art. 117, terzo comma, Cost. (tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro), non essendo ricollegata a «principi fondamentali» posti dal Parlamento nazionale, al quale è riservato il compito di definire il cosiddetto mobbing, di reperire un appropriato equilibrio tra i più interessi compresenti, ed anche di disegnare il quadro degli strumenti organizzatori e delle relative funzioni.

Come noto, altra controversia simile è stata proposta nell'autunno 2004 nei confronti della Regione Abruzzo.

P. Q. M.

Si chiede che sia dichiarata la illegittimità costituzionale della legge sottoposta a giudizio, con ogni conseguente pronuncia.

Roma, addì 11 maggio 2005

IL VICE AVVOCATO GENERALE: Franco FAVARA

05C0648

N. 66

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° giugno 2005
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Statuto regionale - Regione Emilia-Romagna - Deliberazione statutaria impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale e dichiarata costituzionalmente illegittima (con sentenza n. 379/2004) limitatamente all'art. 45, comma 2, terzo periodo - Promulgazione e pubblicazione come statuto regionale con espunzione della disposizione dichiarata incostituzionale - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata mancata approvazione da parte del Consiglio regionale, con doppia deliberazione a maggioranza assoluta, del testo statutario emendato dalla Corte costituzionale (o di un nuovo testo «assestato» in sede consiliare) - Inosservanza del dovere di pubblicazione notiziale del nuovo testo per l'eventuale proposta di referendum confermativo - Compromissione della libertà di voto e dei diritti politici degli elettori - Lesione del principio di effettività della sovranità popolare - Illegittima promulgazione di testo difforme da quello deliberato dall'organo rappresentativo - Violazione dell'iter procedimentale formativo dello Statuto regionale - Lesione dei canoni di coerenza e ragionevolezza - Contrasto con la normativa regionale disciplinante il referendum confermativo - Inosservanza (deliberata dal Consiglio regionale con risoluzione amministrativa a maggioranza semplice) del parere espresso dal Consiglio di Stato su richiesta della medesima Regione.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 («Statuto della Regione Emilia-Romagna»).
- Costituzione, artt. 1, 3, 48, 117, primo comma, 123, 127 e 134; legge della Regione Emilia-Romagna 25 [recte: 27] ottobre 2000, n. 29, art. 2, commi 1 e 2.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 è domiciliato;

Nei confronti della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale (della legge regionale 31 marzo 2005 n. 13 «Statuto della Regione Emilia-Romagna», pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione il 1° aprile 2005, in relazione agli articoli 123, 117, comma 1, 127, 134, 1, 3, 48 della Costituzione.

La delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata dal consiglio regionale in prima deliberazione il 1° luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004, veniva pubblicata nel Bollettino ufficiale della regione in data 16 settembre 2004 n. 23.

A pag. 17 dello stesso Bollettino, in calce alla delibera statutaria, veniva pubblicato l'avvertimento che entro tre mesi dalla pubblicazione sarebbe stato possibile chiedere di procedere a referendum popolare ai sensi dell'art. 123, comma terzo, Cost. e della legge regionale 25 ottobre 2000 n. 29 (recante disciplina del referendum sulle leggi regionali di revisione statutaria ai sensi dell'art. 123 Cost.).

Con ricorso notificato il 15 ottobre 2004, depositato il 21 ottobre successivo, il Governo della Repubblica promuoveva dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale in ordine ad alcune norme della delibera statutaria.

Con sentenza n. 379 depositata il 6 dicembre 2004, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* il 15 dicembre 2004, la Corte costituzionale, respinte alcune censure e dichiarate altre censure inammissibili, dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, dell'anzidetta delibera statutaria.

Sul Bollettino ufficiale del 1° aprile 2005 veniva pubblicata la legge regionale 31 marzo 2005 n. 13 «Statuto della Regione Emilia-Romagna» con la seguente formula «Il consiglio regionale ha approvato; nessuna richiesta di referendum è stata presentata; il presidente della giunta regionale promulga...».

Il testo della legge pubblicato non coincide con quello delle delibere statutarie 1° luglio-14 settembre 2004, oggetto della precedente pubblicazione 16 settembre 2004, risultando omesso il terzo periodo del comma 2 dell'art. 45, dichiarato incostituzionale.

Nello stesso Bollettino, in calce alla legge, sotto la dicitura «Lavori preparatori» e dopo la citazione degli estremi del ricorso governativo avverso le delibere statutarie e della sentenza della Corte costituzionale, risulta la seguente testuale indicazione: «presa d'atto della sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 29 novembre 2004, con deliberazione del consiglio regionale n. 638 del 18 gennaio 2005».

La legge 31 marzo 2005 n. 13, giusta delibera del Consiglio dei ministri 20 maggio 2005, viene denunciata per illegittimità costituzionale per le ragioni che seguono.

1. — La questione che si sottopone all'esame della Corte attiene ai rapporti tra la proposizione della questione di legittimità costituzionale dello statuto regionale da parte del Governo e la promozione del referendum popolare sullo statuto, i cui termini, rispettivamente di trenta giorni e di tre mesi secondo le previsioni dei commi 2 e 3 dell'art. 123 Cost., decorrono entrambi dalla pubblicazione notiziale dello statuto medesimo deliberato in seconda lettura dal consiglio regionale.

In particolare, nel quadro costituzionale delineato dall'art. 123 Cost., si pone il problema di quali siano gli effetti sul termine e sul procedimento referendario della sentenza della Corte costituzionale che accolga (in tutto o in parte) il ricorso governativo.

Al riguardo appare obbligata la risposta che qualunque dichiarazione di illegittimità della delibera statutaria, anche se limitata ad alcune disposizioni, determina comunque (in dipendenza dell'annullamento parziale) una modifica di questa, con la conseguente necessità di un nuovo esame del consiglio regionale per definire compiutamente, attraverso due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi, il testo dello statuto che si intende definitivamente varare: il testo risultante dall'intervento della Corte costituzionale ovvero un testo eventualmente «assestato» dal consiglio dopo la pronunzia della Corte.

Salva dunque, in quest'ultima ipotesi, l'eventualità di un nuovo concorso governativo, deve in ogni caso formare oggetto di una doppia lettura conforme del consiglio regionale l'esatto testo dello statuto da sottoporre a referendum, con conseguente termine *ex novo* di tre mesi per la proposizione di questo a decorrere dalla pubblicazione notiziale di tale esatto testo.

Non è di contro possibile ritenere, come sembra pretendere la Regione Emilia-Romagna, che siano configurabili casi di non obbligatorietà di una nuova doppia deliberazione del consiglio regionale e che comunque non occorra una nuova pubblicazione del testo statutario modificato.

Ciò per un duplice ordine di ragioni.

Le varie disposizioni statutarie formano un unico ed inscindibile contesto — particolarmente per quanto concerne il contenuto necessario dello statuto attinente alla forma di governo ed ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione — che deve ritenersi coordinato in un sistema in sé coerente, rispondente all'equilibrio determinato dalle soluzioni normative adottate in relazione ai principi e valori avuti a riferimento.

L'eliminazione anche di una sola norma impone dunque una verifica che l'equilibrio voluto non risulti alterato e, comunque, una valutazione circa la necessità/non necessità ovvero l'opportunità/non opportunità di rivedere i nessi che legavano la norma elisa ad altre disposizioni suscettibili di essere incise nella loro valenza proprio dalla rimozione di essa *ab extra* (per ragioni di legittimità e non di merito).

Verifica e valutazione che non possono che competere al Consiglio regionale e che debbono trovare espressione in deliberati assunti con le maggioranze e secondo le regole proprie dello speciale procedimento statutario.

In particolare, come l'effetto sostanziale prodotto dall'eliminazione della norma deve essere valutato anche al di là delle ragioni specifiche che l'hanno determinata, così anche la decisione di lasciare immutato il testo statutario risultante dalla declaratoria di illegittimità della Corte costituzionale è frutto di una valutazione politico legislativa, sulla conformazione dello statuto, che non può che seguire le forme proprie dell'adozione di questo.

Per quanto concerne il caso di specie, si consideri che l'eliminazione della disposizione del terzo periodo del comma 2 dell'art. 45 del testo statutario, che statuiva l'incompatibilità della carica di componente della giunta con quella di consigliere regionale — disposizione intesa a salvaguardare il ruolo di controllo (realmente indipendente e privo di condizionamenti) sull'attività della giunta spettante ai consiglieri in una forma di governo presidenzialista —, ben avrebbe potuto portare alla riconsiderazione, per alcuni aspetti, delle previsioni sui poteri dell'Esecutivo ovvero sulle attribuzioni dello stesso consiglio regionale, i cui rapporti ricevono una diversa disciplina con la rimozione della disposizione anzidetta, per assicurare comunque, a livello di sistema statutario, la garanzia dei valori avuti a riferimento. La scelta di mantenere invariate tali previsioni, rimettendosi alle future determinazioni della fonte competente alla disciplina delle incompatibilità (la legge regionale) non esonerava certo il consiglio dall'onere di una deliberazione legislativa conforme, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, secondo le previsioni del comma 2 dell'art. 123 Cost.

Sotto un secondo aspetto viene in rilievo l'esigenza di salvaguardia della garanzia costituzionale del libero esercizio del diritto pubblico soggettivo di richiedere il referendum popolare.

In quanto la sentenza della Corte costituzionale di accoglimento (sia pur parziale) del ricorso governativo comporta un'oggettiva modificazione del testo dello statuto già deliberato dal consiglio regionale, è necessario che il testo normativo definitivamente fatto proprio dal consiglio — risultante dall'intervento caducatorio della Corte costituzionale e dall'eventuale successivo assestamento deliberato dal consiglio stesso — formi comunque oggetto di una specifica pubblicazione notiziale che segni la decorrenza del termine di tre mesi per la proposizione del referendum, dovendo accordarsi agli elettori (ed ai componenti del consiglio regionale) tutto il tempo che la Costituzione ritiene necessario per valutare — in ordine a tale diverso testo — l'opportunità dell'iniziativa referendaria ed organizzarsi ai conseguenti fini.

Diversamente opinando si realizzerebbe un'inammissibile modificazione delle procedure e dei tempi garantiti dalla Costituzione, con palese compromissione dei diritti politici degli elettori.

Ed invero l'art. 123 Cost. fa decorrere il termine di tre mesi dalla pubblicazione dello «statuto» da sottoporre al giudizio popolare e tale è il testo risultante da tutte le modifiche intervenute nel corso del procedimento sul quale gli elettori dovranno esprimersi.

La pubblicazione notiziale del testo effettivo sul quale il corpo elettorale può essere chiamato ad esprimere il suo giudizio, in sede di partecipazione al procedimento di produzione normativa (statutaria), è imposta anche dal fondamentale principio della chiarezza, univocità e trasparenza del quesito referendario, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, di valenza generale ed assoluta, che esclude la possibilità di ricavare il quesito referendario concernente un *corpus* normativo organico da interventi ortopedici o manipolatori del tessuto normativo, risultanti dalla combinazione di fonti diverse, suscettibili di compromettere la chiara comprensione dell'insieme di norme (e quindi del quesito) soggetto alla valutazione degli elettori.

Nella specie, ritenere che il referendum si sarebbe potuto proporre senza la pubblicazione notiziale del testo integrale voluto come definitivo dal consiglio regionale dopo la pronuncia di parziale dichiarazione di illegittimità della Corte costituzionale (in ordine al quale il consiglio avrebbe dovuto esprimersi con una doppia deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, nel concreto mancata), significa ritenere che il referendum «approvativo» si sarebbe dovuto svolgere in base alla pubblicazione a suo tempo eseguita di un testo statutario non interamente coincidente con quello suscettibile in realtà di essere promulgato, con palese compromissione della libertà del voto (art. 48 Cost.) e vulnerazione del principio di effettività della sovranità popolare (art. 1 Cost.).

Il procedimento di formazione delle leggi regionali statutarie ha carattere unitario: il testo normativo in ordine al quale esprime la sua approvazione prima l'organo rappresentativo poi, eventualmente, il corpo elettorale, deve conservare la propria identità dalla prima deliberazione consiliare alla promulgazione.

Discende da quanto considerato l'illegittimità della promulgazione della legge statutaria *de qua* operata, in violazione dell'art. 123 e vulnerando il principio di legalità costituzionale espresso anche dall'art. 117, comma 1, Cost., prima del compimento del relativo iter procedimentale costituzionalmente stabilito, non essendo intervenute, dopo la sentenza di accoglimento parziale del ricorso governativo di cui alla sentenza n. 379/2004 della Corte costituzionale — che aveva eliminato alcune disposizioni dello statuto approvato in seconda deliberazione il 14 settembre 2004 —, né le conformi delibere successive a maggioranza assoluta del consiglio regionale né, comunque, la pubblicazione del testo definitivo dello statuto da proporre come oggetto dell'eventuale richiesta referendaria, con conseguente compromissione dei diritti politici degli elettori costituzionalmente garantiti (artt. 1, 48, 123 Cost.) e violazione dei canoni fondamentali di coerenza e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

2. — È singolare poi come la Regione Emilia-Romagna abbia agito in palese violazione delle norme da lei stessa stabilite con la l.r. n. 29/2000.

In particolare, nella situazione determinatasi, non sarebbe stato possibile rispettare le chiare prescrizioni dell'art. 2, comma 1, della citata l.r. che, ai fini di una corretta richiesta di referendum, impongono di indicare in modo preciso e puntuale la data «dell'approvazione finale» del testo dello statuto da parte del consiglio regionale e la data di pubblicazione di tale testo; illegittimo sarebbe stato il riferimento alle date di deliberazione e pubblicazione di un testo parzialmente diverso. Allo stesso modo il quesito referendario, dopo la sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale, non avrebbe mai potuto concernere l'approvazione del testo quale deliberato in seconda lettura il 14 settembre e sarebbe stato impossibile esprimere il quesito secondo la formula correttamente prescritta dell'art. 2, comma 2, della ripetuta legge regionale — che postula la rinnovazione del procedimento

dopo una sentenza di illegittimità costituzionale — stante l'impossibilità di fare riferimento ad una deliberazione e comunque ad una pubblicazione di un testo suscettibile di approvazione da parte del corpo elettorale e di conseguente promulgazione nella sua identità.

La decettiva formula della promulgazione omette qualsiasi riferimento al giudizio di costituzionalità ed al suo esito, che ha modificato il testo approvato dal consiglio regionale.

È ancora da sottolineare che, con la risoluzione amministrativa 18 gennaio 2005 del consiglio regionale, che non risulta neppure approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di presa d'atto della sentenza della Corte costituzionale, si sono totalmente ed inspiegabilmente disattese le indicazioni, circa il *modus procedendi* nella specie, fornite dal Consiglio di Stato nel parere reso su richiesta della regione medesima.

In particolare il Consiglio di Stato (Sez. I, parere 12 gennaio 2005 n. 12036/04), sulla base delle precise prescrizioni dell'art. 123 Cost., aveva testualmente affermato che:

«la consultazione referendaria, per generale principio, non può svolgersi su un testo anche solo parzialmente diverso da quello di cui si chiede l'approvazione»;

«la dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte del testo approvato dal consiglio regionale né compromette irreparabilmente la identità, interrompe la linearità e la intrinseca coerenza del procedimento e ne determina la definitiva interruzione, in quanto il testo normativo residuo non corrisponde a quello espresso dall'organo rappresentativo con le modalità prescritte dall'art. 123 della Costituzione. E, sotto tale profilo sono irrilevanti la portata della norma rimossa e le ragioni giustificative della pronunzia di illegittimità costituzionale»;

la «esplicita espunzione di una norma statutaria, in sé non riducibile a mera valenza formale e, nella complessiva struttura organica e funzionale del testo, elemento spesso significativo ben al di là di contingenti valutazioni soggettive»;

in ogni caso sono richieste valutazioni rimesse «alla speciale considerazione e votazione di cui all'art. 1 della legge regionale (29/2000)» cioè alla doppia delibera conforme, a distanza di almeno due mesi, a maggioranza assoluta dei componenti del consiglio regionale;

«l'approvazione di un testo privo della norma dichiarata non conforme a Costituzione richiede un procedimento integralmente nuovo».

La violazione del quadro costituzionale relativo al procedimento formativo dello statuto regionale e l'illegittimità del modo di procedere della regione sono state quindi riconosciute anche dal Consiglio di Stato nell'esercizio del suo ministero di consulenza neutrale ed oggettiva a tutela dell'ordinamento giuridico generale.

P. Q. M.

Si conclude, perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge regionale 13/2005, «Statuto della Regione Emilia-Romagna», per le ragioni e come sopra precisato.

Si producono:

delibera statutaria in BUR 16 settembre 2004;

estratto verbale delibera 20 maggio 2005 Consiglio dei ministri e richiamata relazione;

parere Cons. Stato Sez. I/12036/2004.

Roma, addì 25 maggio 2005

L'AVVOCATO DELLO STATO: Giorgio D'AMATO

N. 22

Ricorso per conflitto tra poteri dello Stato, depositato in cancelleria il 1° giugno 2005
(della Camera dei deputati)

Parlamento - Mandato parlamentare - Adempimento da parte dell'on. Cesare Previti, sottoposto a procedimento penale - Partecipazione ai lavori parlamentari - Valore di legittimo impedimento a comparire nelle udienze penali fissate in concomitanza con essi - Diniego da parte del Tribunale di Milano, prima sezione penale, con provvedimenti in cui si afferma che l'impedimento non opera, non consistendo i lavori parlamentari di cui si tratta in votazioni, che lo stesso non è stato provato o che comunque il suo mancato riconoscimento è rimasto «innocuo» - Conseguente rigetto delle eccezioni difensive in ordine alla nullità degli atti processuali compiuti in tali udienze nonché del decreto che dispone il giudizio - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Denunciata lesione dell'autonomia e funzionalità delle Camere - Incidenza sull'esercizio della funzione legislativa e di quella di indirizzo politico - Compromissione del libero esercizio del mandato parlamentare - Inadeguata ponderazione del temperamento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare - Violazione del principio di ragionevolezza - Contrasto con il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Violazione del giudicato costituzionale - Richiamo alla sentenza n. 225/2001 della Corte costituzionale.

- Ordinanze del Tribunale di Milano, prima sezione penale, 5 giugno 2000 e 1° ottobre 2001; sentenza del Tribunale di Milano, prima sezione penale, 22 novembre 2003, n. 11069.
- Costituzione, artt. 3, 55, 64, 67, 68, 70, 72, 94, 134, comma secondo, e 137, comma terzo.

Ricorso della Camera dei deputati, in persona del Presidente on. Pier Ferdinando Casini, come da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 199 in data 30 settembre 2004 e dell'Assemblea della Camera dei deputati in data 4 ottobre 2004, rappresentato e difeso, in virtù di procura *ad litem* per notar Francesco Colistra, in Roma, rep. n. 100.637 del 28 dicembre 2004, dall'avv. prof. Roberto Nania, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Carlo Poma n. 2.

Contro il Tribunale di Milano, Sezione I penale, in ragione e per l'annullamento dell'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano, Sez. I penale, in data 5 giugno 2000, nell'ambito del procedimento penale R.G. 879/00 nei confronti del deputato Cesare Previti, con la quale sono state respinte le eccezioni relative al dedotto impegno parlamentare dell'imputato concomitante con l'udienza del 20 settembre 1999, ed è stato altresì disposto doversi procedere oltre nel dibattimento; dell'ordinanza emessa dal Tribunale di Milano, Sez. I penale, in data 1° ottobre 2001, nell'ambito del medesimo procedimento penale R.G. 879/00 nei confronti del deputato Cesare Previti, con la quale, relativamente allo stesso impedimento, sono state respinte le eccezioni difensive in ordine alla nullità degli atti processuali tra cui il decreto che ha disposto il giudizio, ed è stato disposto doversi procedere oltre nel dibattimento; della sentenza adottata dal Tribunale di Milano, Sez. I penale, in data 22 novembre 2003, n. 11069, sempre nell'ambito del procedimento penale R.G. 879/00 nei confronti del deputato Cesare Previti, con la quale è stato implicitamente ribadito, ma senza alcuna motivazione, quanto stabilito nelle ordinanze del 5 giugno 2000 e del 1° ottobre 2001; e per la statuizione che non spetta all'autorità giudiziaria, e per essa al Tribunale di Milano, Sezione Prima penale, disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare all'udienza penale per concomitanti impegni parlamentari, così come non le spetta affermare che l'impedimento non opera non consistendo i lavori parlamentari di cui si tratta in votazioni o che l'impedimento non sia stato provato o che comunque il mancato riconoscimento dell'impedimento sia rimasto «innocuo»; che pertanto non le spetti impedire che il temperamento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze nonché del decreto che dispone il giudizio.

