

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 147° — Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 5 aprile 2006

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. 129. Sentenza 23 - 28 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Soggetti che non sono titolari delle potestà legislative in contestazione - Inammissibilità.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici - Diretta realizzazione degli interventi da parte del proprietario in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione - Esclusione che l'accordo stipulato con il Comune abbia natura di vincolo espropriativo - Ricorso del Governo - Difetto di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 9, comma 13.
- Costituzione, art. 117, primo e terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici - Realizzazione diretta, da parte del proprietario, delle attrezzature e dei servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo - Obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 9, comma 12, e 11, comma 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 11; direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Lombardia - Predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico - Attribuzione alla Regione anziché allo Stato - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa statale - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 19, comma 2, lettera *b*), numero 2, e 10, comma 1, lettera *d*), in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della stessa legge.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Telecomunicazioni - Norme della Regione Lombardia - Installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione - *Iter* autorizzatorio comunale ulteriore rispetto a quello già previsto dall'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali stabiliti nella legge statale, in materia di competenza legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 27, comma 1, lettera e), numero 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 87.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Permesso di costruire da rilasciarsi dal Comune - Applicabilità alla installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione - Ricorso del Governo - Dichiarazione di incostituzionalità della norma concernente l'*iter* autorizzatorio comunale previsto per le predette installazioni - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 33.
- Costituzione, art. 117, terzo comma

Pag. 15

N. 130. Ordinanza 23 - 28 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno - Prova liberatoria per aver agito in stato di necessità - Attribuzione di un indennizzo al danneggiato nel solo caso in cui la condotta necessitata sia posta in essere per evitare un danno grave alla persona e non anche a salvaguardia di un animale - Denunciato contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza - Erroneità della premessa interpretativa - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. civ., art. 2045.
- Costituzione, art. 3

» 27

N. 131. Ordinanza 23 - 28 marzo 2006.

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore per il delitto di calunnia - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse, resa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria, costituzionalmente garantita - Sussistenza dei requisiti oggettivo e soggettivo per la proposizione di un conflitto tra poteri dello Stato - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 maggio 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma

» 29

N. 132. Sentenza 23 - 31 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Fonti del diritto - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Attribuzione alle Province autonome di Trento e Bolzano della disciplina dell'ordinamento del personale dei Comuni, e della materia relativa ai dirigenti e segretari comunali - Ricorso del Governo - Violazione dell'assetto delle competenze legislative previste dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Trentino-Alto Adige 22 dicembre 2004, n. 7, art. 55.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, artt. 4, primo comma, numero 3, e 65

Pag. 31

N. 133. Sentenza 23 - 31 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pluralità di questioni - Separazione e trattazione di una questione - Riserva di decisione sulle restanti questioni.

Eccezione di inammissibilità - Dedotta carenza attuale di interesse - Reiezione.

Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione di un fondo statale speciale destinato alla ricerca scientifica, all'ambiente e alla produzione di energia da fonti rinnovabili - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Intervento finanziario diretto statale invasivo della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, lesione del principio di leale collaborazione - Necessità di prevedere nella fase di attuazione e di erogazione delle risorse, l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 248.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10

» 34

N. 134. Sentenza 23 - 31 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pluralità di questioni - Separazione e trattazione di una questione - Riserva di decisione sulle restanti questioni.

Sanità pubblica - Determinazione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di cui ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (cd. LEA) - Individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale - Adozione con regolamento del Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento - Ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento delle Regioni, con lesione del principio di leale collaborazione - Necessità di previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 169.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, numero 1), numero 9), numero 10) e numero 16); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16), e 8.

Sanità pubblica - Determinazione degli standard qualitativi e quantitativi dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Adozione con regolamento del Ministro della salute - Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio di legalità sostanziale - Non fondatezza della questione.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 169.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, numero 1), numero 9), numero 10) e numero 16); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16), e 8

Pag. 38

N. 135. Sentenza 23 - 31 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Eccezione di inammissibilità - Difetto di rilevanza della questione - Reiezione.

Agricoltura - Aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990 - Contributo *una tantum* - Erogazione, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di lire 2 milioni per ettaro e comunque entro i previsti limiti dell'autorizzazione di spesa e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente - Denunciata irrazionale retroattività della norma censurata introdotta in sede di conversione, lesione della funzione giurisdizionale, violazione del principio dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, lesione del diritto di difesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento di censure.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186), art. 8-*septies*, introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102 e 104

» 46

N. 136. Ordinanza 23 - 31 marzo 2006.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Norme della Regione siciliana - Concessione di beni demaniali - Rilascio, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali produttive, anche per il «mantenimento di porzioni di strutture in regola sotto il profilo urbanistico, compatibilmente con le esigenze di cui alle precedenti categorie di utilizzazione» - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Denunciata illegittima sanatoria di immobili abusivi - Successiva promulgazione e pubblicazione della delibera legislativa, con omissione della disposizione oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 2005, art. 1, comma 1, lettera e).
- Costituzione, articoli 9, 3 e 97; statuto della Regione siciliana, artt. 14 e 17

» 51

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 33. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2006 (della provincia autonoma di Bolzano).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa pubblica - Limiti all'acquisizione di immobili - Riduzione dell'ammontare dei trasferimenti erariali spettanti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto da terzi di immobili - Obbligo dell'invio anche all'Agenzia del territorio della comunicazione trimestrale delle Regioni e delle province autonome al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato concernente l'informativa cumulativa degli acquisti e delle vendite immobiliari per esigenze istituzionali o abitative - Previsione di verifiche sulla congruità dei valori immobiliari acquisiti e di segnalazione degli scostamenti rilevanti agli organi competenti per le eventuali responsabilità da parte dell'Agenzia del territorio - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dell'autonomia patrimoniale e finanziaria della Provincia - Non consentita deroga unilaterale da parte della legislazione statale delle disposizioni statutarie e di attuazione in materia - Lesione del principio di buon andamento - Disparità di trattamento tra enti territoriali - Carattere dettagliato di previsioni relative a singole voci di spesa contraddittoriamente qualificate come norme di principio di coordinamento - Esorbitanza dalle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela dell'unità economica della Repubblica - Attribuzione ad organi statali di funzioni di controllo non previste delle disposizioni statutarie e di attuazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 376/2003, 35/2005 e 417/2005.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 24 e 26.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 119, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titoli V e VI, artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 80, 83, 84 e 104, comma primo; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432; legge 30 novembre 1989, n. 386.