F A T T O

È da rammentare che con le ordinanze in data 17 settembre, 20 settembre, 22 settembre, 5 ottobre e 6 ottobre 1999, adottate nell'ambito di due diversi procedimenti penali, il G.U.P. presso il Tribunale di Milano respingeva le rispettive istanze di rinvio dell'udienza — motivate dalla concomitanza di impegni parlamentari — avanzate dall'on. Cesare Previti, che in quei procedimenti era imputato.

Avverso tali ordinanze, la Camera dei deputati — ritenendole lesive delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite — sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato con ricorso depositato presso la Corte costituzionale in data 19 novembre 1999.

In data 6 luglio 2001, con la sentenza n. 225/2001, la Corte costituzionale, accogliendo il ricorso proposto dalla Camera, annullava le ordinanze emesse dal G.U.P. stabilendo altresì «che non spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, nell'apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti addotti dalla difesa dell'imputato per chiedere il rinvio dell'udienza, affermare che l'interesse della Camera dei deputati allo svolgimento delle attività parlamentari, e quindi all'esercizio dei diritti-doveri inerenti alla funzione parlamentare, dovesse essere sacrificato all'interesse relativo alla speditezza del procedimento giudiziario».

Nelle more della decisione, la Prima Sezione penale del Tribunale di Milano, che nel frattempo aveva assunto la competenza in ordine ad uno dei due procedimenti originariamente incardinati presso il G.U.P. (quello contrassegnato con il R.G. n. 879/00), si pronunziava sul legittimo impedimento dell'on. Cesare Previti a partecipare all'udienza tenutasi innanzi al G.U.P. in data 20 settembre 1999, asserendo che detto impedimento non poteva riconoscersi poiché «concerneva non la partecipazione a votazioni in assemblea, ma ad altri lavori parlamentari» (cfr. l'ordinanza in data 5 giugno 2000).

Successivamente, la medesima Sezione del Tribunale di Milano, a seguito della menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001, dichiarava di prendere atto dell'annullamento della precedente ordinanza del G.U.P. in data 20 settembre 1999, ed ammetteva esplicitamente che la stessa doveva considerarsi *tamquam non esset*. Ciò nonostante, disponeva doversi procedere oltre nel dibattimento rilevando, in conformità all'indirizzo precedentemente assunto, «la legittimità del mancato rinvio dell'udienza del 20 settembre 1999». A tale conclusione il tribunale perveniva — oltre che mediante le precedenti considerazioni in merito alla natura dei lavori parlamentari in data 20 settembre 1999 — anche accampando un ulteriore duplice rilievo: da un lato, osservava che la nullità delle attività dibattimentali di cui si tratta, a causa del disconoscimento dell'impedimento parlamentare, era comunque «rimasta "innocua"»; dall'altro rilevava che «l'allegazione dell'impedimento (era) stata manchevole ed assolutamente inidonea a consentire al giudice quella valutazione di contemperamento di esigenze che la Corte costituzionale ha ammonito dover costituire oggetto necessario della valutazione del giudice» (cfr. l'ordinanza in data 1° ottobre 2001).

I medesimi postulati venivano implicitamente fatti propri anche dalla sentenza in data 22 novembre 2003, conclusiva del procedimento R.G. n. 789/00.

In tal modo, l'Autorità Giudiziaria, e per essa la Prima Sezione penale del Tribunale di Milano, ha affermato, mediante i distinti atti impugnati e specificati in epigrafe, un convergente indirizzo in tema di impedimento parlamentare nel procedimento penale che, anche in ragione delle motivazioni addotte a suo sostegno, risulta lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente Camera dei deputati, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Sulla ammissibilità del ricorso.

1. — Giova preliminarmente osservare che nella specie sussistono tutti i requisiti richiesti ai fini della ammissibilità del presente ricorso per conflitto di attribuzione.

In punto di legittimazione attiva, è appena da precisare che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la Camera dei deputati, in quanto abilitata ad esprimere in via definitiva la volontà del potere che essa rappresenta, è facoltizzata a sollevare conflitto di attribuzione concernente l'impedimento del deputato relativo alla concomitanza tra lavori parlamentari ed udienze penali (cfr. le sentenze nn. 225/2001; 263/2003; 284/2004).

In ordine alla legittimazione passiva del Tribunale di Milano, Sez. I penale, la già richiamata giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto — proprio con specifico riferimento alle fattispecie riguardanti l'impedimento parlamentare — «la legittimazione degli organi giudiziari che hanno adottato i provvedimenti in relazione ai quali è promosso il conflitto di attribuzione a essere parti del medesimo, poiché, come ripetutamente affermato da questa Corte (da ultimo, ordinanze n. 84, n. 37 e n. 6 del 2002), i singoli organi giurisdizionali sono legittimati, nell'esercizio della funzione a essi assegnata dalla Costituzione ed esercitata in piena indipendenza, a essere parti nei conflitti costituzionali in questione» (così l'ordinanza n. 126/02).

Quanto ai requisiti oggettivi del conflitto di attribuzione, nessun dubbio può esservi sulla loro sussistenza. È ampiamente noto che il conflitto risolvibile ai sensi degli articoli 134, Cost., e 37, legge n. 87/1953, si configura quando — sia sotto forma di *vindicatio potestatis*, sia sotto forma di conflitto da menomazione o da interferenza — si controverta in ordine alla delimitazione della sfera delle attribuzioni di cui sono titolati i poteri dello Stato. Ora, che nella specie la controversia presenti siffatta natura risulta di immediata evidenza, dovendosi stabilire se mediante i provvedimenti impugnati emessi nell'esercizio della funzione giurisdizionale (artt. 101 e 102 ss. Cost.),

tutti concernenti la materia dell'impedimento parlamentare, si sia inciso illegittimamente sulle attribuzioni della Camera con particolare riguardo, come sarà ulteriormente dimostrato nella parte sul merito del conflitto, alle disposizioni costituzionali poste a tutela della indipendenza, autonomia ed integrità della Camera, nonché di quelle, preordinate alla tutela dei medesimi valori, che presidiano il libero esercizio del mandato rappresentativo.

Quanto all'interesse specifico della Camera dei deputati a proporre il presente ricorso per conflitto di attribuzioni, giova sin d'ora segnalare che nella specie detto interesse discende dal fatto che gli atti impugnati non hanno proceduto ad alcun bilanciamento, allo scopo di renderle compatibili, tra le esigenze del processo e quelle connesse all'attività parlamentare; interesse ancor più attuale dopo l'intervenuto annullamento degli atti del G.U.P. di Milano da parte della sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 che una siffatta modalità di bilanciamento aveva prescritto. Il che sarebbe sufficiente, considerata la divergenza di vedute tra i poteri interessati, a comprovare la sussistenza dell'interesse al ricorso in ragione della lesività che il contenuto decisorio dei provvedimenti in oggetto è di per sé suscettibile di esprimere, soprattutto sotto l'aspetto della vanificazione del conflitto già proposto dalla Camera e risolto con la predetta declaratoria di nullità degli atti del G.U.P. Altrettanto chiaro l'interesse della ricorrente a veder stigmatizzata l'affermazione, reiterata nei provvedimenti impugnati, in ordine alla pretesa inidoneità della prova dell'impedimento di cui si tratta con conseguente negazione della validità dell'impedimento stesso: affermazione che, per le argomentazioni in cui si articola, risulta lesiva, come meglio si vedrà in seguito, della posizione del singolo deputato e della Camera nel suo complesso nonché del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, anche alla luce della sua portata palesemente elusiva del canone della coesistenza tra esigenze del processo ed esigenze delle funzioni parlamentari.

Violazione sotto diversi profili degli artt. 55, 64, 67, 68, 72, oltre che degli artt. 70 e 94 Cost., nonché del principio costituzionale che ne discende, di cui alla giurisprudenza costituzionale, di bilanciamento tra esigenze del processo e tutela della integrità funzionale della Camera; Violazione del giudicato costituzionale con conseguente lesione delle attribuzioni della Camera in esso riconosciute e di cui ai parametri costituzionali appena richiamati; Violazione del principio costituzionale di ragionevolezza e di leale cooperazione tra poteri dello Stato anche in riferimento ai medesimi principi costituzionali.

2. — Nel merito, come già si è avuto modo di rammentare con la sentenza n. 225/01, la Corte costituzionale — nel risolvere il conflitto di attribuzioni determinatosi anteriormente all'apertura del dibattimento, nell'ambito dello stesso procedimento penale dal quale trae origine il presente conflitto — ha statuito che non spettava al G.U.P. di Milano, pur chiamato ad applicare le comuni regole processuali in materia, disconoscere l'impedimento a comparire all'udienza del 20 settembre 1999, addotto, in ragione di concomitanti impegni di carattere parlamentare, dall'on. Cesare Previti che nel predetto procedimento era imputato.

La Corte ha dunque annullato l'ordinanza emessa in pari data dal medesimo G.U.P., puntualizzando che questi, in sede di applicazione dell'art. 486 c.p.p. in tema di impedimento dell'imputato a comparire in udienza, avrebbe dovuto tenere conto «non solo delle esigenze delle attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni»; e ciò proprio «ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza».

Giova aggiungere che l'anzidetta *ratio decidendi* trovava ulteriore e circostanziato svolgimento nella stessa sentenza, in particolare là dove — stante, può ben dirsi, la indispensabile convivenza tra il diritto-dovere di partecipare ai lavori parlamentari ed il diritto-dovere di prendere parte alle udienze — veniva additata la possibilità di «adattare i calendari delle udienze, previamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tenere conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato»; considerato altresì che — come il giudice potrebbe facilmente accertare «data la pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari» — vi sono nel corso dell'anno giorni e periodi «in cui non vengono programmate riunioni degli organi parlamentari», sicché mediante la semplice «consultazione dei calendari parlamentari», sarebbe agevole scongiurare quella «concomitanza con i lavori della Camera» che si è verificata nella specie e che ha determinato appunto l'annullamento dei provvedimenti giudiziari.

Mette conto evidenziare che nella stessa sentenza in esame, la Corte ha precisato che detti canoni di comportamento — derivanti dalla «parità di rango costituzionale degli interessi configgenti» — devono operare con riguardo alla intera attività di natura parlamentare, che consista o meno in votazioni: atteso che altrimenti non sarebbe adeguatamente garantito l'interesse del Parlamento, «sia per la netta (e quanto meno discutibile) distinzione che verrebbe così introdotta fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali».

Ora, i provvedimenti oggi contestati incorrono nei medesimi vizi ravvisati dalla Corte costituzionale ed appena riassunti: basti osservare che essi, mediante capziose ed unilaterali interpretazioni della normativa processuale, negano in definitiva qualunque rilievo all'interesse costituzionalmente garantito della Camera dei deputati a veder adeguatamente riconoscere l'incidenza dell'impedimento parlamentare nello svolgimento della attività

processuale, sottraendosi in concreto all'obbligo di bilanciare le esigenze processuali con quelle della integrità funzionale del Parlamento in modo da renderne possibile la coesistenza e da assicurare così il sereno esercizio da parte del deputato dei diritti-doveri inerenti alla funzione.

È sufficiente leggere le due ordinanze emesse dal Tribunale di Milano, Sez. I penale, per avere l'immediata conferma del fatto che detto bilanciamento è stato del tutto omesso o che comunque esso ha avuto un esito irragionevole ed inadeguato, con la conseguente lesione delle attribuzioni della ricorrente Camera dei deputati.

Per quanto attiene alla ordinanza del 5 giugno 2000, va premesso che essa andrebbe considerata travolta in via automatica dalla citata sentenza n. 225/2001, a nulla valendo il tentativo, effettuato *a posteriori* dall'ordinanza del 1° ottobre 2001, di integrarne la motivazione al fine di sanarne retroattivamente gli effetti lesivi oramai prodottisi. In ogni caso, essa è incentrata in via esclusiva sulla circostanza che il legittimo impedimento «concerneva non la partecipazione a votazioni in assemblea, ma ad altri lavori parlamentari», di talché, sempre ad erroneo avviso del giudice, «non era dovuto il rinvio dell'udienza e la sua celebrazione in assenza dell'imputato (da ritenersi espressione di sua libera scelta) non ha comportato alcun vizio di nullità».

Per parte sua, la ordinanza del 1° ottobre 2001, pur essendo intervenuta successivamente alla sentenza della Corte costituzionale sopra citata — omettendo ancora una volta qualsiasi ponderazione degli interessi costituzionalmente garantiti della Camera dei deputati — è arrivata alla conclusione di proseguire nel dibattito, postulando che «la nullità dell'ordinanza 20 settembre 1999, pure intervenuta, nel caso specifico in esame, è rimasta "innocua"», ossia pretesamente priva di qualunque lesività, nonostante la decisione della Corte costituzionale, nei confronti della posizione del deputato. Altrettanto irragionevole ed unilaterale è l'ulteriore argomentazione per la quale sarebbe mancata «idonea allegazione» dell'impedimento, tale non essendo — per le pretese ragioni ivi esposte e che di seguito si vedranno — il «foglio-lettera intestata, datata 17 settembre 1999 dell'on. Pisanu indirizzata agli onorevoli Frattini e Previti».

Per non dire, infine, della sentenza in data 22 novembre 2003, adottata sempre dalla medesima sezione del Tribunale di Milano, dove è stato sbrigativamente ribadito, ed addirittura per implicito stante l'assenza di specifica motivazione sul punto, lo stesso orientamento adottato dalle due ordinanze sopra considerate.

Ebbene, la giurisprudenza costituzionale ha escluso in termini univoci che, in presenza di un impegno parlamentare anche non di votazione, il giudice sia esentato *ut sic* dall'obbligo di riconoscere all'impegno stesso il peso che gli è costituzionalmente dovuto nella modulazione della attività processuale (*cf.* le sentenze nn. 225/2001 e 263/2003). Inoltre, la Corte costituzionale nella citata sentenza n. 263 del 2003, ha evidenziato come, in presenza di una allegazione di impedimento di carattere parlamentare, risulta comunque indispensabile che il giudice proceda alla ponderazione dell'interesse della Camera ed al relativo confronto con l'interesse del processo, non essendogli consentito eludere tale ponderazione in forza di pretese riserve di carattere probatorio, ossia limitandosi «a osservare che non sarebbe stato specificato se il deputato avrebbe effettivamente partecipato ai lavori o se la sua presenza fosse indispensabile in Parlamento». Proposizioni pressoché identiche si trovano formulate anche nella sentenza n. 284 del 2004, dove si è argomentato, ai fini dell'annullamento dell'atto giudiziario che aveva negato la validità dell'impedimento parlamentare addotto, come il giudice si fosse «trincerato dietro un rilievo di pretesa tardività dell'istanza (presentata peraltro già il giorno prima della udienza fissata) pur in assenza di qualsiasi termine prescritto per l'allegazione dell'impedimento». E si è altresì censurato, ancora più in termini vista la trasparente allusione al riguardo reperibile nella ordinanza del 1° ottobre 2001, «l'improbabile rilievo della possibilità di conciliare le due presenze in città diverse e lontane nel giorno in questione».

Ne deriva, in termini che più chiari ed univoci non potrebbero essere, la riprova che l'obbligo, imposto dal sistema costituzionale delle attribuzioni, della ponderazione tra esigenze processuali ed esigenze della funzione parlamentare, a fronte della allegazione del relativo impedimento, è appunto immanente ad ogni attività del giudice: di talché questi — a meno, per ipotesi, di contestare la stessa veridicità della allegazione — non vi si può sottrarre accampando semplicemente ragioni di ordine probatorio. Né tanto meno vi si può sottrarre elaborando alla bisogna la non conosciuta categoria della «innocuità» della illegittimità compiuta dal giudice: dove addirittura il riconoscimento del vizio in cui è incorso il provvedimento del G.U.P., ossia l'aver precluso al deputato la possibilità di partecipare all'udienza, non mette capo alla ovvia esigenza di emendare il processo dalla acclarata violazione delle regole costituzionali che reggono l'ordine delle attribuzioni dei poteri dello Stato, ma induce a confermare l'anzidetto *vulnus*.

Sotto un diverso ma convergente profilo, non può non suonare conferma della portata obiettivamente elusiva del modo di procedere dell'autorità giudiziaria nella vicenda in questione, il fatto che l'idoneità probatoria della documentazione prodotta nella specie risultava già a suo tempo appurata dal G.U.P.: esso difatti — pur avendo negato, nei termini poi stigmatizzati, ogni rilevanza all'impedimento — aveva dato atto che la documentazione depositata dalla difesa del deputato era idonea ad «attestare» l'«impedimento parlamentare».

Al che aggiungasi che il dato obiettivo della esistenza dell'impedimento ha costituito il presupposto, ancorché implicito, della più volte citata pronunzia della Corte costituzionale n. 225/01, non fosse altro che alla luce di quanto affermato in sentenza in ordine alla «pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari», e per conseguenza della praticabilità del relativo riscontro, se del caso, da parte del giudice precedente. Resta da sottolineare che l'omessa ponderazione appare, se possibile, ancor più rilevante per i provvedimenti giudiziari successivi alla sentenza n. 225/01: ciò in quanto, disattendendo detta sentenza, ossia non osservando gli obblighi applicativi e gli ulteriori adempimenti indicati dalla Corte intesi ad inverare la regola della coesistenza tra attività processuale ed attività parlamentare, si è lasciata integra — ed anzi la si è ulteriormente aggravata — la lesione determinatasi a carico della posizione della Camera ed acclarata nella sentenza stessa.

Sotto questo aspetto, deve avanzarsi, a carico dei provvedimenti impugnati e segnatamente della ordinanza in data 1° ottobre 2001 e della sentenza in data 22 novembre 2003, l'ulteriore doglianza della violazione del giudicato costituzionale (art. 134, comma 2 e art. 137, comma 3, Cost.), posto che una siffatta violazione non può che ridondare in lesione delle attribuzioni della Camera che in quel medesimo giudicato hanno trovato il loro riconoscimento ai sensi dei principi e delle disposizioni costituzionali menzionate in rubrica.

Si aggiunga che la riaffermazione della pretesa legittimità del modo di procedere del G.U.P., l'aver negato al parlamentare il diritto di partecipare alle udienze (art. 24 Cost.) nonostante l'impedimento, determina di per sé la reviviscenza della volontà lesiva ivi contenuta e con essa la sostanziale vanificazione dell'esito del conflitto già risolto dalla Corte mediante l'annullamento degli atti in cui simile volontà si era espressa.

In conclusione, alla luce di quanto svolto non può che ribadirsi che, nel fare applicazione delle regole processuali, l'organo giudicante ha sacrificato, persino più radicalmente di quanto non fosse avvenuto in precedenza, le attribuzioni della Camera, compromettendo la libertà di espletamento del mandato parlamentare che è garantita dagli artt. 67 e 68 della Costituzione, nonché violando in particolare gli artt. 64, 68 e 72 Cost. sui quali si fonda la posizione di autonomia della Camera, con le ulteriori disposizioni costituzionali che vi si correlano. Ne risulta inoltre violato l'art. 3 Cost., con il canone di ragionevolezza che vi è racchiuso, in uno col principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato come da tempo codificato nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 231/1975, 379/1992, 403/1994): ciò essendosi impedito che il criterio della equilibrata coesistenza tra processo ed attività parlamentare trovi nella fattispecie la sua effettiva realizzazione.