Lavori pubblici - Norme della legge finanziaria 2006 - Deferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici della determinazione annuale dell'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti vigilati e delle relative modalità di riscossione, compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione della potestà legislativa primaria e della correlata potestà amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di lavori pubblici di interesse provinciale - Denunciata introduzione di norma statale di dettaglio, anziché di principio fondamentale in materia di lavori pubblici - Ulteriore specificazione della medesima con provvedimenti regolamentari dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Incidenza sui principi costituzionali disciplinanti i rapporti tra fonti statali e regionali - Violazione delle norme statutarie riguardanti la quota parte del gettito delle entrate tributarie statali spettanti alla Provincia.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 67.
- Costituzione, art. 117, comma quarto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17, 16, 75 e 84; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 1.

- Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa per il personale di regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario - Modalità di applicazione del tetto di spesa - Monitoraggio dei dati relativi alla realizzazione del rispetto degli adempimenti di contenimento della spesa - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata irrazionale applicazione della disciplina alla Provincia autonoma di Bolzano, agli enti locali e alle aziende sanitarie afferenti al suo territorio - Mancata estensione delle garanzie e delle procedure concordate previste dal comma 148 - Lesione dell'autonomia di spesa della Provincia - Incidenza sulle norme statutarie relative all'intera disciplina e alla gestione delle attività provinciali in materia di equilibrato sviluppo della finanza comunale «compresi i limiti all'assunzione di personale» - Lamentata predisposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e delle province autonome - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio, contraddittoriamente qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia riconosciuta alla Provincia in materia di contrattazione collettiva - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 315/2001 e 417/2005.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 198 e 204.
 - Costituzione, art. 119, primo comma; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma terzo.

- Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità contabile per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata introduzione di un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale - Denunciata lesione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento e personale degli uffici provinciali per mancato adeguato risarcimento del danno erariale - Lamentata disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali riguardo al momento dell'addebitabilità dell'illecito (prima o dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria) - Violazione dei principi di buon andamento, certezza del diritto, razionalità ed eguaglianza.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.
 - Costituzione, artt. 3 e 97; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1 e 16.

- Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Disposizioni in materia di divieto di sospensione delle prenotazioni sanitarie - Regolamentazione dei casi di sospensione dell'erogazione delle prestazioni per motivi tecnici - Istituzione da parte del Ministero della salute della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» con compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico, predisposizione di linee guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di controllo sull'appropriatezza delle prescrizioni, di fissazione dei criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative - Previsione della misura delle sanzioni per sospensione delle prenotazioni sanitarie, violazione dell'obbligo della tenuta del registro delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, di diagnostica strumentale e di laboratorio e dei ricoveri ospedalieri ordinari - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata lesione della potestà normativa, legislativa ed amministrativa provinciale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di funzionamento e gestione delle istituzioni ed enti sanitari, di ordinamento del personale degli enti sanitari e connessa potestà sanzionatoria amministrativa, e di addestramento e formazione professionale - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e provinciali - Denunciata inidoneità della disciplina statale di dettaglio ad esprimere principi fondamentali - Esorbitanza dalla competenza statale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Lesione delle norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alle Province autonome la competenza a determinare ed irrogare le sanzioni amministrative con conseguente violazione del principio di legalità - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 145/2005.**
- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282, 283 e 284.
 - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10 e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, come modificato, dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1.

Famiglia - Norme della legge finanziaria 2006 - Istituzione del «Fondo famiglia e solidarietà» e relativa dotazione presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - Concessione del «Bonus» per i figli nati o adottati nel 2005 e nel 2006 - Condizioni di rilascio e modalità di riscossione del «Bonus» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione della potestà legislativa primaria della Provincia in materia di assistenza e beneficenza statutariamente attribuita direttamente alle province autonome - Mancato coinvolgimento degli organi e degli uffici provinciali - Contrasto con il principio che vieta trasferimenti finanziari dallo Stato con vincolo di destinazione nelle materie di competenza regionale e provinciale.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 330, 331, 332 e 333.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 25; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 3.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Razionalizzazione degli acquisti da parte del Servizio sanitario nazionale (SSN) - Classificazione dei dispositivi medici con decreto del Ministero della salute - Modalità di alimentazione e di aggiornamento della banca dati del Ministero della salute necessarie all'istituzione e gestione del repertorio generale dei dispositivi medici - Modalità di trasmissione da parte delle aziende sanitarie (ASL) al medesimo Ministero dei dati per il monitoraggio nazionale dei consumi per i dispositivi medici e delle informazioni relative ai costi unitari dei dispositivi acquistati - Sanzioni per l'inadempimento - Fissazione della data di decorrenza a partire dalla quale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (SSN) possono essere acquistati, utilizzati o dispensati i dispositivi medici iscritti nell'apposito repertorio - Obbligo di comunicazione annuale (entro il 30 aprile) con autocertificazione da parte delle aziende produttrici o che commercializzano dispositivi medici al Ministero della salute dell'ammontare complessivo della spesa sostenuta per attività di promozione - Versamento da parte di queste ultime di un contributo pari al 5% delle spese autocertificate a favore del bilancio dello Stato - Previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie per omessa comunicazione di dati, documentazioni o altre informazioni richiesti dagli organi di vigilanza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio non costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale ed estranee alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica - Lamentata lesione delle competenze provinciali in materia di igiene e sanità, di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di ordinamento degli uffici provinciali - Contrasto con la norma statutaria che attribuisce alle province autonome la quota di nove decimi sui tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n.1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, come modificato, dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267.

Energia - Norme della legge finanziaria 2006 - Concessioni idroelettriche - Modifiche all'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 - Nuova procedura per l'attribuzione a titolo oneroso delle concessioni per le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Determinazione con decreto ministeriale dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara - Abrogazione delle disposizioni che prevedono prerogative in favore della Regione autonoma della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Proroga di 10 anni delle grandi concessioni in corso - Introduzione di un canone aggiuntivo unico di concessione attribuito allo Stato (50 milioni di euro per anno) ed ai comuni interessati (10 milioni di euro per anno) - Possibilità di prevedere nel bando di gara per concessioni idroelettriche, a determinate condizioni, il trasferimento della titolarità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione - Definizione dell'intera disciplina come norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di attuazione di obblighi comunitari - Necessaria armonizzazione degli ordinamenti delle regioni e province autonome entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge - Soppressione delle prerogative statutarie e di attuazione in materia di mercato interno dell'energia, di utilizzazione delle acque pubbliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata attribuzione della materia delle concessioni idroelettriche alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di attuazione di obblighi comunitari - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione in materia - Lamentata incidenza sulle competenze provinciali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Mancata intesa nella definizione dei requisiti organizzativi e finanziari per la gara - Contrasto con i principi che disciplinano i rapporti tra fonti statali e provinciali soprattutto in presenza di esigenze di sussidiarietà - Lamentata incidenza unilaterale sui rapporti concessori in corso - Mancato coinvolgimento delle regioni e province autonome nel procedimento di determinazione, incameramento e utilizzo del canone aggiuntivo - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, commi 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491 e 492.
- Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, 117, comma terzo; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige artt. 12, 13, 14, 16, 17, 71, 104 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 6, commi 2 e 4, e 14; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, art. 1-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 4; decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463

Pag. 53

- N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2006 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Imposte e tasse - Regione Toscana - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Rideterminazione degli importi a decorrere dal 1° gennaio 2006 - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei limiti temporali indicati dalla legislazione statale che prevede la fissazione dell'ammontare dell'importo entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo e la proroga della misura vigente in caso di mancata determinazione entro detto termine - Eccedenza dai limiti dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, art. 5, modificativo della legge 29 luglio 1996, n. 60, art. 23-bis, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), e 119

» 77

- N. 37. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito), depositato in cancelleria il 22 marzo 2006 (della Procura della Repubblica di Roma).

Processo penale - Indagini preliminari sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin di procedere, eventualmente anche congiuntamente, ad accertamenti tecnici sulla autovettura, presa in carico, previo sequestro, dalla Commissione, a bordo della quale viaggiavano le vittime - Rifiuto opposto con nota del Presidente della Commissione parlamentare - Conferimento da parte di quest'ultimo di incarico peritale volto allo svolgimento di accertamenti tecnici, anche di natura irripetibile, sulla autovettura - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Repubblica di Roma - Denunciata interferenza nelle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Violazione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura - Richiesta di annullamento degli atti invasivi.

- Nota prot. n. 2005/0001389/SG - CIV del 21 settembre 2005 e atto prot. n. 3490/ALPI del 17 settembre 2005 a firma del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.
- Costituzione, artt. 112, 101, 104 e 107.....

Pag. 79

- N. 85. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bari del 7 dicembre 2005.

Ordinamento penitenziario - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Preclusione dell'ammissione al beneficio per le persone condannate che abbiano subito la revoca di una misura alternativa alla detenzione - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio di finalità rieducativa della pena.

- Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27

» 82

- N. 86. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 12 gennaio 2006.

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di termini di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi, per reati puniti con pena edittale massima di sei anni, già pendenti in primo grado ove, alla data di entrata in vigore della novella, vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 3

» 84

- N. 87. Ordinanza del Tribunale di Treviso del 30 dicembre 2005.

Lavoro (controversie in materia di) - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Mancato espletamento dello stesso nel termine prescritto - Prevista equipollenza all'espletamento del tentativo - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura civile, art. 410-bis, comma 2.
- Costituzione, art. 111, comma secondo

» 88

- N. 88. Ordinanza del Tribunale di Napoli (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 marzo 2006) del 7 giugno 2005.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Previsione di un rito del tutto nuovo, caratterizzato da una fase di formazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* sottratta al controllo del giudice - Difformità dai principi di «concentrazione del procedimento» e di «riduzione dei termini processuali», posti dalla legge delega n. 366/2001 con implicito riferimento al modello codicistico del processo di cognizione davanti al Tribunale - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366

Pag. 90

- N. 89. Ordinanza del Tribunale di Napoli (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 marzo 2006) del 30 giugno 2005.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 1, comma 5, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Previsione di un rito del tutto nuovo, caratterizzato da una fase di formazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* sottratta al controllo del giudice - Difformità dai principi di «concentrazione del procedimento» e di «riduzione dei termini processuali», posti dalla legge delega n. 366/2001 con implicito riferimento al modello codicistico del processo di cognizione davanti al Tribunale - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 1, comma 5, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366

» 95

- N. 90. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 ottobre 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

» 100

N. 91. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 ottobre 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

Pag. 104

N. 92. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 ottobre 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

» 108

N. 93. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 ottobre 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

» 112

N. 94. Ordinanza del Tribunale di Torino del 27 ottobre 2005.

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.....

» 116

n. 95. Ordinanza del Tribunale di Parma del 20 febbraio 2006.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71

Pag. 120

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 129

Sentenza 23 - 28 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Intervento in giudizio - Soggetti che non sono titolari delle potestà legislative in contestazione - Inammissibilità.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici - Diretta realizzazione degli interventi da parte del proprietario in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione - Esclusione che l'accordo stipulato con il Comune abbia natura di vincolo espropriativo - Ricorso del Governo - Difetto di qualsivoglia motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 9, comma 13.
- Costituzione, art. 117, primo e terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici - Realizzazione diretta, da parte del proprietario, delle attrezzature e dei servizi per la cui attuazione è preordinato il vincolo - Obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori di importo pari o superiore alla soglia comunitaria - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 9, comma 12, e 11, comma 3, in combinato disposto.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 11; direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/50/CEE, 93/36/CEE, 93/37/CEE e 93/38/CEE.

Edilizia e urbanistica - Calamità pubbliche e protezione civile - Norme della Regione Lombardia - Predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico - Attribuzione alla Regione anziché allo Stato - Ricorso del Governo - Denunciata lesione della competenza legislativa statale - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, artt. 19, comma 2, lettera b), n. 2, e 10, comma 1, lettera d), in relazione all'art. 55, comma 1, lettera b), e all'art. 57, comma 1, lettere a) e b), della stessa legge.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

Edilizia e urbanistica - Telecomunicazioni - Norme della Regione Lombardia - Installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione - *Iter* autorizzatorio comunale ulteriore rispetto a quello già previsto dall'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 - Ricorso del Governo - Violazione dei principi fondamentali stabiliti nella legge statale, in materia di competenza legislativa concorrente - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 27, comma 1, lettera e), numero 4.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 87.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Lombardia - Permesso di costruire da rilasciarsi dal Comune - Applicabilità alla installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione - Ricorso del Governo - Dichiarazione di incostituzionalità della norma concernente l'*iter* autorizzatorio comunale previsto per le predette installazioni - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 33.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 12 e 13, in combinato disposto con l'art. 11, comma 3; dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e dell'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*); dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e dell'art. 33 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 16 maggio 2005, depositato in cancelleria il successivo 24 maggio 2005 ed iscritto al n. 62 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia nonché gli atti di intervento di TIM ITALIA S.p.a. e di VODAFONE OMNITEL N.V.;

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il giudice relatore Gaetano Silvestri;

Uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Andrea Manzi e Nicolò Zanon per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 16 maggio 2005 e depositato il 24 maggio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, commi 12 e 13, e dell'art. 11, comma 3; dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e dell'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*); dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e dell'art. 33 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 11 del 16 marzo 2005, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato, preliminarmente, precisa che la presentazione del ricorso è stata decisa dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 maggio 2005 e che «si depositeranno» estratto del verbale e relazione del Ministro proponente. L'estratto e la relazione risultano però depositati contestualmente al ricorso.