3. — Ferma restando l'assorbente censura di cui sopra, è da ravvisare una indubbia portata lesiva delle prerogative della Camera di cui agli invocati parametri costituzionali — quali sono state definite dalla giurisprudenza costituzionale in tema di impedimento parlamentare — nella affermazione che l'impedimento sarebbe nella specie irrilevante, atteso che esso «concerneva non la partecipazione a votazioni in assemblea, ma ad altri lavori parlamentari» (*cf.* l'ordinanza in data 5 giugno 2000, pag. 11; ed in senso sostanzialmente conforme, l'ordinanza in data 1° ottobre 2001, pag. 5, ss.).

Si tratta di argomentazione che — come già si è anticipato — è in palese contrasto con l'orientamento espresso dallo stesso G.U.P. precedente, che aveva dimostrato di non ritenere discriminante la circostanza che gli impegni parlamentari coincidessero o meno con l'attività di voto in Parlamento. Il G.U.P., infatti, pur invocando erroneamente la priorità assoluta del valore dell'effettività della giurisdizione, concordava comunque «con le difese che non è possibile fare una distinzione tra impegni parlamentari, ritenendo taluni prevalenti ed altri subvalenti rispetto alle esigenze di celebrazione del processo, poiché quello che si afferma è un principio generale, derivante dalla comparazione di attività parimenti previste dalla Carta costituzionale» (*cf.* ordinanza in data 20 settembre 1999, pagg. 3 e 4).

Ma quel che più conta è che le argomentazioni del tribunale entrano in vera e propria rotta di collisione con i principi enunciati dalla Corte costituzionale in sede di annullamento della menzionata ordinanza del G.U.P. Ha rilevato invero la Corte — vale la pena di riportarne ancora una volta testualmente le affermazioni più significative — che la tesi oggi espressa dal tribunale si dimostra «inadeguata a garantire l'interesse del Parlamento: sia per la netta (e quanto meno discutibile) distinzione che verrebbe così introdotta fra diversi aspetti dell'attività del parlamentare, tutti riconducibili egualmente ai suoi diritti e doveri funzionali» (*cf.* Corte cost., 225/2001). Dal che deriva in via immediata, anche la incongruità della ulteriore argomentazione avanzata oggi dal Tribunale di Milano per la quale, a fronte della contemporaneità tra impegno giudiziario ed impegno parlamentare non di votazione, il deputato avrebbe dovuto puramente e semplicemente soprassedere al secondo.

Ebbene, applicando la medesima *ratio decidendi* alle ordinanze del tribunale in data 5 giugno 2000 e 1° ottobre 2001, le quali continuano a propugnare la stessa tesi giudicata «inadeguata» dalla Corte costituzionale in vista del corretto bilanciamento tra esigenze processuali ed esigenze della attività parlamentare, non si potrà che pervenire all'annullamento delle medesime ordinanze, nonché della sentenza conclusiva del giudizio che, implicitamente, fa propria tale tesi.

D'altronde, il principio di parità tra le attività che si svolgono in seno al Parlamento, ai fini della attivazione del legittimo impedimento, discende dalla constatazione che tutte quante godono di fondamento costituzionale, così come tutte risultano strettamente correlate al ruolo che la Camera è chiamata ad assolvere nel sistema costituzionale, con particolare riguardo agli artt. 70 e 94 Cost. in tema di funzione legislativa e funzione di indirizzo politico, nonché alle altre disposizioni costituzionali indicate in rubrica.

4. — Parimenti lesiva risulta l'ulteriore argomentazione svolta dall'ordinanza del 1° ottobre 2001 — anch'essa implicitamente fatta propria dalla sentenza conclusiva del processo penale di primo grado — secondo cui la nullità determinatasi a seguito della pronunzia della Corte costituzionale sarebbe nullità «innocua», posto che nell'udienza cui il deputato in questione non prese parte «fu svolta unicamente una mera attività interlocutoria...» e non fu assunto «nessun provvedimento» se non quello di rinvio ad una successiva udienza.

Va precisato che, come si può constatare leggendo il dispositivo della relativa ordinanza, non di udienza di mero rinvio si è trattato, essendosi scrutinate nel merito le istanze avanzate dai difensori ed essendo stato deciso di procedersi oltre. A parte ciò, il solo fatto di prefigurare allo scopo una medita categoria processuale (quella, appunto, della nullità «innocua») sta a dimostrare l'intento di evitare le conseguenze della pronunzia della Corte, in primo luogo quella di restituire al deputato, stante la oggettività dell'impedimento, la possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa.

Ciò detto, non è nemmeno immaginabile che il canone della coesistenza tra attività giudiziaria ed attività parlamentare non sia governato dalla razionalità costituzionale sibbene dal puro caso: solo per caso, infatti, avverrebbe che l'udienza alla quale il deputato sia stato costretto a rinunciare presenti quel carattere di pretesa influenza sulla vicenda processuale che il giudice postula. Mentre è da ritenere che quando sono in gioco attribuzioni di rango costituzionale devono operare criteri preventivi e decifrabili — quelli codificati appunto nella giurisprudenza costituzionale in tema di coesistenza tra impegni giudiziari ed impegni parlamentari — che consentano immancabilmente di scongiurarne la vulnerazione.

Ma vi è altro da aggiungere. Richiamarsi alla attività svoltasi in udienza allo scopo di derivarne *ex post* la inutilità della partecipazione che il deputato legittimamente impedito avrebbe potuto dispiegarvi, significa rinnegare la stessa finalità cui il criterio costituzionale della coesistenza tra udienza e impegno parlamentare è preordinata: se la finalità, invero, è quella di assicurare al deputato la possibilità di esercitare appieno il diritto di difesa, è sufficiente che tale opportunità non si sia realizzata — come non si è realizzata nella specie — stante il disconoscimento dell'impegno parlamentare addotto, per ritenere acclarata la intervenuta lesione dell'ordine delle attribuzioni costituzionali e, conseguentemente, per addivenire alla sua reintegrazione.

Insomma, quel che è costituzionalmente ineludibile — alla luce della giurisprudenza in materia — è che al deputato che si trovi impedito venga assicurata, nei termini che si sono visti, la possibilità di presenziare all'udienza, utilizzando, come per ogni altro soggetto che si trovi nella posizione di imputato, le potenzialità difensive insite in detta partecipazione: potenzialità che, come tali, non sono giammai preventivabili né giammai potrebbero ritenersi, come fa il Tribunale di Milano, aprioristicamente inutili ai fini dell'andamento del processo.

5. — Ulteriore e grave *vulnus* alle attribuzioni costituzionali della odierna ricorrente scaturisce, in particolare, dall'affermazione — esplicitata nell'ordinanza del 1° ottobre 2001, e da ritenersi implicitamente confermata dalla sentenza del 22 novembre 2003 — secondo la quale l'allegazione dell'impedimento, non contenendo i dati e la documentazione necessaria ad attestare l'attualità dell'impedimento stesso, sarebbe stata «manchevole ed assolutamente inidonea a consentire al giudice quella valutazione di contemperamento di esigenze» imposta dalla sentenza n. 225/01 della Corte costituzionale. Sarebbe stato necessario — sempre secondo il tribunale milanese — dimostrare l'attualità dell'impedimento allegato, indicando «per esempio, l'ora dell'inizio lavori» della riunione svoltasi nella sede istituzionale, ovvero indicando dati idonei «a mettere il giudice in grado di svolgere la propria valutazione che non può essere surrogata da frasi di stile come quella riportata» nella lettera di convocazione a firma del capogruppo del gruppo parlamentare nel quale è iscritto l'on. Previti (*cf.* l'ordinanza in data 1° ottobre 2001, pag. 6).

Si tratta di argomentazione palesamente arbitraria ed incongrua sotto diversi profili.

In primo luogo, perché oltre alla convocazione da parte del capogruppo, era stata depositata in atti, e ben prima della udienza del 20 settembre, la conforme documentazione della Camera relativa al calendario lavori 14 settembre-1° ottobre 1999, e segnatamente alla attività prevista in coincidenza con la predetta udienza penale (*cf.* deposito difensivo all'udienza del 17 settembre 1999).

Inoltre, perché non è nemmeno immaginabile che i rapporti tra deputato e gruppo, quando, come nella specie, si tratti di rapporti aventi ad oggetto l'attività parlamentare cui i gruppi sono chiamati a concorrere, si possano relegare in una dimensione informale o privata o quant'altro, disconoscendo così la loro appartenenza all'ordinamento parlamentare.

Ma ancor più grave e lesiva per la Camera e per il singolo parlamentare appare una simile presa di posizione se si considera che nella specie si pretende di reputare come irrilevante, o comunque inadeguata, la comunicazione del presidente del gruppo in ordine ai lavori parlamentari previsti ed alle relative incombenze dei singoli appartenenti al gruppo. È difatti improprio, avuto riguardo alle specifiche attribuzioni dei presidenti di gruppo in materia di programma dei lavori dell'Assemblea (art. 23 Reg.), degradare la comunicazione di cui si tratta ad allegazione «manchevole ed assolutamente inidonea», nella terminologia adoperata dalla ordinanza del 17 novembre 2001, perché ciò significa estrometterla dalla sfera parlamentare in cui essa, per le ragioni anzidette, va iscritta.

La conferma di tutto quanto dedotto si può trarre dalla sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2003. In detta occasione, nel risolvere un conflitto di attribuzione in punto di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. in cui veniva in discussione la valenza da riconoscersi a tal fine ad una lettera inviata da un componente di una commissione parlamentare di inchiesta al presidente della commissione stessa, si è escluso che la missiva fosse riducibile a mera «comunicazione privata»; le si è riconosciuta pertanto la natura di atto parlamentare in considerazione del suo promanare da «una fonte parlamentare» (ossia dal senatore che la missiva aveva inviato) e nell'esercizio delle attribuzioni proprie del componente della commissione (principio questo che è stato puntualmente ribadito nella sentenza n. 298 del 2004).

Alla luce di tali paradigmi decisionali, ne deriva che nel caso di specie, ancorché in presenza di un circuito comunicativo che ha come fonte il presidente del gruppo e come destinatario l'appartenente al gruppo, alla informativa di cui si parla non poteva negarsi tanto radicalmente l'idoneità a comprovare l'impedimento occorso al deputato sottoposto a procedimento penale. Ed è in ogni caso ragionevole, a parte ogni altra considerazione, che il deputato, che è avvinto da un rapporto di natura anche istituzionale col proprio gruppo, ritenga di avvalersi di tale informativa al fine di comprovare l'impedimento stesso.

Si aggiunga infine, come è stato osservato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 225 del 2001, che l'ordine del giorno della Camera è pubblico ed agevolmente accessibile, cosicché, indipendentemente dalla sua materiale allegazione, risulta implicito il rinvio ad esso e ad ogni riscontro che si ritenga opportuno in ordine ai lavori previsti.

Se così è, parimenti lesiva risulta, per le ragioni già esposte, l'affermazione secondo la quale, a quanto è dato comprendere, tutte le frasi di cui si compone la comunicazione presidenziale (relative alla iscrizione a parlare da parte dei destinatari) ed in particolare quella con la quale si chiude («la vostra presenza è quindi assolutamente necessaria») sarebbero nient'altro che «frasi di stile», come appunto ritiene di definirle l'ordinanza del 17 novembre 2001.

Quanto alla notazione del giudice milanese reperibile nella ordinanza appena citata, benché dedotta in via allusiva, riguardante la possibilità per il deputato di essere presente nel corso della stessa giornata nella sede parlamentare ed in quella giudiziaria, pur trattandosi di città diverse e lontane, non vi è che da ribadire che nella sentenza della Corte costituzionale n. 284/2004 non si è esitato a reputare un simile argomento come «improbabile»: il che è da condividere, posto che il principio di coesistenza tra le due attività in gioco, quella parlamentare e quella processuale, deve riposare su di una base certa, qual è appunto quella della compatibile organizzazione dei tempi processuali indicata dalla giurisprudenza costituzionale.

Dovendosi presumere che il giudice voglia postulare anche che non sia stata data prova tempestiva della effettiva presenza del deputato in aula, è da evidenziare che, fermo restando il diritto-dovere dei deputati di partecipare ai lavori della Camera, non sono contemplate procedure intese segnatamente a verificare la presenza in aula dei singoli deputati all'inizio o nel corso della seduta, e pertanto — in caso di partecipazioni a dibattiti o votazioni — la presenza del deputato può essere documentata, di regola, soltanto *ex post* tramite i resoconti stenografici delle sedute stesse. Peraltro, anche detti resoconti non consentono di documentare la presenza dei deputati quando gli stessi, pur presenziando alla seduta, non prendano parte alle votazioni ovvero non intervengano nella discussione.

Richiedere quindi che il deputato debba fornire la prova della partecipazione ai lavori parlamentari, della cui esistenza egli non possiede preventiva certezza, significa spingerlo verosimilmente — proprio a causa dell'incertezza di cui si è detto — ad optare per la presenza in udienza, indipendentemente da ogni conseguenza che siffatta abdicazione alla propria funzione politico parlamentare è suscettibile di comportare.

Sotto altro profilo, la libertà di esercizio della funzione parlamentare, insita nel mandato rappresentativo, ne viene vulnerata perché si immagina che essa debba per forza esprimersi con le modalità tali che ne consentano la documentazione (e comunque sempre *a posteriori*): mentre è indiscutibile che ogni singolo membro del Parlamento è facoltizzato, in relazione alle più diverse e non preventivabili evenienze politico parlamentari, a modulare liberamente la propria partecipazione alla dinamica dei lavori (si pensi appunto alla presenza fisica non documentata, oppure alla astensione dai lavori, come anche allo stesso abbandono dell'aula).

Si è in presenza, dunque, ove mai sia stata fatta, di una inadeguata ed irragionevole ponderazione del rapporto tra esigenze processuali ed esigenze della attività parlamentare; è chiaro difatti che chiedere ora per allora adempimenti non previsti (e nemmeno mai richiesti dal G.U.P.) ai fini della dimostrazione dell'impedimento, significa assolutizzare l'esigenza probatoria ai di là di ogni soglia di ragionevolezza e di compatibilità con i criteri al riguardo fissati nella giurisprudenza costituzionale, sino a renderla in concreto non assolvibile da parte del deputato interessato. D'altro canto, non può sfuggire la irragionevolezza di un esito della vicenda, quale sarebbe quello propiziato dall'organo giudiziario, che originata dalla mancata applicazione del criterio di coesistenza tra impegni parlamentari e svolgimento del processo, dovrebbe concludersi, per quanto qui interessa, con l'affermazione della inesistenza dell'impedimento stesso (in quanto non provato con le stringenti scadenze prescritte, ed in via successiva, dal giudice). E ciò per di più postulando, in aperta contraddizione col canone della leale collaborazione tra poteri dello Stato, che nessun onere di alcun genere sarebbe stato configurabile a carico del G.U.P. che avesse inteso avere certezza, nei termini descritti, dell'effettivo assolvimento dell'attività parlamentare dedotta quale impedimento, nemmeno quello di chiedere gli eventuali riscontri da parte della Camera.

6. — Sotto quest'ultimo profilo, è da dire che ancor più insostenibili appaiono le richiamate posizioni dell'organo giudicante, e l'indirizzo unitario che esso ha espresso per negare in definitiva la rilevanza dell'impedimento parlamentare, se si considera il criterio di comportamento che, a seguito della pronunzia della Corte costituzionale n. 225/2001, proprio il Tribunale in questione ha ritenuto di assumere nelle circostanze posteriori in cui, sempre nell'ambito del processo di cui trattasi, è venuta in considerazione all'udienza la sussistenza di impedimenti di carattere parlamentare. In tali occasioni, invero, la menzionata sezione, nella persona del suo Presidente ha richiesto alla Camera notizie in ordine all'andamento dei lavori dell'Assemblea concomitanti con le udienze penali, ivi comprese quelle relative alla presenza dell'on. Previti, ed a tali richieste la Camera dei deputati ha fornito puntuale ed immediato riscontro.

Sicché la Camera dei deputati non può che dolersi, facendone specifico motivo di ricorso anche con riferimento ai parametri costituzionali in precedenza invocati, che questa *ratio* di cooperazione, sia sotto l'aspetto della verifica della effettività dell'impedimento sia sotto quello del coordinamento, mediante l'opportuna collaborazione informativa, tra attività processuale ed attività parlamentare, risulti contraddittoriamente smentita dagli atti impugnati: quasi che i criteri fissati dalla Corte costituzionale debbano valere soltanto *pro futuro*, e come se per la lesione in precedenza prodottasi a carico delle attribuzioni di rango costituzionale della Camera, e confermata proprio dal successivo comportamento della sezione penale assunto in conformità al giudicato della Corte, altre regole, opposte al canone della leale collaborazione, possano sanzionare la irretrattabilità della lesione.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta all'autorità giudiziaria, e per essa al Tribunale di Milano, Sez. Prima penale, disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare all'udienza penale per concomitanti impegni parlamentari, così come non le spetta affermare che l'impedimento non opera non consistendo i lavori parlamentari di cui si tratta in votazioni, o che l'impedimento non sia stato provato o che comunque il suo mancato riconoscimento sia rimasto «innocuo»; e che pertanto non le spetta impedire che il contenimento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in udienza nonché del decreto che dispone il giudizio.

Si chiede, di conseguenza, che la Corte costituzionale annulli gli atti impugnati indicati in epigrafe.

Roma, addì 7 gennaio 2005

ON. Pier Ferdinando CASINI - PROF. AVV. Roberto NANIA

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 185/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a s.s., n. 19 dell'11 maggio 2005.

05C0668

N. 23

Ricorso per conflitto tra poteri dello Stato depositato in cancelleria il 1^o giugno 2005
(della Camera dei deputati)

Parlamento - Procedimento penale a carico del deputato on. Cesare Previti - Richiesta di rinvio delle udienze penali per impedimenti parlamentari dell'imputato - Diniego, da parte del Tribunale di Milano, sez. IV penale, della rilevanza degli impedimenti adottati e affermazione della mancanza di prova o della tardività della prova degli impedimenti stessi, nonostante la declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze sancita con sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati contro il Tribunale di Milano, sez. IV penale - Denunciata violazione delle funzioni e dell'autonomia ed indipendenza della Camera - Interferenza sul potere legislativo - Lesione del principio di libertà del mandato parlamentare - Violazione del principio di immunità parlamentare - Lesione del principio di cooperazione tra poteri dello Stato per il mancato bilanciamento tra le esigenze processuali e quelle delle funzioni parlamentari - Elusione del giudicato relativo alla sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 - Incidenza sul diritto di difesa del deputato.

- Ordinanze del Tribunale di Milano, sez. IV penale, in data 14 luglio 2000, 9 ottobre 2000 e 21 novembre 2001; sentenza del Tribunale di Milano, sez. IV penale, in data 29 aprile 2003, n. 4688/03.
- Costituzione, artt. 3, 24, 55, 64, 67, 68, 70, 72, 94, 134, comma 2 e 137, comma 3.

Ricorso della Camera dei deputati, in persona del Presidente on. Pier Ferdinando Casini, come da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 199 in data 30 settembre 2004 e dell'Assemblea della Camera dei deputati in data 4 ottobre 2004, rappresentato e difeso, in virtù di procura *ad litem* per notar Francesco Colistra, in Roma, rep. n. 100.637 del 28 dicembre 2004, dall'avv. prof. Roberto Nania, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, Via Carlo Poma n. 2;

Contro il Tribunale di Milano, Sezione IV penale, in ragione e per l'annullamento delle ordinanze del Tribunale di Milano, Sez. IV penale, in data 14 luglio 2000, 9 ottobre 2000 e 21 novembre 2001, emesse nell'ambito del procedimento penale R.G. Trib. 1600/00 + 7928/2001 nei confronti del deputato Cesare Previti, con le quali sono state respinte le eccezioni avanzate dalla difesa del menzionato deputato di nullità, in ragione dell'impedimento parlamentare a partecipare alle udienze del 17 e 22 settembre 1999, 5 e 6 ottobre 1999, dei relativi atti nonché del decreto che dispone il giudizio; della sentenza del Tribunale di Milano, Sez. IV penale, in data 29 aprile 2003, n. 4688/03, adottata nell'ambito del medesimo procedimento penale R.G. Trib. 1600/00 + 7928/2001 nei confronti del deputato Cesare Previti, con la quale, in sede di esame delle «questioni processuali», sono state richiamate e ribadite le determinazioni e le argomentazioni di cui alle ordinanze sopra epigrafate; per la statuizione che non spetta all'autorità giudiziaria, e per essa al Tribunale di Milano, Sez. IV penale, disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare alle udienze penali per concomitanti impegni parlamentari, così come non le spetta affermare che l'impedimento stesso non sia stato provato o lo sia stato tardivamente; che pertanto non le spetti impedire che il contemperamento tra esigenze del processo ed esigenze del mandato parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze nonché del decreto che dispone il giudizio.

F A T T O

È da rammentare che con le ordinanze in data 17 settembre, 20 settembre, 22 settembre, 5 ottobre e 6 ottobre 1999, adottate, nell'ambito di due diversi procedimenti penali il G.U.P. presso il Tribunale di Milano aveva respinto le rispettive istanze di rinvio dell'udienza — motivate dalla concomitanza di impegni parlamentari (consistenti tutti in votazioni e, per il 17 settembre, in discussione generale su disegno di legge) — avanzate dall'on. Cesare Previti che in quei procedimenti era imputato.

Avverso tali ordinanze, la Camera dei deputati — denunciando la lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite — sollevava conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato con ricorso depositato presso la Corte costituzionale in data 19 novembre 1999.

In data 6 luglio 2001, con la sentenza n. 225/2001, la Corte costituzionale, in accoglimento del ricorso proposto dalla Camera, annullava le ordinanze emesse dal G.U.P., stabilendo altresì «che non spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, in funzione di giudice dell'udienza preliminare, nell'apprezzare i caratteri e la rilevanza degli impedimenti adottati dalla difesa dell'imputato per chiedere il rinvio dell'udienza,

affermare che l'interesse della Camera dei deputati allo svolgimento delle attività parlamentari, e quindi all'esercizio dei diritti-doveri inerenti alla funzione parlamentare, dovesse essere sacrificato all'interesse relativo alla speditezza del procedimento giudiziario».

Nelle more della decisione, la quarta sezione penale del Tribunale di Milano, che nel frattempo aveva assunto la competenza in ordine ad uno dei procedimenti originariamente incardinati presso il G.U.P. (quello contrassegnato con il R.G. Trib. n. 1600/00), si pronunziava sul legittimo impedimento dell'on. Cesare Previti a partecipare alle udienze tenutesi innanzi al G.U.P.

Con una prima ordinanza, in data 14 luglio 2000, il giudice escludeva che l'impedimento dedotto potesse considerarsi provato, adducendo che gli avvisi di convocazione a firma del capogruppo parlamentare di Forza Italia, depositati nell'ambito delle udienze di cui si tratta, non sarebbero risultati idonei a comprovare la sussistenza e la effettività dell'impedimento dell'imputato in relazione alle sedute della Camera di cui si tratta (*efr.*, in particolare, pag. 8).

Con successiva ordinanza in data 9 ottobre 2000, la medesima Sezione, pur ammettendo che all'udienza del 13 novembre 1999 era stata depositata in giudizio la documentazione ufficiale della Camera dei deputati mediante la quale si dava atto della presenza in aula dell'on. Previti, confermava nondimeno le conclusioni raggiunte nel proprio precedente provvedimento, del quale riproduceva in definitiva le argomentazioni appena riassunte.

Successivamente, a seguito della menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001, lo stesso tribunale dichiarava di prendere atto dell'annullamento delle precedenti ordinanze del G.U.P., ed ammetteva esplicitamente che le stesse dovessero considerarsi *tamquam non essent*. Ciò nonostante, disponeva doversi procedere oltre nel dibattimento sul presupposto che la nullità delle ordinanze del G.U.P. non potesse ritenersi propagata al decreto di rinvio a giudizio ed agli altri atti del dibattimento in quanto «legittimamente» il G.U.P. aveva «proceduto in assenza dell'imputato» sicché non sarebbe stato violato il diritto di difesa dell'imputato stesso.

I medesimi postulati venivano poi richiamati e confermati anche dalla sentenza in data 29 aprile 2003, conclusiva, del procedimento penale in oggetto.

In tal modo, l'Autorità Giudiziaria, e per essa la quarta sezione penale del Tribunale di Milano, ha affermato, mediante i distinti atti impugnati e specificati in epigrafe, un convergente indirizzo in tema di impedimento parlamentare nel procedimento penale che, anche in ragione delle motivazioni addotte a suo sostegno, risulta lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente Camera dei deputati, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Sulla ammissibilità del ricorso.

1. — Giova preliminarmente osservare che nella specie sussistono tutti i requisiti richiesti ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione.

In punto di legittimazione attiva, è appena da precisare che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la Camera dei deputati, in quanto abilitata ad esprimere in via definitiva la volontà del potere che essa rappresenta, è facoltizzata a sollevare conflitto di attribuzione concernente l'impedimento del deputato relativo alla concomitanza tra lavori parlamentari ed udienze penali (*efr.* le sentenze nn. 225/2001; 263/2003; 284/2004).

In ordine alla legittimazione passiva del Tribunale di Milano, Sez. IV penale, la già richiamata giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto — proprio con specifico riferimento alle fattispecie riguardanti l'impedimento parlamentare — «la legittimazione degli organi giudiziari che hanno adottato i provvedimenti in relazione ai quali è promosso il conflitto di attribuzione a essere parti del medesimo, poiché, come ripetutamente affermato da questa Corte (da ultimo, ordinanze n. 84, n. 37 e n. 6 del 2002) i singoli organi giurisdizionali sono legittimati, nell'esercizio della funzione a essi assegnata dalla Costituzione ed esercitata in piena indipendenza, a essere parti nei conflitti costituzionali in questione» (così l'ordinanza n. 126/02).

Quanto ai requisiti oggettivi del conflitto di attribuzione, nessun dubbio può esservi sulla loro sussistenza. È ampiamente noto che il conflitto risolvibile ai sensi degli articoli 134, Cost., e 37, legge n. 87/1953, si configura quando — sia sotto forma di *vindicatio potestatis*, sia sotto forma di conflitto da menomazione o da interferenza — si controverta in ordine alla delimitazione della sfera delle attribuzioni di cui sono titolari i poteri dello Stato. Ora, che nella specie la controversia presenti siffatta natura risulta di immediata evidenza, dovendosi stabilire se mediante i provvedimenti impugnati emessi nell'esercizio della funzione giurisdizionale (artt. 101 e 102 ss. Cost.), tutti concernenti la materia dell'impedimento parlamentare, si sia inciso illegittimamente sulle attribuzioni

della Camera con particolare riguardo, come sarà ulteriormente dimostrato nella parte sul merito del conflitto, alle disposizioni costituzionali poste a tutela della indipendenza, autonomia ed integrità della Camera, nonché di quelle, preordinate alla tutela dei medesimi valori, che presidiano il libero esercizio del mandato rappresentativo.

Quanto all'interesse specifico della Camera deputati a proporre il presente ricorso per conflitto di attribuzioni, giova sin d'ora segnalare che nella specie detto interesse discende dal fatto che gli atti impugnati non hanno proceduto ad alcun bilanciamento, allo scopo di renderle compatibili, tra le esigenze del processo e quelle connesse all'attività parlamentare; interesse ancor più concreto ed attuale dopo l'intervenuto annullamento degli atti del G.U.P. di Milano da parte della sentenza della Corte costituzionale n. 225/2001 che una siffatta modalità di bilanciamento aveva prescritto. Il che sarebbe sufficiente, considerata la divergenza di vedute tra i poteri interessati, a comprovare la sussistenza dell'interesse al ricorso in ragione della lesività che il contenuto decisorio dei provvedimenti in oggetto è di per sé suscettibile di esprimere, soprattutto sotto l'aspetto della vanificazione del conflitto già proposto dalla Camera e risolto con la predetta declaratoria di nullità degli atti del G.U.P. Altrettanto chiaro l'interesse della ricorrente a veder stigmatizzata l'affermazione, reiterata nei provvedimenti impugnati, in ordine alla pretesa inidoneità della prova dell'impedimento di cui si tratta con conseguente negazione della validità dell'impedimento stesso; affermazione che, anche per le argomentazioni in cui si articola, risulta lesiva, come meglio si vedrà in seguito, della posizione del singolo deputato e della Camera nel suo complesso nonché del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, anche alla luce della sua portata palesemente elusiva del canone della coesistenza tra esigenze del processo ed esigenze delle funzioni parlamentari.

Violazione sotto diversi profili degli artt. 55, 64, 67, 68, 72 Cost., oltre che degli artt. 70 e 94 Cost., nonché del principio costituzionale che ne discende, di cui alla giurisprudenza della Corte costituzionale, di bilanciamento tra esigenze del processo e tutela della integrità funzionale della Camera; Violazione del giudicato costituzionale con conseguente lesione delle attribuzioni della Camera in esso riconosciute e di cui ai parametri costituzionali appena richiamati; Violazione del principio di ragionevolezza e di leale cooperazione tra poteri dello Stato, anche in riferimento ai medesimi parametri costituzionali.

2. — Nel merito, come già si è avuto modo di rammentare, con la sentenza n. 225 del 2001, la Corte costituzionale — nel risolvere il conflitto di attribuzioni determinatosi anteriormente all'apertura del dibattimento, nell'ambito dello stesso procedimento penale dal quale trae origine il presente conflitto — ha statuito che non spettava al G.U.P. di Milano, pur chiamato ad applicare le comuni regole processuali in materia, disconoscere l'impedimento a comparire alle udienze del 17 e 22 settembre e del 5 e 6 ottobre 1999, addotto, in ragione di concomitanti impegni di carattere parlamentare, dall'on. Cesare Previti che nel predetto procedimento era imputato.

La Corte ha dunque annullato le relative ordinanze emesse in pari data dal medesimo G.U.P., puntualizzando che questi, in sede di applicazione dell'art. 486 c.p.p. in tema di impedimento dell'imputato a comparire in udienza, avrebbe dovuto tenere conto «non solo delle esigenze delle attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni», e ciò proprio «ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza».

Giova aggiungere che l'anzidetta *ratio decidendi* trovava ulteriore e circostanziato svolgimento nella stessa sentenza, in particolare là dove — stante, ben può dirsi, la indispensabile convivenza tra il diritto-dovere di partecipare ai lavori parlamentari ed il diritto-dovere di prendere parte alle udienze — veniva additata la possibilità di «adattare i calendari delle udienze, previamente stabiliti e discussi con le parti, in modo da tenere conto di prospettati impegni parlamentari concomitanti dell'imputato»; considerato altresì che — come il giudice potrebbe agevolmente accertare «data la pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari» — vi sono nel corso dell'anno giorni e periodi «in cui non vengono programmate riunioni degli organi parlamentari», sicché mediante la semplice «consultazione dei calendari parlamentari», sarebbe agevole scongiurare quella «concomitanza con i lavori della Camera» che si è verificata nella specie e che ha determinato appunto l'annullamento dei provvedimenti giudiziari.

Ora, i provvedimenti oggi contestati incorrono nei medesimi vizi ravvisati dalla Corte costituzionale ed appena riassunti: basti osservare che essi, mediante capziose ed unilaterali interpretazioni della normativa processuale, negano in definitiva qualunque rilievo all'interesse costituzionalmente garantito della Camera dei deputati a veder riconoscere in modo adeguato l'incidenza dell'impedimento parlamentare nello svolgimento della attività processuale, sottraendosi in concreto all'obbligo di bilanciare le esigenze processuali con quelle della integrità funzionale del Parlamento in modo da renderne possibile la coesistenza e da assicurare così il sereno esercizio da parte del deputato dei diritti-doveri inerenti alla funzione.

È sufficiente leggere le due ordinanze dell'anno 2000 — che in virtù del *petitum* di cui al ricorso introduttivo andrebbero considerate travolte in via automatica dalla citata sentenza n. 225/2001 — per avere l'immediata conferma del fatto che detto bilanciamento è stato del tutto omesso o che comunque esso ha avuto un esito irragionevole ed inadeguato, con la conseguente lesione delle attribuzioni della ricorrente Camera dei deputati.

L'ordinanza del 14 luglio è incentrata in via esclusiva sulla prova del legittimo impedimento, contestandosi — erroneamente, come di seguito si vedrà — che l'imputato abbia fornito la documentazione necessaria al riguardo, tale non potendosi considerare, ad avviso dell'organo giudicante, «gli informali avvisi di convocazione a firma del capogruppo parlamentare di Forza Italia e diretti ai parlamentari del gruppo», e comunque non essendovi prova della «effettiva presenza e partecipazione dell'imputato alla medesima seduta». Altrettanto dicasi con riguardo alla ordinanza del 9 ottobre, nella quale pur riconoscendosi stavolta la presenza in atti della documentazione ufficiale della Camera dove «si dava per inciso atto della presenza in aula dell'imputato Previti» in coincidenza con i giorni d'udienza di cui si tratta, la si è ritenuta comunque inidonea allo scopo in ragione della sua pretesa «tardività».

Per parte sua, la ordinanza del 21 novembre 2001, pur essendo intervenuta successivamente alla sentenza della Corte costituzionale sopra citata, si è limitata a confermare pedissequamente le ordinanze emesse in epoca anteriore al giudicato costituzionale, riproducendone il contenuto e ribadendo che la prova dell'impedimento sarebbe dovuta consistere nelle modalità indicate in quelle precedenti ordinanze: da cui la conclusione che «il G.U.P. ha legittimamente proceduto in assenza dell'imputato, sia pure per motivi diversi da quelli esposti nelle annullate ordinanze, e ciò difettando, nel caso concreto, i presupposti di diritto e di fatto dell'impedimento dedotto dai difensori». Per non dire infine della sentenza del 29 aprile 2003 dove la questione viene sbrigativamente risolta, richiamando e confermando i postulati di cui alle ordinanze sopra individuate.

Tuttavia, la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 263 del 2003, ha evidenziato come, in presenza di una allegazione di impedimento di carattere parlamentare, risulta comunque indispensabile che il giudice proceda alla ponderazione dell'interesse della Camera ed al relativo confronto con l'interesse del processo, non essendogli consentito eludere tale ponderazione in forza di pretese riserve di carattere probatorio, ossia limitandosi «a osservare che non sarebbe stato specificato se il deputato avrebbe effettivamente partecipato ai lavori o se la sua presenza fosse indispensabile in Parlamento».

Proposizioni pressoché identiche si trovano formulate anche nella sentenza n. 284 del 2004, dove si è argomentato, ai fini dell'annullamento dell'atto giudiziario che aveva negato la validità dell'impedimento parlamentare addotto, come il giudice si fosse «trincerato dietro un rilievo di pretesa tardività dell'istanza (presentata peraltro già il giorno prima dell'udienza fissata) pur in assenza di qualsiasi termine prescritto per l'allegazione dell'impedimento».

Ne deriva, in termini che più chiari ed univoci non potrebbero essere, la riprova che l'obbligo, imposto dal sistema costituzionale delle attribuzioni, della ponderazione tra esigenze processuali ed esigenze della funzione parlamentare, a fronte della allegazione del relativo impedimento, è appunto immanente ad ogni attività del giudice: di talché questi — a meno, per ipotesi, di contestare la stessa veridicità della allegazione — non vi si può sottrarre accampando semplicemente ragioni di ordine probatorio.

Sotto un diverso ma convergente profilo, non può non suonare conferma della portata obiettivamente elusiva del modo di procedere dell'autorità giudiziaria nella vicenda in questione, il fatto che l'idoneità probatoria della documentazione prodotta nella specie risultava già a suo tempo appurata dal G.U.P.: esso infatti — pur avendo negato, nei termini poi stigmatizzati, ogni rilevanza all'impedimento — aveva dato atto che la documentazione depositata dalla difesa del deputato era idonea ad «attestare» l'«impedimento parlamentare».

Al che aggiungasi che il dato obiettivo della esistenza dell'impedimento ha costituito il presupposto, ancorché implicito, della più volte citata pronunzia della Corte costituzionale n. 225/01, non fosse altro che alla luce di quanto affermato in sentenza in ordine alla «pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari», e per conseguenza alla praticabilità del relativo riscontro, se del caso, da parte del giudice procedente.

Resta da sottolineare che l'omessa ponderazione appare, se possibile, ancor più rilevante per i provvedimenti successivi alla sentenza n. 225 del 2001: ciò in quanto, disattendendo detta sentenza, ossia non osservando gli obblighi applicativi e gli ulteriori adempimenti indicati dalla Corte intesi ad invertere la regola della coesistenza tra attività processuale ed attività parlamentare, si è lasciata integra — ed anzi la si è ulteriormente aggravata — la lesione determinatasi a carico della posizione della Camera ed acclarata nella sentenza stessa.

Sotto questo aspetto, deve avanzarsi, a carico dei provvedimenti impugnati e segnatamente della ordinanza in data 21 novembre 2001 e della sentenza in data 29 aprile 2003, l'ulteriore doglianza della violazione del giudi-

cato costituzionale (art. 134, comma 2, e art. 137, comma 3, Cost.), posto che una siffatta violazione non può che ridondare in lesione delle attribuzioni della Camera che in quel medesimo giudicato hanno trovato il loro riconoscimento ai sensi dei principi e delle disposizioni costituzionali menzionate in rubrica.

Si aggiunga che la riaffermazione della pretesa legittimità del modo di procedere del G.U.P., ossia l'aver negato al parlamentare il diritto di partecipare alle udienze nonostante l'impedimento, determina di per sé la reviviscenza della volontà lesiva ivi contenuta e con essa la sostanziale vanificazione dell'esito del conflitto già risolto dalla Corte mediante l'annullamento degli atti in cui simile volontà si era espressa.

Inoltre, gravemente lesiva appare l'affermazione — che si trova reiterata negli atti in parola, ancorché con toni perplessi e comunque in via del tutto subordinata — secondo la quale l'impedimento parlamentare assumerebbe (o avrebbe assunto) rilievo solo con riferimento alla prima udienza di costituzione delle parti (con esclusione, quindi, delle udienze successive a questa, e successive sarebbero le udienze di cui si controverte). Difatti, si tratta di ragionamento che — a parte la sua ardua decifrabilità — conduce davvero al punto estremo la logica lesiva della prevalenza delle esigenze processuali su ogni altro valore costituzionale, a cominciare dal diritto di difesa del deputato (art. 24 Cost.) per arrivare appunto ai valori connessi alla titolarità e all'esercizio delle funzioni parlamentari di cui è portatrice l'attuale ricorrente.

In conclusione, alla luce di quanto svolto non può che ribadirsi che, nel fare applicazione delle regole processuali, l'organo giudicante ha sacrificato, persino più radicalmente di quanto non fosse avvenuto in precedenza, le attribuzioni della Camera, compromettendo la libertà di espletamento del mandato parlamentare che è garantita dagli articoli 67 e 68 della Costituzione, nonché violando in particolare gli artt. 64, 68 e 72 Cost. sui quali si fonda la posizione di autonomia della Camera e le ulteriori disposizioni costituzionali che vi si correlano; ne risulta inoltre violato l'art. 3 Cost., con il canone di ragionevolezza che vi è racchiuso, in uno col principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato come da tempo codificato nella giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 231/1975, 379/1992, 403/1994): ciò essendosi impedito che il principio costituzionale della equilibrata coesistenza tra processo ed attività parlamentare trovi nella fattispecie la sua effettiva realizzazione.