Il ricorrente passa poi ad inquadrare l'oggetto della legge impugnata nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ed inizia l'esame delle singole norme poste ad oggetto del ricorso.

1.1. — In primo luogo, è censurato il combinato disposto dell'art. 9, commi 12 e 13, e dell'art. 11, comma 3. Il comma 12 dell'art. 9 prevede la possibilità da parte del proprietario di un'area sottoposta a vincoli espropriativi di realizzare direttamente attrezzature e servizi indicati dal «piano dei servizi», per la cui attuazione è preordinato il vincolo di espropriazione. Il successivo comma 13 stabilisce che «non configurano vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del piano dei servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione». Infine, l'art. 11, al comma 3, dopo aver stabilito che «alle aree destinate alla realizzazione di interventi di interesse pubblico o generale, non disciplinate da piani e da atti di programmazione, possono essere attribuiti, a compensazione della loro cessione gratuita al comune, aree in permuta o diritti edificatori trasferibili su aree edificabili previste dagli atti di PGT anche non soggette a piano attuativo», prevede che, 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».

L'Avvocatura dello Stato ritiene che le norme sopra indicate, qualora l'entità dei lavori da realizzare superi la soglia stabilita dalla normativa comunitaria, si pongano in contrasto con quest'ultima e con la normativa statale che disciplina le modalità di affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi. In particolare, sarebbero violati

i principi generali del Trattato sull'Unione europea in materia di tutela della concorrenza e, nell'ambito specifico degli appalti, le direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/50 del 18 giugno 1992 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi), 93/36 del 14 giugno 1993 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture), 93/37 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori), 93/38 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni), e le relative norme statali di attuazione, che prevedono il ricorso a procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica per la realizzazione degli interventi in questione. In proposito viene specificamente richiamato l'art. 19, comma 01, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), secondo cui i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratto di appalto o di concessione; quest'ultimo contratto, come ricorda il ricorrente, negli anni è stato equiparato dalla normativa comunitaria agli appalti pubblici, quanto alla procedura di scelta del contraente, proprio per evitare che diventasse uno strumento per eludere la disciplina comunitaria in materia.

Nel ricorso governativo si osserva che lo «scambio» ipotizzato nelle norme impugnate, tra il proprietario dell'area, che realizza 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». Si ricorda, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. VI, del 12 luglio 2001, in causa C-399/98, secondo cui, qualora il titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione realizzi 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 secondo la normativa comunitaria, con il conseguente ricorso alle procedure di evidenza pubblica allorché il valore dell'opera eguagli o superi la soglia comunitaria. Questa conclusione sarebbe confermata dall'art. 2, comma 5, della legge n. 109 del 1994, il quale dispone 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 direttiva 93/37/CEE.

1.2. — Sono oggetto di censura, inoltre, l'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e l'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della impugnata legge della Regione Lombardia.

La prima delle norme citate prevede che il piano territoriale regionale definisca gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, secondo quanto disposto dall'articolo 55, comma 1, lettera *b*). Quest'ultima norma, a sua volta, assegna alla competenza della Giunta regionale la definizione degli «indirizzi per il riassetto del territorio, anche in raccordo con i contenuti dei piani di bacino, ai fini della prevenzione dei rischi geologici ed idrogeologici e della loro mitigazione», nonché delle «direttive per la prevenzione del rischio sismico e l'individuazione delle zone sismiche, ivi compresi la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone medesime».

L'art. 57 stabilisce che, nel piano di governo del territorio, il «documento di piano» contenga la definizione dell'assetto geologico, idrogeologico e sismico comunale sulla base dei criteri ed indirizzi emanati dalla Giunta regionale e che il piano delle regole dia attuazione ai criteri e agli indirizzi in parola.

A parere del ricorrente le norme suddette si porrebbero in contrasto con l'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e con l'art. 5 del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343 (Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile e per migliorare le strutture logistiche nel settore della difesa civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 9 novembre 2001, n. 401. Queste due norme, ritenute principi fondamentali della materia protezione civile, vincolanti pertanto la relativa potestà concorrente delle Regioni, affermerebbero la competenza statale in ordine alla predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali nonché delle direttive per la previsione e la prevenzione delle varie ipotesi di rischio.

Per le stesse ragioni viene censurato l'art. 10, comma 1, lettera *d*), nella parte in cui si richiama a quanto previsto dall'art. 57, comma 1, lettera *b*).

1.3. — Infine, le censure governative si appuntano sull'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e sull'art. 33 della citata legge regionale n. 12 del 2005. La prima delle due norme afferma che «l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione» rientra fra gli «interventi di nuova

costruzione», cioè fra quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio. Di conseguenza l'installazione di torri, tralicci e ripetitori di cui sopra è soggetta a permesso di costruire ai sensi dell'art. 33 della legge impugnata.

Secondo il ricorrente le norme in parola, sottoponendo l'installazione degli impianti di comunicazione elettronica ad un iter autorizzatorio comunale «ulteriore» rispetto a quello già previsto dall'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), attuativo di alcune direttive comunitarie, darebbero vita ad un «ingiustificato appesantimento del procedimento», con conseguente violazione della normativa nazionale e comunitaria richiamata.

In particolare, la difesa erariale ricorda come il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 100 del 2005, abbia stabilito che la procedura di autorizzazione da applicare al riguardo sia soltanto quella di cui all'art. 87 del citato d.lgs. n. 259 del 2003 e non risulti pertanto necessario il rilascio del permesso di costruire.

2. — Si è costituita in giudizio, con memoria depositata il 6 giugno 2005, la Regione Lombardia, chiedendo che il ricorso sia dichiarato manifestamente inammissibile o, in subordine, manifestamente infondato.

3. — In data 27 giugno 2005, TIM ITALIA S.p.a. ha depositato atto di intervento chiedendo che sia accolto il ricorso del Governo e che la legge reg. della Lombardia n. 12 del 2005 sia quindi dichiarata costituzionalmente illegittima, nei termini indicati dal ricorrente.

4. — In data 5 luglio 2005, VODAFONE OMNITEL N.V. ha depositato atto di intervento chiedendo che sia accolto il ricorso del Governo.