3. — Ferma restando l'assorbente censura di cui sopra, è da ravvisare una indubbia portata lesiva delle prerogative della Camera di cui ai parametri costituzionali appena richiamati nella affermazione — che accomuna in definitiva, pur con lievi varianti di ordine meramente lessicale, tutti gli atti impugnati — secondo la quale l'inedoneità della prova del legittimo impedimento fornita al G.U.P. discenderebbe dalla circostanza che «in tale sede i difensori dell'imputato si limitarono a depositare informali avvisi di convocazione a firma del capogruppo parlamentare di Forza Italia e diretti ai parlamentari del suo gruppo» (*cf.* ord. in data 14 luglio 2000, pag. 8; ord. in data 9 ottobre 2000, pagg. 2 e 3).

Si tratta di argomentazione palesemente arbitraria ed incongrua sotto diversi profili.

Anzitutto perché, almeno per quanto si attiene alla udienza del 17 settembre 1999 necessariamente presa in considerazione dalla ordinanza del 21 novembre 2001 pur non trattandosi di impegno per votazione, risulta depositata, unitamente alla comunicazione del capogruppo, la conforme documentazione della Camera relativa al calendario lavori per il periodo 14 settembre-1° ottobre 1999.

Inoltre, perché non è nemmeno immaginabile che i rapporti tra deputato e gruppi, quando, come nella specie, si tratti di rapporti aventi ad oggetto l'attività parlamentare cui i gruppi sono chiamati a concorrere, si possano relegare nella dimensione della informalità, disconoscendo così la loro appartenenza all'ordinamento parlamentare.

Ancor più grave e lesiva per la Camera e per il singolo parlamentare appare una simile presa di posizione se si considera che nella specie si pretende di reputare come irrilevante, data la sua pretesa informalità, la comunicazione del presidente del gruppo in ordine ai lavori parlamentari previsti ed alle relative incombenze dei singoli appartenenti al gruppo. È difatti improprio, avuto riguardo alle competenze dei presidenti di gruppo in materia di programma dei lavori della Assemblea (art. 23 Reg.), degradare la comunicazione di cui si tratta a fatto meramente privato, «informale» nella terminologia adoperata dal giudice, perché ciò significa estrometterla dalla sfera parlamentare in cui essa, per le ragioni anzidette, va iscritta.

La conferma di tutto quanto dedotto si può trarre dalla sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2003. In detta occasione, nel risolvere un conflitto di attribuzione in punto di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. in cui veniva in questione la valenza da riconoscersi a tal fine ad una lettera inviata da un componente di una commissione parlamentare di inchiesta al presidente della commissione stessa, si è escluso che la missiva fosse riducibile a mera «comunicazione privata»; le si è riconosciuta pertanto la natura di atto parlamentare in considerazione del suo promanare da «una fonte parlamentare» (ossia dal senatore che la missiva aveva inviato) e nell'esercizio delle attribuzioni proprie del componente della commissione (tali enunciati sono stati puntualmente ribaditi nella sentenza n. 298 del 2004).

Anche alla luce di tali paradigmi decisionali, ne deriva che nel caso di specie, ancorché in presenza di un circuito comunicativo che ha come fonte il presidente del gruppo e come destinatario l'appartenente al gruppo, alle informative di cui si parla non poteva negarsi tanto radicalmente l'idoneità a comprovare l'impedimento occorso al deputato sottoposto a procedimento penale. Ed è in ogni caso ragionevole, a parte ogni altra considerazione, che il deputato, che è avvinto da un rapporto di natura anche istituzionale col proprio gruppo, ritenga di avvalersi di tali informative al fine di comprovare l'impedimento stesso.

Si aggiunga infine, come è stato osservato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 225/2001, che l'ordine del giorno della Camera è pubblico ed agevolmente accessibile per ogni riscontro, cosicché, indipendentemente dalla sua materiale allegazione, risulta implicito il rinvio ad esso e ad ogni riscontro che si ritenga opportuno in ordine ai lavori previsti.

4. — Venendo ora all'assunto che il deputato avrebbe dovuto dare prova, al fine di integrare la fattispecie dell'impedimento, della propria effettiva partecipazione ai lavori parlamentari, anch'esso è da ritenersi errato e lesivo delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari e conseguentemente della stessa Camera dei deputati cui appartengono ai sensi degli artt. 56, 64, 67, 68, 72 Cost.

In primo luogo, la prova richiesta dal tribunale — in particolare nelle ordinanze del 14 luglio 2000 e del 21 novembre 2001 — non tiene adeguato conto della peculiare natura dell'impedimento di cui si discute, sicché siffatta richiesta finisce in concreto col precludere la praticabilità dell'istituto e con essa la stessa operatività del criterio della coesistenza tra attività giudiziaria ed attività parlamentare prescritta dalla giurisprudenza costituzionale.

Afferma il tribunale che la prova della effettiva partecipazione del deputato allo svolgimento dei lavori parlamentari doveva essere fornita attraverso la produzione «di un ordine del giorno ufficiale della Camera, indicante gli orari delle votazioni, e accompagnato da una certificazione idonea ad attestare l'effettiva presenza dell'imputato in aula al fine di esercitare il diritto di voto» (ord. in data 14 luglio 2000, pag. 9; ord. in data 21 novembre 2001, pag. 11, nonché, sia pure con lievi varianti, ord. in data 9 ottobre 2000, pag. 4).

Ma è da evidenziare che, fermo restando il diritto-dovere dei deputati di partecipare ai lavori della Camera, non sono contemplate procedure intese segnatamente a verificare la presenza in Aula dei singoli deputati all'inizio o nel corso della seduta, e pertanto — in caso di partecipazioni a dibattiti o votazioni — la presenza del deputato può essere documentata, di regola, *ex post* tramite i resoconti stenografici delle sedute stesse. Peraltro, anche detti resoconti non consentono di documentare la presenza dei deputati quando gli stessi, pur presenziando alla seduta, non prendano parte alle votazioni ovvero non intervengano nella discussione.

Richiedere quindi che il deputato debba fornire la prova della partecipazione ai lavori parlamentari, della cui esistenza egli non possiede preventiva certezza, significa spingerlo verosimilmente — proprio a causa dell'incertezza di cui si è detto — ad optare per la presenza in udienza, indipendentemente da ogni conseguenza che siffatta abdicazione alla propria funzione politico parlamentare è suscettibile di comportare.

Sotto altro profilo, la libertà di esercizio della funzione parlamentare, insita nel mandato rappresentativo, ne viene vulnerata perché si immagina che essa debba per forza esprimersi con le modalità indicate dall'organo giudiziario, vale a dire quelle che ne consentano la documentazione (e comunque sempre *a posteriori*): mentre è indiscutibile che ogni singolo membro del Parlamento è facoltizzato, in relazione alle più diverse e non preventivabili evenienze politico parlamentari, a modulare liberamente la propria partecipazione alla dinamica dei lavori (si pensi appunto alla presenza fisica non documentata, oppure alla astensione dai lavori, come anche allo stesso abbandono dell'aula).

Nella specie, peraltro, ancora più irragionevole si dimostra detta argomentazione, se appena si considera che la prova della presenza del deputato in questione è stata comunque fornita ed era presente in atti (si tratta del resoconto stenografico della seduta dell'Aula n. 614 in data 29 ottobre 1999).

Nonostante ciò l'autorità giudiziaria, mediante una forzata interpretazione delle norme processuali in materia, ha ritenuto di poterne prescindere sul presupposto della pretesa tardività del relativo deposito. Anche sotto tale aspetto, dunque, si è in presenza, ove mai sia stata fatta, di inadeguata ed irragionevole ponderazione del rapporto tra esigenze processuali ed esigenze della attività parlamentare; è chiaro difatti che chiedere ora per allora adempimenti non previsti (e nemmeno mai richiesti dal G.U.P.) ai fini della dimostrazione dell'impedimento, significa assolutizzare l'esigenza probatoria al di là di ogni soglia di ragionevolezza e di compatibilità con i criteri al riguardo fissati nella giurisprudenza costituzionale, sino a renderla in concreto non assolvibile da parte del deputato interessato. D'altro canto, non può sfuggire la irragionevolezza di un esito della vicenda, quale sarebbe quello propiziato dall'organo giudiziario, che originata dalla mancata applicazione del criterio di coesistenza tra impegni parlamentari e svolgimento del processo, dovrebbe concludersi, per quanto qui interessa, con l'affermazione della inesistenza dell'impedimento stesso (in quanto non provato con le stringenti scadenze prescritte, ed in

via successiva, dal giudice). E ciò per di più postulando, in aperta contraddizione col canone della leale collaborazione tra poteri dello Stato, che nessun onere di alcun genere sarebbe stato configurabile a carico del G.U.P. che avesse inteso avere certezza, nei termini descritti, dell'effettivo assolvimento della attività parlamentare dedotta quale impedimento, nemmeno quello di chiedere gli eventuali riscontri da parte della Camera.

5. — Sotto quest'ultimo profilo, è da dire che ancor più insostenibili appaiono le richiamate posizioni dell'organo giudicante, e l'indirizzo unitario che esso ha espresso per negare in definitiva la rilevanza dell'impedimento parlamentare, se si considera il criterio di comportamento che, a seguito della pronunzia della Corte costituzionale n. 225/2001, proprio il tribunale in questione ha ritenuto di assumere nelle circostanze posteriori in cui, sempre nell'ambito del processo di cui trattasi, è venuta in considerazione all'udienza la sussistenza di impedimenti di carattere parlamentare (*cf.* in particolare, l'ordinanza in data 11 maggio 2000 assunta dal Tribunale di Milano, sez. IV penale). In tali occasioni, invero, la menzionata sezione, nella persona del suo Presidente, ha richiesto alla Presidenza della Camera notizie in ordine all'andamento dei lavori dell'Assemblea concomitanti con le udienze penali, ivi comprese quelle relative alla presenza dell'on. Previti, ed a tali richieste la Camera dei deputati ha fornito puntuale ed immediato riscontro.

Altrettanto è da dire con riguardo alla richiesta avanzata dal Presidente della nominata sezione di ricevere puntuale notizia in ordine alla programmazione della attività della Camera in modo da «coordinare la programmazione delle udienze penali con l'attività parlamentare» (*cf.* la missiva pervenuta alla Camera dei deputati in data 26 ottobre 2001), richiesta cui ancora una volta è stato dato pieno riscontro da parte dei competenti uffici su incarico della Presidenza della Camera.

Sicché la Camera dei deputati non può che dolersi, facendone specifico motivo di ricorso anche con riferimento ai parametri costituzionali in precedenza invocati, che questa *ratio* di leale cooperazione, sia sotto l'aspetto della verifica della effettività dell'impedimento sia sotto quella del coordinamento, mediante l'opportuna collaborazione informativa, tra attività processuale ed attività parlamentare, risulti contraddittoriamente smentita dagli atti impugnati: quasi che i criteri fissati dalla Corte costituzionale debbano valere soltanto *pro futuro*, e come se per la lesione in precedenza prodottasi a carico delle attribuzioni di rango costituzionale della Camera, e confermata proprio dal successivo comportamento della sezione penale assunto in conformità ai giudicati della Corte, altre regole, opposte al canone della leale collaborazione, possano sanzionare la irretrattabilità della lesione.

P. Q. M.

Si chiede, che la Corte costituzionale voglia dichiarare che non spetta all'autorità giudiziaria, e per essa al Tribunale di Milano, sez. Quarta penale, disconoscere nella specie, negandogli validità, l'impedimento del deputato a partecipare alle udienze penali per concomitanti impegni parlamentari, così come non le spetta affermare che l'impedimento stesso non sia stato provato o lo sia stato tardivamente; che pertanto non le spetta impedire che il contemperamento tra esigenze del processo ed esigenze della attività parlamentare venga realizzato in concreto a seguito della declaratoria di nullità degli atti compiuti in tali udienze nonché del decreto che dispone il giudizio.

Si chiede, di conseguenza, che la Corte costituzionale annulli gli atti impugnati indicati in epigrafe.

Roma, addì 7 gennaio 2005

ON. Pier Ferdinando CASINI - PROF. AVV. Roberto NANIA

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 186/2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1^a s.s., n. 19 dell'11 maggio 2005.

05C0669

N. 302

Ordinanza del 5 marzo 2005 emessa dal Tribunale di Brescia - sez. distaccata di Salò - nel procedimento civile vertente tra Mediovenezie Banca S.p.A. contro Esatri S.p.A., ed altri

Riscossione delle imposte - Esecuzione esattoriale - Opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 cod. proc. civ. - Inammissibilità alla stregua della normativa anteriore al d.lgs. n. 46/1999 - Compressione del diritto di azione e di difesa dei creditori dell'esecutato.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (nel testo anteriore alle modificazioni introdotte dal d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46), art. 54, comma secondo.
- Costituzione, art. 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 26/C/2002 R.G. promossa da Mediovenezie Banca S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Grazia Maria Sciarra, attore;

Contro Esatri S.p.A. rappresentata e difesa dall'avv. Andrea Zaglio; Banca Cooperativa Valsabbina soc. coop. a r.l. rappresentata e difesa dall'avv. Pierluigi Tirale; Banca Nazionale del Lavoro rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Codignola; Crescini Elvira, contumace; convenuti.

Rilevato che, con istanza depositata il 6 maggio 2002, nell'ambito del processo esecutivo esattoriale n. 217/1993 contro Crescini Elvira, Mediovenezie Banca S.p.A. ha chiesto la revoca dell'ordinanza 10 aprile 2002 di assegnazione della somma depositata dallo Stato per la devoluzione di un immobile espropriato (assegnazione disposta per € 26.439,16 in favore della Banca Cooperativa Valsabbina, e di € 31.231,86 in favore della concessionaria Esatri), assumendo di essere stata ingiustamente pretermessa nell'assegnazione della somma, nonostante il diritto di prelazione rappresentato da ipoteca sull'immobile espropriato, e ciò a causa della mancata comunicazione alla stessa ricorrente dell'ordinanza di fissazione dell'udienza per l'approvazione del progetto di distribuzione;

che l'allora giudicante, interpretando detta istanza come reclamo ex art. 630 c.p.c., disponeva, con ordinanza 7 maggio 2002, la comunicazione dell'istanza alle altre parti con termine sino al 10 giugno 2002 per la comunicazione di memorie di risposta;

che in data 14 maggio 2002 la presente causa di cognizione ordinaria risulta iscritta a ruolo dalla cancelleria, su istanza della Mediovenezie Banca S.p.A.;

che in data 6 giugno 2002 depositava memoria la Banca Cooperativa Valsabbina, affermando in via preliminare l'irritualità e tardività dell'istanza della Mediovenezie Banca in quanto i vizi formali della procedura esattoriale avrebbero potuto essere fatti valere solo attraverso l'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. entro cinque giorni dal compimento dell'atto, e contestava nel merito la fondatezza delle avverse doglianze;

che in data 10 giugno 2002 si costituiva altresì l'Esatri, osservando come l'istanza della Mediovenezie Banca non potesse essere qualificata come reclamo ex art. 630 c.p.c., bensì dovesse essere considerata opposizione agli atti esecutivi, inammissibile in quanto tardiva;

che con ordinanza 17 giugno 2002, depositata il 18 giugno 2002, l'allora giudicante, *re melius perpensa*, «considerato che l'opponente Mediovenezie Banca S.p.A. ha sostanzialmente impugnato l'ordinanza di assegnazione della somma; rilevata quindi la necessità di trattare la causa nei termini ordinari, p.q.m. rimette il fascicolo sul ruolo per l'udienza del 9 luglio 2002 ad ore 10,30 disponendo la comparizione delle parti»;

che le parti depositavano successive memorie in cui ribadivano e sviluppavano le rispettive difese;

che con ordinanza 4 febbraio 2003 l'allora giudicante rigettava l'istanza di sequestro giudiziario avanzata da Mediovenezie Banca;

che all'udienza del 23 novembre 2004 la causa, documentalmente istruita, giungeva a conclusioni e veniva trattenuta in decisione;

che in comparsa conclusionale la difesa della Banca Cooperativa Valsabbina eccepeva che, ai sensi dell'art. 54 del d.P.R. n. 602/1973, nel testo anteriore alla sostituzione apportata con il d.lgs. n. 46/1999, applicabile

alla presente fattispecie in virtù della norma transitoria contenuta nell'art. 36, comma IX, del decreto da ultimo citato, nelle procedure esecutive esattoriali non sono ammesse né l'opposizione all'esecuzione né l'opposizione agli atti esecutivi di cui agli artt. da 615 a 618 c.p.c.;

che quest'ultima difesa appare fondata, alla luce delle disposizioni vigenti, essendo iniziata la procedura esecutiva in esame prima del 1999, e non potendosi quindi applicare, in forza della richiamata norma transitoria, l'art. 57 del d.P.R. n. 602/1973 come introdotto dall'art. 16, d.lgs. n. 46/1999, che consentirebbe, nel caso di specie, la presente opposizione agli atti esecutivi; che tuttavia tali disposizioni appaiono in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, che consente a tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, dichiarando altresì inviolabile la difesa in ogni stato e grado del procedimento;

che, ove infatti le doglianze della Mediovenezie Banca risultassero fondate nel merito, la stessa non avrebbe alcun mezzo per far valere la lesione del proprio diritto di prelazione (avvenuto, asseritamente, per difetto di una comunicazione dovuta nel corso del procedimento), e in pratica il proprio credito, assistito da una legittima causa di prelazione, resterebbe insoddisfatto, in violazione della suddetta prelazione, in quanto anche il rimedio residuale previsto dall'art. 54, terzo comma, d.P.R. n. 602/1973 (nel testo anteriore alle modifiche di cui al d.lgs. n. 46/1999) non sarebbe praticabile per la Mediovenezie Banca, non potendosi annoverare la stessa tra i «soggetti indicati dal primo comma dell'articolo precedente» (che sono «il contribuente, i coobbligati, il coniuge e i parenti e affini fino al terzo grado del contribuente o dei coobbligati, nonché ... gli amministratori, i liquidatori e i soci di cui all'art. 36»);

che è ben vero che in teoria le ragioni di credito della Mediovenezie Banca verso la Crescini resterebbero integre, ma tale affermazione ha un valore puramente astratto, in quanto il patrimonio della Crescini risulta interamente assoggettato ad espropriazione e ben difficilmente, senza far valere la legittima causa di prelazione rappresentata dall'ipoteca, che determina la preferenza della Mediovenezie Banca nell'assegnazione del ricavato rispetto all'Esatri e alla Cooperativa Valsabbina (al contrario di quanto avvenuto con l'ordinanza di distribuzione 10 aprile 2002), la Mediovenezie Banca potrà recuperare il credito; né miglior sorte avrebbero le domande proposte dall'opponente in via subordinata (risarcimento dei danni o ingiustificato arricchimento) posto che la prima, per essere accolta, presuppone l'accertamento di un illecito, e, una volta esclusa l'opposizione agli atti esecutivi, l'ordinanza di distribuzione resta un atto legittimo, mentre risulta inconfigurabile un arricchimento senza causa, laddove i creditori soddisfatti hanno semplicemente ottenuto il recupero del credito (che rappresenta la giusta causa dell'attribuzione patrimoniale);

che non sembrano sussistere ragioni plausibili che giustifichino una tale compressione del diritto di azione e di difesa, vista anche la modifica legislativa intervenuta col citato d.lgs. n. 46/1999;

che la questione di legittimità costituzionale che si propone risulta rilevante in quanto:

a) se la stessa dovesse essere accolta, sarebbe applicabile alla fattispecie l'art. 617 c.p.c. in virtù dell'art. 45, terzo comma, del d.P.R. n. 602/1973 (nel testo previgente alle modifiche introdotte con d.lgs. n. 46/1999), che dispone che «il procedimento di espropriazione forzata, salvo il disposto degli articoli seguenti, è disciplinato, anche per quanto riguarda le notificazioni, dalle norme del codice civile e del codice di procedura civile», e quindi si dovrebbe passare ad esaminare il merito della controversia; l'eccezione di tardività avanzata dalle parti convenute risulta infatti infondata alla luce della costante giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui il termine di cinque giorni di cui all'art. 617 secondo comma c.p.c. può decorrere solo dalla conoscenza legale dell'atto (Cass. 03/2665, 02/15806, 01/15036, 00/10119, per non citare che le più recenti) che nella specie è mancata;

b) se invece la norma impugnata dovesse ritenersi conforme a Costituzione, allora la presente causa (da qualificarsi come opposizione ad atti esecutivi, in quanto il reclamo *ex* art. 630 ultimo comma c.p.c. concerne solo le ordinanze che dichiarino l'estinzione del processo esecutivo per rinuncia o inattività delle parti, e non anche l'ipotesi in cui il processo giunga a termine col riparto del ricavato) dovrebbe ritenersi inammissibile e definita con pronuncia di mero rito;

che non occorre, ai fini della dimostrazione della rilevanza, anche la previsione del possibile esito del merito della controversia, potendo già l'alternativa sopra indicata (pronuncia di inammissibilità da un lato, ovvero necessità di esaminare il merito, dall'altro) essere sufficiente a far ritenere rilevante la questione;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, secondo comma, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (nel testo vigente anteriormente alle modificazioni introdotte con il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46), nella parte in cui si riferisce all'opposizione agli atti esecutivi di cui all'art. 617 c.p.c., per violazione dell'art. 24, della Costituzione;

Ordina alla cancelleria la notificazione della presente ordinanza alle parti costituite nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sponde il processo in corso.

Salò, addì 5 marzo 2005

Il giudice: MODENA

05C0659

N. 303

Ordinanza del 28 gennaio 2005 emessa dal Tribunale di Lamezia Terme nel procedimento civile vertente tra Gruppo Parlamentare Lega Padana del Senato della XIV legislatura contro Paola Francesco M. ed altri

Procedimento civile - Competenza per territorio - Eccezione di incompetenza territoriale tempestivamente sollevata dal convenuto (in specie, dall'opponente a decreto ingiuntivo) con debita indicazione del giudice reputato competente - Possibilità per la controparte di aderirvi in ogni tempo, anche dopo l'udienza di prima trattazione e nonostante il dissenso inizialmente espresso - Elusione del principio del giusto processo, anche inteso come sua ragionevole durata, e della parità delle armi fra le parti - Violazione del principio di ragionevolezza.

- Cod. proc. civ., art. 38, comma secondo, ultima parte.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti e i documenti di causa;

A scioglimento della riserva di cui al processo verbale di udienza in data 24 gennaio 2005;

Esaminato l'atto depositato in data 24 dicembre 2004, con cui parte opposta ha dichiarato di aderire all'eccezione di incompetenza territoriale ben determinata, *id est* con precisa indicazione del foro reputato competente (Tribunale di Roma), sollevata da parte opponente tempestivamente, *id est* con l'atto di citazione, introduttivo dell'opposizione a decreto ingiuntivo (nonché dai terzi chiamati);

Considerato che, negli atti precedenti, la medesima parte opposta ha argomentato le ragioni per le quali, con il procedimento monitorio, è stato adito il Tribunale di Lamezia Terme ed ha, per l'effetto, evidenziato l'infondatezza dell'eccezione sollevata dalla controparte;

Considerato che occorre, in via preliminare, inquadrare, sul piano sistematico, la portata del precetto di cui all'art. 38, secondo comma, ultima parte, c.p.c., il quale stabilisce che — qualora l'eccezione di incompetenza territoriale sia stata sollevata tempestivamente (nel caso di specie, con l'atto di opposizione — *cfr.* Cass. 5 giugno 1991, n. 6380) ed utilmente (con indicazione del giudice che la parte ritiene competente e purché si tratti di competenza territoriale derogabile) — alle altre parti costituite (nel caso di specie, parte opposta, che ha radicato, con il ricorso per ingiunzione, la competenza del Tribunale di Lamezia Terme) è consentito di aderire a tale indicazione, con l'effetto che — senza alcun vaglio sull'effettiva competenza del giudice indicato (*cfr.* Cass. 9 giugno 1978, n. 2915) — deve essere disposta la cancellazione della causa dal ruolo e la causa deve essere riassunta, entro tre mesi dalla pronuncia dell'ordinanza di cancellazione, davanti al giudice indicato;

Chiarito che tale evenienza integra un'ipotesi tipica di negozio processuale, con diretta incidenza dell'accordo tra le parti sull'individuazione del giudice territorialmente competente (foro convenzionale);

Posto che, infatti, tre sono le fattispecie disciplinate in cui, per accordo tra le parti, si può derogare il foro territoriale: l'accordo preventivo all'instaurazione della controversia, regolato dall'art. 29 c.p.c.; i due tipi di accordi endoprocessuali, *rectius* all'interno del processo, che si realizzano, invece, sia quando il convenuto non eccepisca tempestivamente il difetto di competenza del giudice adito dall'attore (accordo tacito) e, in tal modo, accetta la competenza del giudice scelto da quest'ultimo, sia quando l'attore aderisca all'eccezione di incompetenza territoriale tempestivamente sollevata dal convenuto (accordo esplicito) ed è questo il tipo che interessa la vicenda in esame;

Considerato che, così identificato il tema, è necessario procedere essenzialmente a due verifiche, allo scopo di ponderare l'effettiva possibilità di disporre, nel caso di specie, la cancellazione della causa dal ruolo: la prima verte sulla compatibilità del meccanismo ora indicato con la particolare natura del procedimento in cui l'adesione è stata avanzata, vale a dire il giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, in cui come è noto — opera il principio di competenza funzionale ed inderogabile del giudice dell'opposizione, che necessariamente si identifica nel tribunale del luogo in cui è stato emesso il decreto ingiuntivo opposto; la seconda verifica, la quale presuppone risolta in senso positivo la prima questione, relativa alla compatibilità, inerisce, per converso, alla concreta possibilità di aderire («accettare») alla «proposta» di competenza territoriale in ogni tempo, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, ovvero solo entro limiti (barriere) ben individuati, in conformità al principio di eventualità o preclusione che governa il nuovo rito civile e, in ogni caso, compatibilmente con la posizione processuale complessiva assunta dalla parte che vi aderisce, che non può venire *contra factum proprium*;

Ritenuto, innanzitutto, che — con riguardo alla natura del giudizio di opposizione al provvedimento monitorio — è opportuno sgombrare il campo da un equivoco che potrebbe condizionare l'esauriente e chiara trattazione delle tematiche emarginate: in realtà, nell'ambito di tale giudizio, bisogna distinguere due profili attinenti alla competenza territoriale, l'uno relativo all'individuazione del giudice competente a decidere il procedimento monitorio, presso cui deve essere proposto il ricorso per ingiunzione, che segue le regole ordinarie in materia di demarcazione del giudice competente (si passi il termine, competenza a monte); l'altro relativo alla prospettazione del giudice competente a decidere l'opposizione avverso il decreto ingiuntivo emesso; solo in quest'ultimo caso, si parla correttamente di competenza funzionale ed inderogabile (*cf.* Cass. 8 febbraio 1972, n. 323), nel senso che l'opposizione necessariamente deve essere proposta davanti al giudice che ha adottato il decreto oggetto di opposizione, anche per far valere l'incompetenza territoriale del giudice che ha emesso tale decreto (per usare, ancora un volta, un termine improprio, ma che rende bene l'idea, competenza a valle);

Sempre al fine di evitare improprie commistioni, è opportuno rammentare due ulteriori distinzioni: la prima concerne la doppia valenza dell'eccezione di incompetenza territoriale derogabile, una di portata prettamente processuale (atto), insita nella sollevazione di una questione pregiudiziale di rito, l'altra di natura propriamente sostanziale (negozio), consistente nella formulazione di una proposta di adesione al foro convenzionale indicato; la seconda distinzione, agganciata alla prima, riguarda la diversa valutazione che spetta al giudice, in ragione del fatto che venga esaltata la prima o la seconda valenza dell'eccezione: nel primo caso, nella fase decisoria, in base ai criteri legali di determinazione della competenza territoriale, il giudice acclara se effettivamente sia competente ovvero se la competenza spetti o meno ai giudici indicati da parte convenuta (opponente, nella fattispecie); nel secondo caso, constatata l'adesione dell'attore (opposto) al foro indicato dal convenuto (opponente), il giudice deve limitarsi a disporre la cancellazione della causa dal ruolo, senza compiere alcun vaglio sull'effettiva ricorrenza della sua incompetenza e della competenza del giudice indicato da parte convenuta (opponente), con la conseguenza che la cancellazione della causa dal ruolo deve essere disposta anche quando, per ipotesi, sia indicato un foro per il quale non sussiste alcun collegamento con gli elementi della controversia instaurata (tale eventualità rende alquanto la portata negoziale dell'accordo);

Tanto premesso, in ordine alla prima verifica che ci si era proposti di sondare, è pacifico tra le parti che l'incompetenza di cui si discute è quella che attiene all'individuazione del giudice adito con il ricorso per ingiunzione (competenza a monte);

Sennonché, nonostante qualche parere contrario espresso dalla giurisprudenza di merito (*cf.* Trib. Monza 11 ottobre 1984; Pret. Padova 9 ottobre 19892, si reputa che il meccanismo disciplinato dall'art. 38, secondo comma, ultima parte, c.p.c. sia ontologicamente compatibile con la natura del giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo; e ciò con la forma dell'ordinanza, che contiene (e non può essere diversamente), anche se implicitamente, la declaratoria di invalidità — nullità del decreto ingiuntivo (*cf.* Cass. 26 luglio 2001, n. 10206), sicché la

tempestiva riassunzione del giudizio davanti al giudice considerato competente non può essere riferita alla causa di opposizione al decreto, che oramai non esiste più, ma costituisce un nuovo atto di impulso di un ordinario giudizio di cognizione, avente ad oggetto la medesima domanda, proposta con il ricorso in sede monitoria (cfr. Cass. 9 novembre 2004, n. 21297; Cass. 15 dicembre 1999, n. 14075; Cass. 23 gennaio 1999, n. 630; quest'ultima pronuncia configura la natura abnorme del provvedimento per il solo fatto che la decisione del giudizio di opposizione spettava al collegio, prima dell'entrata in vigore della legge 26 novembre 1990, n. 353);

Sciolto in senso positivo il primo nodo, occorre passare alla seconda verifica programmata, quella concernente la possibilità di aderire, in ogni tempo, alla proposta formulata del foro convenzionale;

Sull'argomento, si discrimina l'aspetto letterale da quello ermeneutico; sotto il primo aspetto, il legislatore, benché ponga una precisa limitazione alla facoltà di eccepire l'incompetenza territoriale, sanzionata a pena di decadenza, *rectius* nella comparsa di risposta (nella fattispecie, nell'atto di opposizione), nulla dice sui tempi entro cui deve essere formulata l'adesione ma si ferma a disciplinare gli effetti che tale adesione implica; sotto l'aspetto interpretativo, due sono le opzioni astratte alle quali si può aderire, entrambe motivate e degne di considerazione:

a) alla stregua di una prima interpretazione, che prende le mosse dal dato letterale della norma, l'adesione può essere formalizzata in ogni tempo, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, e benché inizialmente la controparte abbia dissentito dalla sua fondatezza; e ciò perché la doppia valenza dell'eccezione, quale questione di rito e quale proposta di adesione al foro convenzionale indicato, sarebbe un tutt'uno inscindibile, che rimane fermo fino alla decisione, con la conseguenza che, così come il giudice, in forza della permanenza di tale eccezione, è tenuto a deciderla nel momento in cui la causa passa alla fase decisoria, allo stesso modo, fino a tale momento, la controparte può aderirvi (vedi, sul punto della proposta ferma e, in ogni caso, non revocata, art. 1328 c.c.);

b) secondo l'altra interpretazione, anche l'adesione deve avvenire prontamente e, ad ogni modo, non può essere formalizzata dopo che la controparte ne ha espressamente dissentito, in ragione del principio di eventualità che regola il nuovo rito civile, come desumibile dai precetti contenuti negli artt. 180, 183 e 184 c.p.c., nonché dei principi costituzionali di economia processuale *ex* art. 111 Cost. e di difesa *ex* art. 24 Cost., i quali implicano, quale corollario, che il comportamento delle parti sia improntato a coerenza logica delle posizioni espresse, oltre che basato sulla parità delle armi, la quale verrebbe palesemente meno ove si consenta alla parte che ha radicato la competenza territoriale del tribunale adito di dissentire e poi aderire alla proposta del foro convenzionale e di calibrare la decisione di aderire in ragione dell'andamento del giudizio;

In ordine al primo punto, in forza di tale tesi interpretativa, se con il vecchio rito era plausibile che tale adesione potesse essere espressa sino all'udienza di precisazione delle conclusioni (cfr. Cass. 20 marzo 1986, n. 1954), non altrettanto potrebbe dirsi con riferimento al nuovo rito, che impone alle parti di prendere immediata posizione sulle eccezioni sollevate dalle rispettive controparti, benché l'art. 38 citato nulla preveda in proposito; per l'effetto, si reputa che termine ultimo per la manifestazione di adesione all'eccezione di incompetenza sollevata da parte opponente sarebbe l'udienza di trattazione *ex* art. 183 c.p.c., deputata alla definitiva demarcazione del *thema decidendum* e alla conseguente maturazione delle preclusioni assertorie; sempre secondo tale tesi, se anche il motivo processuale che precede non fosse accolto o condiviso, un'ulteriore ragione, questa volta di natura sostanziale, impedirebbe all'adesione palesata da parte opposta di produrre gli effetti della cancellazione della causa dal ruolo; ed infatti, la fattispecie regolata dall'art. 38, secondo comma, ultima parte, c.p.c. integra un'ipotesi di negozio processuale, che — come tale — soggiace alle regole in materia di contratto, in quanto compatibili, con la conseguenza che — equiparando l'eccezione di incompetenza territoriale, con contestuale indicazione del giudice ritenuto competente, sollevata da parte opponente, ad una proposta di instaurazione della vertenza dinanzi al giudice indicato *ex* art. 1326 c.c. — gli effetti di tale proposta verrebbero caducati nel momento in cui parte opposta, anziché accettarla, la ha espressamente avversata (ma tale diniego potrebbe avvenire anche per contegni concludenti — cfr. Trib. Macerata 31 agosto 1988, n. 351), facendo venire meno la possibilità di perfezionamento dell'accordo; si tratterebbe, dunque, di una sola eccezione, con duplice effetto, con la conseguenza che, a seguito del rifiuto della proposta, l'eccezione permanerebbe ai soli fini della decisione sulla competenza ma verrebbe meno l'efficacia dell'eccezione quale proposta contrattuale; né, nel caso di specie, si può *funditus* ritenere che si tratti di proposta irrevocabile o ferma *ex* art. 1329 c.c. poiché non vi è alcun elemento da cui desumere che parte opponente abbia assunto tale obbligo, come arguibile — peraltro — dal comportamento da essa assunto a seguito della tardiva e contraddittoria adesione, formulata da parte opposta;

Nondimeno, pur apparendo la seconda soluzione più coerente e plausibile, il dato letterale non può essere superato, neanche attraverso il ricorso ad un'interpretazione sistematica o adeguatrice o costituzionalmente orientata (peraltro, il principio di eventualità o di preclusione non è di per sé di derivazione costituzionale) poiché l'attività ermeneutica non permette di porre una barriera perentoria alla possibilità di adesione, ove il legislatore espressamente non la preveda, in guisa della tassatività delle ipotesi preclusive; non resta, dunque, che sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, ultima parte, c.p.c., limitatamente al punto in cui consente di aderire in ogni tempo, fino alla precisazione delle conclusioni, all'eccezione di incompetenza territoriale derogabile tempestivamente sollevata da controparte, anche dopo l'udienza di trattazione, senza alcuna preclusione rispetto alla posizione originaria di dissenso, espressa al riguardo;

Atteso che la questione è rilevante poiché, in applicazione di tale norma, dovrebbe essere dichiarata la cancellazione della causa dal ruolo mentre — qualora la questione di legittimità fosse fondata — si dovrebbe procedere oltre poiché parte opposta ha contrastato l'eccezione di incompetenza nell'atto di costituzione e ha formalizzato l'atto di adesione durante la pendenza dei termini concessi *ex art. 184 c.p.c.*, dopo avere depositato rituale memoria, contenente le richieste istruttorie;

Divisato, inoltre, che tale questione di legittimità non è manifestamente infondata poiché, così interpretata (ed il dato letterale perentoriamente inibisce una diversa interpretazione), la norma permette di subordinare la decisione di aderire all'eccezione all'esito dell'andamento del processo, anche a seguito dell'espletamento della fase istruttoria, senza alcun vincolo rispetto all'originaria obiezione sollevata, con chiara elusione del principio del giusto processo, anche inteso come sua durata ragionevole, e della parità delle armi fra le parti, posto che la parte che ha sollevato l'eccezione si troverebbe vincolata a subire l'adesione della controparte fino all'udienza di precisazione delle conclusioni, in violazione degli artt. 24 e 111 Cost.; reputato, altresì, che la questione di legittimità costituzionale appare non manifestamente infondata anche rispetto all'art. 3 Cost. poiché, a fronte di un limite preclusivo assai ristretto per chi solleva l'eccezione di incompetenza territoriale, sanzionato a pena di decadenza (*cf.* Corte Cost. 16 aprile 1999, n. 128), consente alla controparte di aderire in ogni tempo alla predetta eccezione, lasciando, nelle more, la parte che ha eccepito la questione in una posizione passiva di soggezione, con chiara violazione del principio di ragionevolezza;

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, secondo comma, ultima parte, c.p.c., laddove consente a parte attrice di aderire in ogni tempo all'eccezione di incompetenza territoriale derogabile, tempestivamente sollevata da parte convenuta, con debita indicazione del giudice reputato competente, anche dopo l'udienza di prima trattazione nonché a seguito dell'iniziale obiezione avverso tale eccezione, venendo contra factum proprium, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.;

Sospende il giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti;

Dispone, altresì, che tale ordinanza sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Lamezia Terme, addì 28 gennaio 2005

Il giudice: TRAPUZZANO

N. 304

Ordinanza del 1° marzo 2005 emessa dal Giudice di pace di Forlì nel procedimento civile vertente tra Penna Silvia Maria contro Co.Ri.T. Rimini e Forlì - Cesena S.p.A. ed altra

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Identità di sanzioni pecuniarie e accessorie indipendentemente dalle condizioni economiche del trasgressore e dal maggior rischio di infrazioni incombente sugli utenti professionali della strada - Conseguente impossibilità per il giudice di pace, in caso di rigetto del ricorso giurisdizionale, di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla «capacità di soffrirne» ed alle diverse incidenze del rischio, nonché di variare la sanzione al di sotto del minimo edittale - Discriminazione fra sanzionati abbienti (che beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta) e sanzionati non abbienti (che per ottenere la rateazione devono sopportare i rischi e le spese del ricorso al giudice o il raddoppio del minimo edittale da parte dell'autorità amministrativa) - Penalizzazione di fatto dei soggetti economicamente deboli.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-*bis*, commi 7 ed 8.
- Costituzione, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Impossibilità per il Prefetto (in caso di rigetto del ricorso amministrativo) di accordare la rateazione del pagamento della sanzione senza raddoppio del minimo edittale - Discriminazione dei sanzionati non abbienti rispetto ai sanzionati abbienti (i quali ultimi beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta).

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Osserva che alla ricorrente è stata notificata cartella esattoriale a seguito di verbale per violazione al c.d.s. la cui sanzione pecuniaria è stata pagata oltre il termine di 60 gg.

La ricorrente ha precisato non avere potuto ottemperare nei termini di legge a causa della propria precaria situazione economica: ha infatti dichiarato di non avere una attività lavorativa regolare dal giugno 2002, e quindi mantiene sé e la figlia lavorando sporadicamente come baby sitter.

Dalle dichiarazioni rese in udienza è emerso dunque che il ritardato adempimento è stato dovuto ad una impossibilità oggettiva causata da una situazione economica problematica.