5. — In data 20 settembre 2005, la Regione Lombardia ha depositato memoria, contenente una nuova procura con la quale è stato integrato il collegio difensivo, chiedendo che, previa dichiarazione di inammissibilità degli interventi di TIM ITALIA S.p.a. e di VODAFONE OMNITEL N.V., sia dichiarato inammissibile o, in subordine, infondato il ricorso.

5.1. — Con detta memoria la difesa regionale, preliminarmente, eccepisce l'inammissibilità del ricorso del Governo, in quanto quest'ultimo è stato depositato senza il contestuale deposito del verbale del Consiglio dei ministri e della relazione ministeriale.

Secondo la resistente, ciò avrebbe privato la Regione della possibilità di verificare «fin da subito» la corrispondenza tra quanto contenuto nel verbale e nella relazione e quanto contenuto nel ricorso, «eccependo se del caso la difformità tra tali contenuti». Né, secondo la Regione, questa inammissibilità potrebbe essere sanata da un deposito successivo, il quale «consentirebbe, al più, di far pervenire verbale e relazione nelle mani della difesa regionale solo nel momento in cui viene autorizzato lo scambio delle memorie, quando è ormai scaduto il termine di cui all'art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

La Regione Lombardia passa quindi in rassegna una serie di pronunzie di questa Corte che «rendono palese l'importanza del verbale e della relazione ministeriale», sottolineando come, nel caso di specie, le ragioni dell'inammissibilità del ricorso appaiano, «se possibile, in modo ancora più chiaro». Nel presente giudizio, infatti, non vi sarebbe «questione di incertezze sulle norme impuginate o di contraddizioni tra delibera, relazione ministeriale e ricorso: è questione invece della totale assenza del verbale e della relazione».

La difesa regionale esclude, in particolare, che possa pervenirsi a conclusione diversa dall'inammissibilità del ricorso sulla scorta delle sentenze n. 134 del 2004 e n. 321 del 2005 di questa Corte. A detta della Regione, il fatto che nei relativi giudizi la Corte abbia acquisito d'ufficio, con ordinanza istruttoria, l'estratto del processo verbale della riunione del Consiglio dei ministri e la relazione del Ministro per gli affari regionali, non esenta il Governo dall'obbligo di depositare verbale e relazione. Inoltre, in tali giudizi, le Regioni resistenti, «accettando di difendersi sulla sola base di quanto contenuto nel ricorso», non hanno sollevato alcuna eccezione, «come invece fa qui esplicitamente la Regione Lombardia».

5.2. — Passando alle norme oggetto delle singole censure governative, la Regione Lombardia eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità del ricorso nella parte in cui concerne il comma 13 dell'art. 9. Si osserva al riguardo come nessuna autonoma motivazione venga adottata a sostegno della censura né sia possibile individuare alcun «legame diretto» tra l'asserita necessità di espletare procedure di aggiudicazione ad evidenza pubblica e la disposizione in parola, la quale stabilisce che non configurano vincolo espropriativo le previsioni del piano dei servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi.

In merito alle censure mosse all'art. 9, comma 12, e all'art. 11, comma 3, la resistente ricorda che, secondo il ricorrente, sarebbero violate le norme di principio dettate in materia di lavori pubblici e le norme comunitarie relative alle modalità di affidamento degli appalti pubblici di lavori e servizi. Al riguardo, la difesa regionale osserva che, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non può più parlarsi della materia «lavori pubblici» e che, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003, si tratta di «ambiti di legi-

slazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti».

A detta della Regione, pertanto, le norme della legge impugnata vanno inquadrare nella materia dell'urbanistica e quindi in quella del «governo del territorio».

La difesa regionale, dopo aver sottolineato l'estrema difficoltà di individuare i principi fondamentali in siffatta materia, ritiene che possa essere utile, pur non costituendo ancora diritto vigente, l'esame del disegno di legge AS 3519 (Principi in materia di governo del territorio). In particolare, la Regione si sofferma sull'art. 7 del citato disegno che prevedendo «la realizzazione diretta degli interventi di interesse pubblico o generale previa stipula di convenzione con l'amministrazione per la gestione dei servizi», presenterebbe, a suo dire, una «pressoché totale identità di contenuti» rispetto alle norme della legge regionale impugnata.

Pur ribadendo che si tratta di norme non ancora vigenti, la resistente ritiene che esse non costituiscano «una novità assoluta nel panorama dell'urbanistica»; il disegno di legge citato rappresenterebbe, infatti, «soltanto la conferma definitiva dell'ingresso dei principi "consensual-perequativi" all'interno della materia urbanistica». In proposito, la difesa della Regione ricorda come la legislazione statale e regionale preveda già il ricorso ad alcune forme di accordi pubblico-privato, analogamente a quanto introdotto dalle norme impuginate.

Si sottolinea, poi, come l'adozione di modelli perequativi risponda alla necessità di coniugare le scelte urbanistiche con le esigenze di uguaglianza e giustizia sociale. Inoltre le norme della Regione Lombardia troverebbero, a suo dire, ampia copertura nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui al nuovo art. 118 Cost., nonché nella sentenza n. 179 del 1999 di questa Corte, nella quale è stata riconosciuta la validità dell'accordo tra il privato e l'amministrazione pubblica nella materia in questione.

Per quanto attiene alla presunta violazione del diritto comunitario, la difesa regionale contesta che il privato, realizzando i servizi e le attrezzature pubbliche grazie al finanziamento, totale o parziale, da parte della pubblica amministrazione, acquisti la veste di organismo di diritto pubblico. Al riguardo la Regione sottolinea come, ai sensi della direttiva 93/37/CEE, per potersi parlare di organismo di diritto pubblico sia necessaria la coesistenza di tre diversi requisiti: *a)* una distinta personalità giuridica; *b)* la dipendenza, anche in termini economici, da un ente pubblico; *c)* il perseguimento di obiettivi di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

Nel caso di specie, alla luce di quanto sopra, dovrebbe escludersi l'esistenza dei requisiti di cui alle lettere *a)* e *b)*: infatti, per un verso, la nozione di organismo «sembra indicare sempre e comunque un "ente", una "persona giuridica", e difficilmente può estendersi a ricomprendere una persona fisica», mentre, per altro verso, la legge «in nessun modo prevede che l'opera venga finanziata attraverso contributi statali».

In merito poi alla sentenza della Corte di giustizia 12 luglio 2001 (C-399/1998), citata dal ricorrente, la difesa della Regione Lombardia osserva come la controversia risolta in quella sede presentasse profili assai diversi da quelli dell'odierno giudizio. In particolare, la differenza tra i due casi emergerebbe dal fatto che le norme della Regione Lombardia non si rivolgono al titolare di una concessione o di un piano di lottizzazione, come nel caso risolto dalla Corte di giustizia, ma al proprietario dell'area. Ciò renderebbe «non comparabili» le due situazioni, anche in considerazione del fatto che, nella normativa oggi impugnata, si prevede che l'area resti di proprietà privata.

Sempre in relazione alla presunta violazione del diritto comunitario, la difesa regionale ricorda come i requisiti stabiliti dall'art. 1, lettera *a)*, della direttiva 93/37/CEE, ai fini dell'applicazione della stessa, siano sei: 1) la contrattualità; 2) l'onerosità; 3) la forma scritta del contratto; 4) la qualifica soggettiva di amministrazione aggiudicatrice per una parte; 5) la qualificazione soggettiva di imprenditore per l'altra; 6) la natura di opera pubblica dell'oggetto dei lavori.

In particolare la Regione contesta che nel caso di specie sussista il carattere dell'onerosità, in quanto la possibilità di realizzare direttamente l'opera, «oltre ad essere sottoposta alle condizioni che verranno stabilite nell'apposita convenzione, garantisce al proprietario la compensazione per la cessione gratuita dell'area». Si sottolinea, inoltre, che proprio perché la possibilità di realizzare direttamente l'opera è stata pensata in un regime compensativo, questo obiettivo sarebbe vanificato qualora fosse necessaria una procedura di gara. Semmai, osserva la resistente, l'opportunità di una gara potrebbe riguardare le modalità di attribuzione della gestione delle attrezzature e dei servizi realizzati sulle aree in questione; in questo caso, però, spetterebbe alla convenzione tra privato e amministrazione farsi carico della necessità di rispettare le regole comunitarie sulla concorrenza e, a tal proposito, nessun rilievo è contenuto nel ricorso del Governo.

In via subordinata, qualora la Corte costituzionale non ritenesse di condividere le considerazioni della Regione sopra esposte, la difesa di quest'ultima chiede che le norme regionali impuginate siano «fatte salve per tutti i lavori di importo non superiore alla soglia comunitaria».

5.3. — In merito alle censure mosse all'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e all'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della citata legge della Regione Lombardia, la difesa regionale ritiene che esse siano infondate per i motivi di seguito esposti.

In particolare, si sottolinea come l'intero sistema della protezione civile, secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 327 del 2003, sia «ispirato ad un modello non più centralizzato, ma caratterizzato da una organizzazione diffusa a carattere policentrico». In questo modello un «rilevante ruolo» sarebbe riconosciuto alle Regioni, sia per l'adozione di atti normativi, sia per lo svolgimento di funzioni amministrative.

A detta della resistente le norme impugnate, e specificamente l'art. 55, sarebbero rispettose dell'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, che attribuisce alle Regioni le funzioni relative alla predisposizione degli indirizzi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali, e di quelle relative agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi.

Ulteriori conferme della competenza regionale in materia si avrebbero dalla sentenza n. 228 del 2003, in relazione al d.l. n. 343 del 2001, e dal decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90 (Disposizioni urgenti in materia di protezione civile) che, all'art. 4, ha fatto salve le competenze regionali previste dalla normativa vigente.

A parere della difesa regionale, la conferma decisiva si avrebbe, comunque, dalla sentenza n. 327 del 2003 di questa Corte. Nell'occasione sono state dichiarate infondate alcune questioni di legittimità costituzionale su norme della Regione Marche che, a detta della resistente, attribuiscono alla competenza regionale funzioni «analogue» a quelle previste dalla legge lombarda oggetto del presente giudizio.

5.4. — Infine, in relazione all'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e all'art. 33 della citata legge regionale n. 12 del 2005, la Regione Lombardia eccepisce, preliminarmente, l'inammissibilità delle relative censure. Mancherebbe, infatti, qualsiasi riferimento alle norme costituzionali violate e non sarebbe individuato l'ambito materiale cui sarebbe riconducibile la fattispecie in questione.

Nel merito, la difesa regionale ritiene che il ricorso sia infondato. Al riguardo, si ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 303 del 2003, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), il quale, al comma 2 dell'art. 3, stabiliva che le stazioni radio base per reti di comunicazione mobili GSM/UMTS «sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento». La Regione fa notare come questa disposizione non sia stata riprodotta nel d.lgs. n. 259 del 2003: da ciò deriverebbe che attualmente la localizzazione delle infrastrutture per telecomunicazioni «non è più "libera", ma deve essere necessariamente conforme sia alla legislazione nazionale e regionale in tema, sia a quella locale approvata dai comuni, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge statale n. 36 del 2001, e contenuta negli strumenti urbanistici generali o in regolamenti ad hoc».

In particolare, osserva la resistente, questa Corte ha riconosciuto (sentenza n. 307 del 2003) che «l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio trova pieno vigore, purché criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi».

Di conseguenza, sempre a detta della difesa regionale, stante il disposto dell'art. 86, comma 3, del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale assimila le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria, soggette a permesso di costruire, deve ritenersi che anche per le infrastrutture citate sia necessario il «titolo abilitativo edilizio».

La Regione Lombardia conclude sul punto ricordando che la legge regionale impugnata, all'art. 41, riconosce a chi abbia titolo per presentare istanza di permesso di costruire la «facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune denuncia di inizio attività». In questo modo sarebbe comunque garantito «un procedimento celere, alternativo a quello che tende a ottenere il permesso di costruire», in ossequio ai principi di semplificazione amministrativa e di celerità richiamati da questa Corte nella sentenza n. 336 del 2005 e dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 100 del 2005.

5.5. — Infine la Regione Lombardia, dopo aver ricordato che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale il contraddittorio è riservato a Stato e Regioni, con esclusione dell'ammissibilità di interventi di soggetti terzi, chiede che siano dichiarati inammissibili gli interventi in giudizio di TIM ITALIA S.p.a. e di VODAFONE OMNITEL N.V.

6. — In prossimità dell'udienza TIM ITALIA S.p.a. ha depositato una memoria nella quale, preliminarmente e con specifico riguardo alle censure mosse agli artt. 27 e 33 della legge impugnata, sostiene di avere un «interesse rilevante, autonomo e particolarmente qualificato ad ottenere l'accertamento della illegittimità» delle

norme censurate dal Governo. Trattandosi infatti di soggetto titolare di licenze per l'installazione e l'esercizio di reti di radiotelefonazione cellulare, osserva la difesa dell'interveniente, l'esito del giudizio di legittimità costituzionale avrà «un effetto diretto e immediato» sulla sua sfera giuridica.