I N D I R I T T O

Nel caso *de quo* si ritiene sussistere l'eccezione di legittimità costituzionale per contrasto degli artt. 202, primo comma; 204, primo comma e 204-*bis*, settimo comma c.d.s. con gli artt. 3 e 24 Cost. in quanto: la violazione di costituzionalità è l'effetto del meccanismo di funzionamento dei succitati articoli, i quali in sede applicativa giungono al perverso risultato di aggravare la sanzione per il trasgressore debole e di mantenerla leggera per il trasgressore economicamente «forte», attraverso due modalità.

La prima si articola edittalmente nella stessa uguaglianza di sanzioni per l'economicamente debole e per l'economicamente forte, che si appalesa incostituzionale dal momento che le sanzioni non sono più simboliche, ma sono divenute milionarie; ed anche l'uguaglianza della parte accessoria sia per l'utente occasionale che per il professionista, il quale, nonostante i maggiori rischi che affronta, viene spesso trattato più severamente.

La seconda modalità di funzionamento deriva dal meccanismo che disciplina i ricorsi e che consente al sanzionato abbiente di liberarsi pagando il minimo (senza ricorrere), mentre il meno abbiente o il non abbiente, se chiede la rateazione all'autorità amministrativa (prefetto o altri) *ex art. 26 legge n. 689/1981*, la può ottenere solo una volta ridefinita la sanzione nella metà del massimo (cioè il doppio del minimo *ex art. 204, primo comma c.d.s.*

Per ottenere la rateazione dal giudice di pace il sanzionato deve necessariamente presentare ricorso, con tutte le conseguenze di spese a carico e di aumenti in caso di rigetto.

Inoltre una recente norma elimina per il giudice la possibilità di variare la sanzione sotto il minimo (art. 204-bis, settimo comma c.d.s.).

Questa norma fa sì che non solo abbiente e non abbiente abbiano lo stesso trattamento ma che il non abbiente abbia ancor peggiore trattamento in quanto, come si è visto, l'abbiente chiude pagando il minimo (art. 202, primo comma c.d.s.) mentre il non abbiente, anche solo per ottenere la rateazione è costretto al rischio del giudizio o alla liquidazione del raddoppio.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte dichiari l'incostituzionalità delle normative che implicano il risultato sopradescritto, palesemente incostituzionale in relazione all'art. 3 Cost., ed in particolare dell'art. 204-bis, settimo e ottavo comma c.d.s., in quanto impedisce di fatto al giudice di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla capacità di soffrirne dei diversi soggetti (art. 204, settimo comma) ed alle diverse incidenze del rischio (art. 204, ottavo comma) e dell'art. 204, primo comma c.d.s. nella parte che genera il meccanismo per cui il prefetto può accordare la rateazione solo sul raddoppio del minimo.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria che contestualmente disporrà per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, con comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Forlì, addì 21 dicembre 2004

Il giudice di pace: PALLOTTI

05C0652

N. 305

Ordinanza del 1° marzo 2005 emessa dal Giudice di pace di Forlì nel procedimento civile vertente tra Pagano Rosanna contro Polizia municipale di Forlì

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Identità di sanzioni pecuniarie e accessorie indipendentemente dalle condizioni economiche del trasgressore e dal maggior rischio di infrazioni incombente sugli utenti professionali della strada - Conseguente impossibilità per il giudice di pace, in caso di rigetto del ricorso giurisdizionale, di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla «capacità di soffrirne» ed alle diverse incidenze del rischio, nonché di variare la sanzione al di sotto del minimo edittale - Discriminazione fra sanzionati abbienti (che beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta) e sanzionati non abbienti (che per ottenere la rateazione devono sopportare i rischi e le spese del ricorso al giudice o il raddoppio del minimo edittale da parte dell'autorità amministrativa) - Penalizzazione di fatto dei soggetti economicamente deboli.

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204-bis, commi 7 ed 8.
- Costituzione, art. 3.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Trattamento sanzionatorio - Impossibilità per il Prefetto (in caso di rigetto del ricorso amministrativo) di accordare la rateazione del pagamento della sanzione senza raddoppio del minimo edittale - Discriminazione dei sanzionati non abbienti rispetto ai sanzionati abbienti (i quali ultimi beneficiano della possibilità di pagamento in misura ridotta).

- Codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285), art. 204, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

IL GIUDICE DI PACE

Osserva che la ricorrente è stata sorpresa a circolare con un veicolo privo di copertura assicurativa e non sottoposto a revisione obbligatoria, pertanto le è stata contestata la violazione degli artt. 193 e 80 c.d.s. che prevedono una sanzione pecuniaria pari rispettivamente a € 687,75 ed € 137,55.

Dalle dichiarazioni rese in udienza e dalla documentazione prodotta, risulta che le violazioni contestate sono frutto di una impossibilità oggettiva causata da una situazione di indigenza.

Infatti la ricorrente ha due figli ancora adolescenti a carico ed è separata dal marito di cui non ha più notizie; inoltre si mantiene appena svolgendo qualche sporadico lavoro, ma non è in grado di svolgere una attività regolare anche a causa dello stato generale di salute, per la quale è stata riconosciuta invalida dalla competente commissione medica, come attestato documentalmente.

Peraltro la stessa si è dichiarata disposta ad adempiere l'obbligazione pecuniaria relativa alla comminata sanzione per violazione dell'art. 193 c.d.s. mediante una idonea rateizzazione, ancorché la stessa appare piuttosto come un tentativo di ritardare il più possibile il momento in cui dovrà effettivamente pagare, stante la mancanza di mezzi finanziari.

I N D I R I T T O

Nel caso *de quo* si ritiene sussistere l'eccezione di legittimità costituzionale per contrasto degli artt. 202, primo comma; 204, primo comma; 204-bis, settimo comma c.d.s. con gli artt. 3 e 24 Cost. in quanto: la violazione di costituzionalità è l'effetto del meccanismo di funzionamento dei succitati articoli, i quali in sede applicativa giungono al perverso risultato di aggravare la sanzione per il trasgressore debole e di mantenerla leggera per il trasgressore economicamente «forte», attraverso due modalità.

La prima si articola edittalmente nella stessa uguaglianza di sanzioni per l'economicamente debole e per l'economicamente forte, che si appalesa incostituzionale dal momento che le sanzioni non sono più simboliche, ma sono divenute milionarie; ed anche l'uguaglianza della parte accessoria sia per l'utente occasionale che per il professionista, il quale, nonostante i maggiori rischi che affronta, viene spesso trattato più severamente.

La seconda modalità di funzionamento deriva dal meccanismo che disciplina i ricorsi e che consente al sanzionato abiente di liberarsi pagando il minimo (senza ricorrere), mentre il meno abiente o il non abiente, se chiede la rateazione all'autorità amministrativa (prefetto o altri) *ex art. 26 legge n. 689/1981*, la può ottenere solo una volta ridefinita la sanzione nella metà del massimo (cioè il doppio del minimo *ex art. 204, primo comma c.d.s.*).

Per ottenere la rateazione dal giudice di pace il sanzionato deve necessariamente presentare ricorso, con tutte le conseguenze di spese a carico e di aumenti in caso di rigetto.

Inoltre una recente norma elimina per il giudice la possibilità di variare la sanzione sotto il minimo (*art. 204-bis, settimo comma c.d.s.*).

Questa norma fa sì che non solo abiente e non abiente abbiano lo stesso trattamento ma che il non abiente abbia ancor peggiore trattamento in quanto, come si è visto, l'abiente chiude pagando il minimo (*art. 202, primo comma c.d.s.*), mentre il non abiente, anche solo per ottenere la rateazione è costretto al rischio del giudizio o alla liquidazione del raddoppio.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte dichiari l'incostituzionalità delle normative che implicano il risultato sopradescritto, palesemente incostituzionale in relazione all'art. 3 Cost., ed in particolare dell'art. 204-bis, settimo ed ottavo comma c.d.s., in quanto impedisce di fatto al giudice di differenziare il sacrificio sanzionatorio in relazione alla capacità di soffrirne dei diversi soggetti (art. 204, settimo comma) ed alle diverse incidenze del rischio (art. 204, ottavo comma) e dell'art. 204, primo comma c.d.s. nella parte che genera il meccanismo per cui il prefetto può accordare la rateazione solo sul raddoppio del minimo.

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria che contestualmente disporrà per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, con comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Forlì, addì 21 dicembre 2004

Il giudice di pace: PALLOTTI

N. 306

*Ordinanza del 29 marzo 2005 emessa dal tribunale di Genova
nel procedimento penale a carico di Yatte Mbagnick*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Espulsione disposta per ingresso illegale - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Nuova disciplina - Arresto da uno a quattro anni - Lesione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe di cui agli artt. 650 cod. pen. e 2 della legge n. 1423/1956 - Parità di trattamento rispetto alle ipotesi più gravi di cui all'art. 13, comma 13-bis, del d.lgs. n. 286/1998 - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [recte: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Yatte Mbagnick, cittadino senegalese tratto in arresto il 29 novembre 2004, è stato condotto dinanzi a questo giudice per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche, perché, ricevuto in data 29 marzo 2004 l'ordine scritto del Questore di Genova di lasciare il territorio dello Stato italiano entro il termine di cinque giorni, ivi si tratteneva senza giustificato motivo in violazione dell'ordine predetto.

All'udienza dell'11 marzo 2005 il p.m. ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche, per contrarietà agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Cost. (v. memoria illustrativa). Dall'esame degli atti acquisiti al fascicolo per il dibattimento non pare possa profilarsi la sussistenza di un giustificato motivo all'inosservanza, da parte di Yatte Mbagnick dell'ordine impartito gli dal questore a seguito di decreto del Prefetto di Genova del 21 gennaio 2004; ordine personalmente notificato all'imputato in lingua francese in data 29 marzo 2004 ed in cui si dà atto dell'impossibilità sia di eseguire l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (per indisponibilità del vettore o di altro mezzo idoneo), sia di trattenere l'imputato presso un centro di permanenza temporanea (per carenza di posti disponibili).

In ordine all'istanza del pubblico ministero questo tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis della legge n. 271 del 12 novembre 2004 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 241 del 14 settembre 2004), nella parte in cui commina la pena della reclusione da uno a quattro anni, per sospetta violazione:

a) dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa in merito all'entità della pena comminata e dell'ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio rispetto a fattispecie analoghe;

b) dell'art. 27, comma 3, Cost. perché prevede una pena detentiva i cui limiti edittali appaiono, in quanto sproporzionati al disvalore dell'illecito, del tutto divergenti rispetto alla finalità rieducativa del condannato.

La questione assume rilevanza nel presente giudizio poiché, in caso di accoglimento della richiesta di condanna avanzata dal p.m., questo giudice dovrebbe infliggere una pena detentiva che pare in contrasto con le norme costituzionali sopra indicate.

In merito al primo dei profili d'illegittimità denunciati, si osserva che, sebbene dal controllo demandato alla Corte costituzionale sia escluso, ai sensi dell'art. 28 legge n. 87/1953, «ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento», la stessa Corte ha più volte precisato che l'esercizio di detto potere «può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (così Corte cost., sent. n. 409 del 1989; v., altresì sentenza n. 62 del 1986; n. 84/1997; ordinanza n. 267 del 1999).

Nel caso in esame, la scelta di inasprire la pena per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter del t.u. in tema di immigrazione (raddoppiando il minimo e quadruplicando il massimo originariamente previsti) appare arbitraria in quanto non sorretta da criteri logici e razionali, quale potrebbe essere un recente maggior allarme sociale determinato dalla presenza sul territorio dello Stato di stranieri clandestini.

Ad avviso del giudicante, gli emendamenti apportati in sede di conversione del decreto-legge n. 241 del 14 settembre 2004 evidenziano come il rigore sanzionatorio introdotto, anziché rispondere a mutate esigenze di politica criminale, abbia quale unica finalità quella di surrettiziamente ripristinare l'arresto obbligatorio, la cui previsione, in relazione alla fattispecie incriminatrice in esame, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 223 del 2004. Al riguardo pare opportuno ripercorrere brevemente l'iter che ha condotto alle modifiche da ultimo inserite nel testo unico in materia di immigrazione.

Il decreto-legge n. 241 del 14 settembre 2004, come si legge dal preambolo, è stato emanato sulla base della ritenuta «necessità ed urgenza, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 15 luglio 2004, di modificare l'attuale disciplina in materia di espulsioni di immigrati clandestini, per assicurare piena efficacia alle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione anche per gli stranieri per i quali sia stato disposto l'accompagnamento alla frontiera e, contestualmente, prevedere adeguate misure per assicurare la massima celerità dei provvedimenti di convalida e di esecuzione delle espulsioni».

In attuazione di quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza su indicata, il decreto-legge n. 241/2004 ha infatti previsto, all'art. 1, comma 1, la sospensione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale sino alla decisione da parte del giudice di pace sulla convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Lo stesso art. 1 ha inoltre sostituito l'art. 14, comma 5-quinquies, del testo unico in materia di immigrazione (che prevedeva l'arresto obbligatorio ed il giudizio direttissimo sia in relazione al reato di inosservanza dell'ordine del questore di allontanarsi dal territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni, sia in relazione al reato di reingresso in Italia da parte dello straniero espulso), facendo venir meno la possibilità di procedere ad arresto nei confronti degli stranieri inottemperanti al predetto ordine del questore (v. art. 1, comma 6, d.l. cit.).

È evidente che con tale ultima disposizione il legislatore ha inteso adeguarsi, non già alla sentenza n. 222 del 15 luglio 2004, bensì a quella coeva con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-quinquies T.U. immigrazione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 14 è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto» (v. sentenza n. 223 del 15. luglio 2004 ove il giudice delle leggi ha ritenuto la manifesta irragionevolezza della misura «precautelare» prevista dalla norma censurata, non essendo la stessa suscettibile di sfociare, in base al vigente ordinamento processuale, in alcun provvedimento coercitivo. Sul punto si veda la Relazione governativa al decreto-legge, in cui si precisa che «in relazione alla sentenza n. 223 del 2004 della Corte costituzionale ... il decreto provvede a rimodulare il testo della norma censurata, escludendo il reato di cui al comma 5-ter dalla disposizione che impone l'arresto»).

In sede di conversione del decreto-legge n. 241/2004, il legislatore, tra le altre modifiche apportate, ha:

1) reintrodotta l'arresto obbligatorio per la violazione dell'ordine del questore di allontanarsi dal territorio nazionale (salva l'ipotesi in cui il provvedimento di espulsione dello straniero destinatario dell'intimazione del questore, sia stato emesso «perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo»);

2) modificato l'originario trattamento sanzionatorio per il reato suddetto, stabilendo la reclusione da uno a quattro anni, in luogo dell'originaria pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, attualmente riservata al solo caso in cui l'espulsione sia stata decretata per scadenza del permesso di soggiorno di cui non è stato richiesto il rinnovo (cfr. art. 1, comma 5-bis).

Appare dunque evidente — nonostante nel corso dei lavori preparatori tali emendamenti siano stati presentati quale attuazione della pronuncia n. 223 della Corte costituzionale (cfr., ad esempio, relazione 1^a Commissione in sede referente del 26 ottobre 2004) — che solo mediante un adeguamento del limite edittale massimo per il reato di inosservanza dell'ordine del questore a quello previsto dall'art. 280 cod. proc. pen. ai fini dell'adozione di una misura cautelare coercitiva (e, in particolare, a quello previsto per la custodia cautelare in carcere), il legislatore ha potuto reintrodurre l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto, che lo stesso decreto-legge oggetto di conversione, in ossequio — esso sì — alla pronuncia della Consulta, aveva eliminato dal previgente testo unico in materia di immigrazione.

La misura della pena comminata per il reato in questione risulta in contrasto con l'art. 3 Cost., non solo perché priva di una giustificazione realmente connessa ad un mutamento del fenomeno dell'immigrazione clandestina (che, attraverso la normativa contenuta nel testo unico n. 286/1998, s'intende contrastare), ma anche perché non ragionevolmente rapportabile al tipo di illecito. La violazione sanzionata è invero un reato di pericolo, la cui incriminazione ha lo scopo di «rendere effettivo il provvedimento di espulsione, rimuovendo situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato» (così: Corte cost., ordinanza n. 302/2004). È pur vero che l'art. 14, comma 5-ter, prevede un'ampia cornice editale, sì da astrattamente consentire l'irrogazione di una risposta punitiva modulata sulle singole concrete fattispecie. Ciò nonostante, il minimo di un anno di reclusione appare sproporzionato per eccesso rispetto ai casi in cui il soggetto attivo del reato non risulta in concreto socialmente pericoloso.

Il principio di proporzionalità tra pena e gravità del fatto (recentemente recepito nella Carta costituzionale europea: v. art. II-109, comma 3), come più volte precisato dal Giudice delle leggi, è espressione del più generale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la cui osservanza da parte del Legislatore fa sì «che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (così Corte cost. n. 409/1989; si veda altresì sentenza n. 84 del 1997, in cui la Corte, ribadendo che «la valutazione di adeguatezza delle sanzioni penali in relazione alla gravità dell'illecito spetta alla ... discrezionalità del legislatore, col limite della non irragionevolezza», ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell'art. 93 del d.P.R. n. 570/1960, poiché la norma impugnata commina pene determinate solo nel massimo e non nel minimo, consentendo, dunque, che fatti di minore gravità siano puniti in concreto con le pene previste dagli articoli 23 e 24 cod. pen.).

A dimostrazione dell'incongruenza del rapporto tra disvalore del fatto incriminato e sanzione penale comminata dall'art. 14, comma 5-ter, vale altresì il raffronto tra detta disposizione e quella contenuta nell'art. 13, comma 13-bis, primo periodo d.lgs. n. 286/1998, che parimenti punisce con la reclusione da uno a quattro anni il trasgressore del divieto di reingresso nello Stato italiano conseguente ad un'espulsione disposta dal giudice e rispetto alla quale, singolarmente, il legislatore del 2004 non ha avvertito l'esigenza di inasprire il trattamento sanzionatorio. Eppure trattasi di una condotta criminosa più grave rispetto a quella delineata dall'art. 14, comma 5-ter, sia perché implica un comportamento attivo da parte dello straniero già espulso, sia — soprattutto — perché realizzata da un soggetto concretamente pericoloso per la collettività o che, comunque, è già stato raggiunto da una sentenza di condanna. Ai sensi degli artt. 15 e 16, d.lgs. n. 286/1998, l'espulsione viene infatti disposta dall'autorità giudiziaria: 1) a titolo di misura di sicurezza nei confronti dello straniero, socialmente pericoloso, condannato per uno dei delitti di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p.; 2) a titolo di sanzione sostitutiva di una pena detentiva non superiore a due anni, sempre che non sia possibile formulare nei confronti dello straniero condannato una prognosi di non recidiva; 3) a titolo di misura alternativa alla detenzione nei confronti dello straniero condannato e che debba scontare una pena, anche residua, non superiore a due anni.

Appare arduo comprendere la ragione della scelta di riservare una pena identica a fatti criminosi che lo stesso legislatore, solo nel luglio 2002, aveva diversamente apprezzato sotto il profilo della lesione dell'interesse pubblico tutelato, tanto da configurare l'uno (il ritorno in Italia dello straniero coattivamente espulso a seguito di provvedimento giurisdizionale) un delitto, l'altro (l'inosservanza dell'intimazione del questore ad allontanarsi dal territorio nazionale) una fattispecie meramente contravvenzionale da punire con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Un'ulteriore violazione del principio costituzionale di uguaglianza (che impone un trattamento differenziato per situazioni non omogenee) è ravvisabile ponendo a raffronto le pene comminate dalla norma impugnata e quelle comminate dall'art. 13, comma 13-bis, secondo periodo, che punisce il reingresso in Italia dello straniero, già denunciato per il medesimo fatto e coattivamente espulso. In relazione a tale ultima fattispecie incriminatrice il legislatore del 2004 ha per vero inciso sulla pena, limitandosi tuttavia ad innalzare il solo limite massimo editale (che è passato da quattro a cinque anni di reclusione), lasciando invece invariato il limite minimo di un anno. La diversa gravità delle condotte in esame, anche in questo caso, non era sfuggita al legislatore del 2002, che aveva infatti riservato alle stesse un trattamento sanzionatorio ben differenziato sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Anche il lieve «ritocco» apportato, per rimarcare quella che il legislatore non può che continuare a considerare ipotesi più grave, non rispetta il rapporto tra i limiti (minimo e massimo) di pena, che in origine opportunamente distingueva le due fattispecie incriminatrici. Ad avviso del tribunale, appare comunque del tutto

irragionevole punire con lo stesso minimo edittale sia lo straniero inottemperante all'ordine del questore, sia lo straniero che, già denunciato per analogo reato (con ciò solo dimostrando una maggiore pericolosità sociale), ritorna in Italia dopo esserne stato due volte espulso *manu militari*.