In particolare, si rileva come «l'installazione, l'esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazione, nonché la prestazione dei servizi ad essa connessi accessibili al pubblico» costituiscano «attività di preminente interesse generale» ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 259 del 2003. Inoltre, il possesso della licenza per i servizi di telefonia mobile «costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere di realizzazione della rete».

Quindi la società interveniente, in quanto titolare di licenza di un'attività di preminente interesse generale, presenterebbe «un puntuale titolo di qualificazione all'intervento». Ad ulteriore sostegno di queste considerazioni, si osserva che TIM ha altresì l'obbligo di assicurare il «servizio universale» ai sensi del decreto del Ministro delle comunicazioni 10 marzo 1998 (Finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni), inteso come insieme minimo di servizi di qualità a disposizione della generalità dell'utenza. Inoltre, la rete di telefonia mobile è definita come «strumento dell'azione amministrativa di protezione civile».

Dopo aver sinteticamente illustrato i principi fondamentali vigenti nella normativa comunitaria in materia, la difesa dell'interveniente conclude sul punto sottolineando «l'estrema rilevanza che ha per il gestore l'eliminazione di norme regionali che bloccano la realizzazione in modo celere della rete», nonché l'«innegabile» utilità della partecipazione al processo da parte del gestore «al fine di una esauriente acquisizione di elementi oggettivi di giudizio». Si precisa infine che dall'eventuale rigetto del ricorso del Governo, TIM subirebbe una «diretta e irrimediabile lesione della propria sfera giuridica e precisamente del proprio diritto costituzionale di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)»; tra l'altro, quanto statuito dalla Corte costituzionale, se non venisse ammesso l'intervento in giudizio, risulterebbe «incontestabile in altre sedi giudiziarie», con conseguente pregiudizio del diritto di difesa.

Qualora, poi, la Corte non ritenesse di ammettere l'intervento, l'interveniente chiede che venga accettato il «contributo collaborativo di TIM quale *amicus curiae*»; ciò in virtù della «specifica competenza scaturente dal suo ruolo di esercente un servizio di sicura rilevanza pubblicistica» e della «puntuale conoscenza del regime della rete».

Nel merito, la difesa della società chiede che sia accolto il ricorso presentato avverso la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005.

7. — In prossimità dell'udienza VODAFONE OMNITEL N.V. ha depositato una memoria nella quale, preliminarmente, chiede venga riconsiderato l'orientamento di questa Corte, che nega l'ammissibilità dell'intervento, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, di soggetti diversi da quelli titolari delle potestà legislative della cui delimitazione si discute.

In particolare, un'apertura in tal senso sarebbe rinvenibile nell'ordinanza n. 20 del 2005, nella quale gli interventi in giudizio di soggetti diversi da quelli legittimati al ricorso sono stati dichiarati inammissibili «non essendo stati adottati argomenti che inducano questa Corte ad abbandonare il proprio precedente indirizzo». Osserva l'interveniente che, *a contrario*, «in talune circostanze e a fronte di validi motivi» la Corte potrebbe mutare orientamento; in altre parole, secondo la difesa di VODAFONE, l'intervento dovrebbe essere ammesso qualora sia «sufficientemente qualificato», cioè «quando sia accertata in capo al soggetto interveniente la rappresentatività o la titolarità di interessi a cui l'ordinamento giuridico riconosce espressa tutela» e «quando vi sia una valutazione positiva della rilevanza e dell'incidenza che l'atto legislativo esercita su quegli stessi interessi».

Nel caso di specie la società interveniente ritiene che sussistano i presupposti per l'ammissibilità del suo intervento, rappresentati dalla titolarità di licenze individuali rilasciate dal Ministero delle comunicazioni, dal carattere di «preminente interesse generale» riconosciuto dal legislatore nazionale agli impianti di telecomunicazioni, dagli effetti «rilevanti, diretti ed immediati» che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme impugnate produrrebbe sull'attività svolta da VODAFONE ed infine dalla ingiustificata compressione del diritto di difesa che essa subirebbe qualora l'intervento fosse dichiarato inammissibile.

Nel merito la difesa della società chiede che sia accolta la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo e che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 27, comma 1, lettera e), n. 4, e 33 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005.

8. — In prossimità dell'udienza la Regione Lombardia ha depositato un'ulteriore memoria integrativa con la quale, richiamate tutte le argomentazioni e le conclusioni prospettate in precedenza, segnala che, in virtù di quanto statuito nell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il Consiglio dei ministri, nella seduta del 22 dicembre 2005, ha approvato uno schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali vigenti in materia di governo del territorio.

Al riguardo si sottolinea come esso, pur non essendo attualmente diritto vigente, risulti «non irrilevante» ai fini della risoluzione del presente giudizio; si tratta infatti di principi già esistenti in materia.

8.1. — Con riferimento al primo motivo di ricorso, avente ad oggetto l'art. 9, commi 12 e 13, e l'art. 11, comma 3, della legge impugnata, la resistente ritiene di particolare interesse il contenuto dell'art. 8, commi 11 e 16, dello schema di decreto legislativo sopra citato. In particolare, il comma 11 prevede la possibilità per l'amministrazione di ricorrere all'«iniziativa economica privata, o mista pubblica-privata, tramite strumenti di convenzionamento, senza la necessità di ablazione del bene privato» al fine di realizzare obiettivi di interesse generale per dotare il territorio di attrezzature e servizi.

Il comma 16 del medesimo art. 8, invece, stabilisce che l'amministrazione, «ai fini dell'attuazione dello strumento urbanistico generale», può applicare il principio della «perequazione urbanistica», consistente «nel riconoscere a tutte le proprietà immobiliari ricomprese in ambiti oggetto di trasformazione urbanistica un diritto edificatorio la cui entità sia indifferente rispetto alla destinazione d'uso, ma derivi invece dallo stato di fatto e di diritto in cui si trovano le proprietà stesse al momento della formazione del piano urbanistico».

I principi espressi dalle due norme sopra menzionate, a detta della difesa regionale, coinciderebbero con quelli che ispirano le norme regionali impugnate.

La Regione Lombardia si sofferma poi sull'art. 71, comma 4, dello schema di decreto legislativo; la norma da ultimo citata stabilisce infatti che ai soggetti privati che eseguono lavori considerati di pubblica utilità e di interesse generale si applicano le norme della legge n. 109 del 1994, solo se i lavori siano di importo superiore ad un milione di euro e se per la realizzazione «sia previsto, da parte di pubbliche amministrazioni o organismi di diritto pubblico, un contributo diretto e specifico in conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il cinquanta per cento dell'importo dei lavori».

Da questa disposizione, a detta della difesa regionale, si ricaverebbe *a contrario* che le norme regionali impugnate non si porrebbero in contrasto con alcun principio fondamentale, non prevedendo in nessun modo che l'opera venga finanziata attraverso contributi statali.