L'entità della pena comminata risulta irragionevolmente sproporzionata per eccesso non solo se rapportata alle scelte complessivamente operate dal legislatore in sede di conversione del decreto-legge n. 241/2004, ma anche se raffrontata a quella prevista in relazione a fattispecie criminose analoghe sotto il profilo oggettivo e del bene giuridico tutelato. Il richiamo va all'art. 650 c.p. che punisce l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità. Lo scarto sanzionatorio esistente tra le pene previste dall'art. 14, comma 5-ter e quelle comminate dall'art. 650 c.p. (arresto fino a tre mesi o ammenda) appare difficilmente giustificabile a fronte di una condotta illecita sostanzialmente omogenea: l'inosservanza di un provvedimento emesso dalla pubblica autorità per motivi di sicurezza pubblica o di ordine pubblico (ragioni che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 286/1998, legittimano un decreto di espulsione dello straniero parte del Ministro dell'interno) è infatti punita in maniera significativamente più severa se autore della violazione è un cittadino extracomunitario illegalmente presente sul territorio nazionale.

Né varrebbe obiettare, per escludere l'irragionevolezza della scelta legislativa, che le due norme poste a raffronto fanno parte di distinti contesti legislativi, posto che «il canone della ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno di singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema» (v. in tal senso: Corte cost., sentenza cit. n. 84/1997).

La denunciata violazione del principio di proporzionalità lede altresì il precetto costituzionale di cui all'art. 27, comma 3 Cost., poiché, come affermato dalla Corte costituzionale, «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti — in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento — è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 50 del 1980). Invero, una sanzione non corrispondente al disvalore del fatto (nel caso di specie, sperequata per eccesso) sarebbe avvertita dall'autore del reato come non «meritata» e, dunque, lungi dal rieducarlo, lo indurrebbe ad ulteriori atteggiamenti di trasgressione alla legge.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui commina la pena della reclusione da uno a quattro anni nei confronti dello straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore.

Manda la cancelleria affinché gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Manda la cancelleria affinché notifichi al Presidente del Consiglio dei ministri e comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Genova, addì 29 marzo 2005.

Il giudice: BOSSI

N. 307

*Ordinanza del 18 marzo 2005 emessa dal Tribunale di Genova
nel procedimento penale a carico di Gueye Talla*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Espulsione disposta per ingresso illegale - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Nuova disciplina - Arresto da uno a quattro anni - Lesione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe di cui agli artt. 650 cod. pen. e 2 della legge n. 1423/1956 - Parità di trattamento rispetto alle ipotesi più gravi di cui all'art. 13, comma 13-bis, del d.lgs. n. 286/1998 - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge 12 novembre 2004, n. 271 [recte: decreto legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito, con modificazioni, nella legge 12 novembre 2004, n. 271].
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Gueye Talla, cittadino senegalese tratto in arresto il 27 novembre 2004, è stato condotto dinanzi a questo giudice per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche, perché, ricevuto in data 1° settembre 2004 l'ordine scritto del Questore di Savona di lasciare il territorio dello Stato italiano entro il termine di cinque giorni, ivi si tratteneva senza giustificato motivo in violazione dell'ordine predetto.

All'udienza del 21 gennaio 2005, il difensore dell'imputato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998 e successive modifiche, per contrarietà agli artt. 3, 27 comma 3 (v. memoria illustrativa depositata dalla difesa in data 14 marzo 2005) ed il p.m. si è associato alla medesima questione. Dall'esame degli atti acquisiti al fascicolo per il dibattimento non pare possa profilarsi la sussistenza di un giustificato motivo all'inosservanza, da parte di Gueye Talla dell'ordine impartitogli dal questore a seguito di decreto del Prefetto di Savona del 16 luglio 2004 emanato ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera a) del d.lgs. cit.; ordine personalmente notificato all'imputato in lingua francese il giorno 1° settembre 2004 ed in cui si dà atto dell'impossibilità sia di eseguire l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera (per mancanza di vettore), sia di trattenere l'imputato presso un centro di permanenza temporanea (per carenza di posti disponibili, come comunicato dalla Direzione centrale dell'immigrazione presso il Ministero dell'interno).

In ordine all'istanza della difesa, questo tribunale ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, della legge n. 271 del 12 novembre 2004 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. n. 241 del 14 settembre 2004), nella parte in cui commina la pena della reclusione da uno a quattro anni, per sospetta violazione:

a) dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa in merito all'entità della pena comminata e dell'ingiustificata disparità di trattamento sanzionatorio rispetto a fattispecie analoghe;

b) dell'art. 27, comma 3, Cost. perché prevede una pena detentiva i cui limiti edittali appaiono, in quanto sproporzionati al disvalore dell'illecito, del tutto divergenti rispetto alla finalità rieducativa del condannato.

La questione assume rilevanza nel presente giudizio poiché, in caso di accoglimento della richiesta di condanna avanzata dal p.m., questo giudice dovrebbe infliggere una pena detentiva che pare in contrasto con le norme costituzionali sopra indicate.

In merito al primo dei profili d'illegittimità denunciati, si osserva che, sebbene dal controllo demandato alla Corte costituzionale sia escluso, ai sensi dell'art. 28 legge n. 87/1953, «ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento», la stessa Corte ha più volte precisato che l'esercizio di detto potere «può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (così Corte cost., sent. n. 409 del 1989; v., altresì sentenza n. 62 del 1986; n. 84/1997; ordinanza n. 267 del 1999).

Nel caso in esame, la scelta di inasprire la pena per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del t.u. in tema di immigrazione (raddoppiando il minimo e quadruplicando il massimo originariamente previsti) appare arbitraria in quanto non sorretta da criteri logici e razionali, quale potrebbe essere un recente maggior allarme sociale determinato dalla presenza sul territorio dello Stato di stranieri clandestini.

Ad avviso del giudicante, gli emendamenti apportati in sede di conversione del decreto-legge n. 241 del 14 settembre 2004 evidenziano come il rigore sanzionatorio introdotto, anziché rispondere a mutate esigenze di politica criminale, abbia quale unica finalità quella di surrettiziamente ripristinare l'arresto obbligatorio, la cui previsione, in relazione alla fattispecie incriminatrice in esame, è stata dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 223 del 2004. Al riguardo pare opportuno ripercorrere brevemente l'iter che ha condotto alle modifiche da ultimo inserite nel testo unico in materia di immigrazione.

Il decreto-legge n. 241 del 14 settembre 2004, come si legge dal preambolo, è stato emanato sulla base della ritenuta «necessità ed urgenza, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 222 del 15 luglio 2004, di modificare l'attuale disciplina in materia di espulsioni di immigrati clandestini, per assicurare piena efficacia alle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione anche per gli stranieri per i quali sia stato disposto l'accompagnamento alla frontiera e, contestualmente, prevedere adeguate misure per assicurare la massima celerità dei provvedimenti di convalida e di esecuzione delle espulsioni».

In attuazione quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza su indicata, il decreto-legge n. 241/2004 ha infatti previsto, all'art. 1, comma 1, la sospensione del provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale sino alla decisione da parte del giudice di pace sulla convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera.

Lo stesso art. 1 ha inoltre sostituito l'art. 14, comma 5-quinquies del testo unico in materia di immigrazione (che prevedeva l'arresto obbligatorio ed il giudizio direttissimo sia in relazione al reato di inosservanza dell'ordine del questore di allontanarsi dal territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni, sia in relazione al reato di reingresso in Italia da parte dello straniero espulso), facendo venir meno la possibilità di procedere ad arresto nei confronti degli stranieri inottemperanti al predetto ordine del questore (v. art. 1, comma 6, d.l. cit.).

È evidente che con tale ultima disposizione il legislatore ha inteso adeguarsi, non già alla sentenza n. 222 del 15 luglio 2004, bensì a quella coeva con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost., dell'art. 14, comma 5-quinquies T.U. immigrazione «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 14, è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto» (v. sentenza n. 223 del 15 luglio 2004 ove il Giudice delle leggi ha ritenuto la manifesta irragionevolezza della misura «precautelare» prevista dalla norma censurata, non essendo la stessa suscettibile di sfociare, in base al vigente ordinamento processuale, in alcun provvedimento coercitivo. Sul punto si veda la Relazione governativa al decreto-legge, in cui si precisa che «in relazione alla sentenza n. 223 del 2004 della Corte costituzionale ... il decreto prevede a rimodulare il testo della norma censurata, escludendo il reato di cui al comma 5-ter dalla disposizione che impone l'arresto»).

In sede di conversione del decreto-legge n. 241/2004, il legislatore, tra le altre modifiche apportate, ha:

1) reintrodotta l'arresto obbligatorio per la violazione dell'ordine del questore di allontanarsi dal territorio nazionale (salva l'ipotesi in cui il provvedimento di espulsione dello straniero, destinatario dell'intimazione del questore, sia stato emesso «perché il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne è stato richiesto il rinnovo»);

2) modificato l'originario trattamento sanzionatorio per il reato suddetto, stabilendo la reclusione da uno a quattro anni, in luogo dell'originaria pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, attualmente riservata al solo caso in cui l'espulsione sia stata decretata per scadenza del permesso di soggiorno di cui non è stato richiesto il rinnovo (cfr. art. 1, comma 5-bis).

Appare dunque evidente — nonostante nel corso dei lavori preparatori tali emendamenti siano stati presentati quale attuazione della pronuncia n. 223 della Corte costituzionale (cfr., ad esempio, relazione 1^a Commissione in sede referente del 26 ottobre 2004) — che solo mediante un adeguamento del limite edittale massimo per il reato di inosservanza dell'ordine del questore a quello previsto dall'art. 280 cod. proc. pen. ai fini dell'adozione di una misura cautelare coercitiva (e, in particolare, a quello previsto per la custodia cautelare in carcere), il legislatore ha potuto reintrodurre l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto, che lo stesso decreto-legge oggetto di conversione, in ossequio — esso sì — alla pronuncia della Consulta, aveva eliminato dal previgente testo unico in materia di immigrazione.

La misura della pena comminata per il reato in questione risulta in contrasto con l'art. 3 Cost., non solo perché priva di una giustificazione realmente connessa ad un mutamento del fenomeno dell'immigrazione clande-

stina (che, attraverso la normativa contenuta nel testo unico n. 286/1998, s'intende contrastare), ma anche perché non ragionevolmente rapportabile al tipo di illecito. La violazione sanzionata è invero un reato di pericolo, la cui incriminazione ha lo scopo di «rendere effettivo il provvedimento di espulsione, rimuovendo situazioni di illiceità o di pericolo correlate alla presenza dello straniero nel territorio dello Stato» (così: Corte cost., ordinanza n. 302/2004). È pur vero che l'art. 14, comma 5-ter, prevede un'ampia cornice edittale, sì da astrattamente consentire l'irrogazione di una risposta punitiva modulata sulle singole concrete fattispecie. Ciò nonostante, il minimo di un anno di reclusione appare sproporzionato per eccesso rispetto ai casi, quale quello in esame, in cui il soggetto attivo del reato non risulta in concreto socialmente pericoloso (trattandosi di straniero che, sebbene irregolarmente presente in Italia e, per tale ragione, destinatario di un provvedimento di espulsione, risulta privo di precedenti penali e di pendenze giudiziarie a suo carico).

Il principio di proporzionalità tra pena e gravità del fatto (recentemente recepito nella Carta costituzionale europea: v. art. II-109, comma 3), come più volte precisato dal Giudice delle leggi, è espressione del più generale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., la cui osservanza da parte del legislatore fa sì «che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (così Corte cost. n. 409/1989; si veda altresì sentenza n. 84 del 1997, in cui la Corte, ribadendo che «la valutazione di adeguatezza delle sanzioni penali in relazione alla gravità dell'illecito spetta alla ... discrezionalità del legislatore, col limite della non irragionevolezza», ha ritenuto non fondata la questione di legittimità dell'art. 93 del d.P.R. n. 570/1960, poiché la norma impugnata commina pene determinate solo nel massimo e non nel minimo, consentendo, dunque, che fatti di minore gravità siano puniti in concreto con le pene previste dagli artt. 23 e 24 cod. pen.).

A dimostrazione dell'incongruenza del rapporto tra disvalore del fatto incriminato e sanzione penale comminata dall'art. 14, comma 5-ter, vale altresì il raffronto tra detta disposizione e quella contenuta nell'art. 13, comma 13-bis, primo periodo d.lgs. n. 286/1998, che parimenti punisce con la reclusione da uno a quattro anni il trasgressore del divieto di reingresso nello Stato italiano conseguente ad un'espulsione disposta dal giudice e rispetto alla quale, singolarmente, il legislatore del 2004 non ha avvertito l'esigenza di inasprire il trattamento sanzionatorio. Eppure trattasi di una condotta criminosa più grave rispetto a quella delineata dall'art. 14, comma 5-ter, sia perché implica un comportamento attivo da parte dello straniero già espulso, sia — soprattutto — perché realizzata da un soggetto concretamente pericoloso per la collettività o che, comunque, è già stato raggiunto da una sentenza di condanna. Ai sensi degli artt. 15 e 16, d.lgs. n. 286/1998, l'espulsione viene infatti disposta dall'autorità giudiziaria: 1) a titolo di misura di sicurezza nei confronti dello straniero, socialmente pericoloso, condannato per uno dei delitti di cui agli artt. 380 e 381 c.p.p.; 2) a titolo di sanzione sostitutiva di una pena detentiva non superiore a due anni, sempre che non sia possibile formulare nei confronti dello straniero condannato una prognosi di non recidiva; 3) a titolo di misura alternativa alla detenzione nei confronti dello straniero condannato e che debba scontare una pena, anche residua, non superiore a due anni.

Appare arduo comprendere la ragione della scelta di riservare una pena identica a fatti criminosi che lo stesso legislatore, solo nel luglio 2002, aveva diversamente apprezzato sotto il profilo della lesione dell'interesse pubblico tutelato, tanto da configurare l'uno (il ritorno in Italia dello straniero coattivamente espulso a seguito di provvedimento giurisdizionale) un delitto, l'altro (l'inosservanza dell'intimazione del questore ad allontanarsi dal territorio nazionale) una fattispecie meramente contravvenzionale da punire con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Un'ulteriore violazione del principio costituzionale di uguaglianza (che impone un trattamento differenziato per situazioni non omogenee) è ravvisabile ponendo a raffronto le pene comminate dalla norma impugnata e quelle comminate dall'art. 13, comma 13-bis, secondo periodo, che punisce il reingresso in Italia dello straniero, già denunciato per il medesimo fatto e coattivamente espulso. In relazione a tale ultima fattispecie incriminatrice il legislatore del 2004 ha per vero inciso sulla pena, limitandosi tuttavia ad innalzare il solo limite massimo edittale (che è passato da quattro a cinque anni di reclusione), lasciando invece invariato il limite minimo di un anno. La diversa gravità delle condotte in esame, anche in questo caso, non era sfuggita al legislatore del 2002, che aveva infatti riservato alle stesse un trattamento sanzionatorio ben differenziato sotto il profilo qualitativo e quantitativo. Anche il lieve «ritocco» apportato, per rimarcare quella che il legislatore non può che continuare a considerare ipotesi più grave, non rispetta il rapporto tra i limiti (minimo e massimo) di pena, che in origine opportunamente distingueva le due fattispecie incriminatrici. Ad avviso del tribunale, appare comunque del tutto irragionevole punire con lo stesso minimo edittale sia lo straniero inottemperante all'ordine del questore, sia lo straniero che, già denunciato per analogo reato (con ciò solo dimostrando una maggiore pericolosità sociale), ritorna in Italia dopo esserne stato due volte espulso *manu militari*.

L'entità della pena comminata risulta irragionevolmente sproporzionata per eccesso non solo se rapportata alle scelte complessivamente operate dal legislatore in sede di conversione del decreto-legge n. 241/2004, ma

anche se raffrontata a quella prevista in relazione a fattispecie criminose analoghe sotto il profilo oggettivo e del bene giuridico tutelato. Il richiamo va all'art. 650 c.p. che punisce l'inosservanza di un provvedimento dell'autorità. Lo scarto sanzionatorio esistente tra le pene previste dall'art. 14, comma 5-ter, e quelle comminate dall'art. 650 c.p. (arresto fino a tre mesi o ammenda) appare difficilmente giustificabile a fronte di una condotta illecita sostanzialmente omogenea: l'inosservanza di un provvedimento emesso dalla pubblica autorità per motivi di sicurezza pubblica o di ordine pubblico (ragioni che, ai sensi dell'art. 13, comma 1, d.lgs. n. 286/1998, legittimano un decreto di espulsione dello straniero da parte del Ministro dell'interno) è infatti punita in maniera significativamente più severa se autore della violazione è un cittadino extracomunitario illegalmente presente sul territorio nazionale.

Né varrebbe obiettare, per escludere l'irragionevolezza della scelta legislativa, che le due norme poste a raffronto fanno parte di distinti contesti legislativi, posto che «il canone della ragionevolezza deve trovare applicazione non solo all'interno di singoli comparti normativi, ma anche con riguardo all'intero sistema» (v. in tal senso: Corte cost., sentenza cit. n. 84/1997).

La denunciata violazione del principio di proporzionalità lede altresì il precetto costituzionale di cui all'art. 27, comma 3 Cost., poiché, come affermato dalla Corte costituzionale, «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti — in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento — è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Cost.» (sentenza n. 50 del 1980). Invero, una sanzione non corrispondente al disvalore del fatto (nel caso di specie, sperequata per eccesso) sarebbe avvertita dall'autore del reato come non «meritata» e, dunque, lungi dal rieducarlo, lo indurrebbe ad ulteriori atteggiamenti di trasgressione alla legge.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3 e 27, comma 3, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis della legge 12 novembre 2004, n. 271, nella parte in cui commina la pena della reclusione da uno a quattro anni nei confronti dello straniero che, senza giustificato motivo, si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore.

Manda la cancelleria affinché gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Manda la cancelleria affinché notifichi al Presidente del Consiglio dei ministri e comunichi ai Presidenti delle due Camere del Parlamento l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Genova, addì 18 marzo 2005.

Il giudice: BOSSI

05C0655

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2005 (salvo conguaglio) (*)

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 24 dicembre 2003 (G.U. n. 36 del 13 febbraio 2004)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 219,04) (di cui spese di spedizione € 109,52)	- annuale € 400,00 - semestrale € 220,00
Tipo A1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: (di cui spese di spedizione € 108,57) (di cui spese di spedizione € 54,28)	- annuale € 285,00 - semestrale € 155,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29) (di cui spese di spedizione € 9,64)	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: (di cui spese di spedizione € 41,27) (di cui spese di spedizione € 20,63)	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31) (di cui spese di spedizione € 7,65)	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02) (di cui spese di spedizione € 25,01)	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 344,93) (di cui spese di spedizione € 172,46)	- annuale € 780,00 - semestrale € 412,00
Tipo F1	Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 234,45) (di cui spese di spedizione € 117,22)	- annuale € 652,00 - semestrale € 342,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento alla Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice Repertorio Annuale Cronologico per materie anno 2005.

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **88,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo (di cui spese di spedizione € 120,00)	€ 320,00
Abbonamento semestrale (di cui spese di spedizione € 60,00)	€ 185,00
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)	€ 1,00

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni	€ 180,00
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 5 0 6 1 5 *

€ **7,00**