8.2. — Anche per quanto attiene al secondo motivo di ricorso, la difesa della Regione Lombardia ritiene che possano trarsi utili indicazioni dallo schema di decreto legislativo citato. La resistente si sofferma in special modo sull'art. 8, comma 1-*bis*, il quale stabilisce che le Regioni emanino norme «sui criteri per la formazione degli strumenti urbanistici ai fini della prevenzione del rischio sismico», e sull'art. 51, che si limita a disporre un rinvio agli articoli da 83 a 106 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ed al d.l. n. 343 del 2001.

Fra le norme cui fa rinvio l'art. 51, la difesa regionale reputa di particolare importanza l'art. 83 del t.u. sull'edilizia, secondo il quale «le Regioni, sentite le Province e i Comuni interessati, provvedono alla individuazione delle zone dichiarate sismiche, alla formazione e all'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità, nel rispetto dei criteri generali».

Si sottolinea, inoltre, come l'art. 89 del t.u. individui nell'ufficio tecnico regionale l'autorità competente a fornire, ai comuni nei quali sono applicabili le norme relative alla prevenzione sismica, il parere sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati e sulle lottizzazioni e loro varianti.

8.3. — In merito all'ultimo motivo di ricorso, la difesa regionale ribadisce che il d.lgs. n. 259 del 2003, a differenza del precedente d.lgs. n. 198 del 2002, non ha introdotto una clausola di esclusività per quanto attiene alle procedure da seguire per l'installazione di torri e tralci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazioni.

La resistente ritiene, al riguardo, che «l'unicità e l'onnicomprendività» dell'autorizzazione prevista nel Codice delle comunicazioni elettroniche avrebbero dovuto essere esplicitamente previste, come nel d.lgs. n. 198 del 2002. Di conseguenza, nel silenzio del legislatore statale, le norme regionali non contrastano con i principi fondamentali in materia.

La Regione insiste poi sulla duplice valenza delle installazioni in parola, che «sono sicuramente parti di una rete di servizi di comunicazione elettronica» ma anche «infrastrutture edilizie» ed in particolare opere di urbanizzazione primaria; in quanto tali sono soggette a permesso di costruire in base al testo unico dell'edilizia.

Infine, si sottolinea come il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. I-*quater*, con ordinanza 16 dicembre 2004, n. 16332, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 87 e 88 del Codice delle comunicazioni, in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 117 Cost. In particolare, secondo il Tribunale rimettente, la violazione dell'art. 76 Cost. si avrebbe in quanto l'art. 41 della legge delega 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), non avrebbe affidato al Governo la revisione della disciplina urbanistico-edilizia con specifico riguardo al permesso di costruire.

Inoltre, gli artt. 87 e 88 sarebbero lesivi delle competenze regionali in materia di governo del territorio.

La difesa regionale conclude affermando l'esistenza di un rapporto di pregiudizialità tra la questione di cui ora si discute e quella sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con la conseguenza che un eventuale accoglimento di quest'ultima non potrebbe che comportare il rigetto del presente ricorso governativo.

Considerato in diritto

1. — Con ricorso notificato il 16 maggio 2005 e depositato il 24 maggio 2005, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, commi 12 e 13, e dell'art. 11, comma 3; dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e dell'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*); dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e dell'art. 33 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 11 del 16 marzo 2005, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

2. — Preliminarmente vanno dichiarati inammissibili gli interventi nel presente procedimento di TIM ITALIA S.p.a. e di VODAFONE OMNITEL N.V. Infatti, nel giudizio di costituzionalità delle leggi promosso in via d'azione, parti sono soltanto i soggetti titolari delle potestà legislative in contestazione. Pertanto, alla stregua della normativa in vigore e conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*: sentenze numeri 80, 59 e 51 del 2006, 469 e 383 del 2005), non è ammesso l'intervento in tali giudizi di soggetti privi di potere legislativo.

3. — La Regione Lombardia eccepisce in via preliminare l'inammissibilità del ricorso governativo per non essere stato effettuato il deposito contestuale dell'estratto del verbale del Consiglio dei ministri e della relazione del Ministro proponente. Ciò risulterebbe dallo stesso ricorso, che si riferisce ad un futuro deposito, successivo alla notifica dell'atto introduttivo del presente giudizio.

L'eccezione non può essere accolta.

I due documenti prima citati risultano essere stati effettivamente depositati presso la cancelleria della Corte costituzionale e non emergono elementi per ritenere che tale deposito non sia stato contestuale a quello del ricorso.

4. — Con specifico riguardo alle censure contenute nel ricorso governativo, va anzitutto dichiarata l'inammissibilità di quella avente ad oggetto il comma 13 dell'art. 9 della legge regionale impugnata, in quanto manca ogni motivazione circa la sua asserita illegittimità costituzionale. La norma in questione si limita infatti a stabilire che non costituiscono vincolo espropriativo e non sono soggette a decadenza le previsioni del piano dei servizi che demandino al proprietario dell'area la diretta realizzazione di attrezzature e servizi, ovvero ne contemplino la facoltà in alternativa all'intervento della pubblica amministrazione. Nessun legame emerge tra tale disposizione e le questioni di legittimità costituzionale illustrate nel ricorso dall'Avvocatura dello Stato, con la conseguenza che la stessa non può essere assoggettata a controllo di costituzionalità.

5. — Espunto il comma 13 dell'art. 9 della legge regionale impugnata, rimane da esaminare la censura riguardante il comma 12 del medesimo articolo, in combinato disposto con l'art. 11, comma 3, della stessa legge. Il ricorrente sostiene che tale norma sia costituzionalmente illegittima perché non prevede — e quindi implicitamente esclude — che nell'ipotesi di realizzazione diretta, da parte del proprietario dell'area sottoposta a vincolo espropriativo, delle attrezzature e dei servizi per la cui attuazione è preordinato il detto vincolo, la scelta del contraente, per appalti che eguagliano o superino la soglia comunitaria, avvenga secondo procedure di evidenza pubblica. Vi sarebbe violazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee 92/50 del 18 giugno 1992 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici dei servizi), 93/36 del 14 giugno 1993 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture), 93/37 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori) e 93/38 (Direttiva del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni) e quindi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

5.1. — La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

5.2. — La normativa comunitaria in materia di appalti pubblici, contenuta in un gruppo di direttive, che hanno ricevuto attuazione mediante atti legislativi nazionali, prevede che in ogni caso, quando si realizzi un'opera o si affidi un servizio o una fornitura per importi uguali o superiori ad un certo valore, il soggetto che procede all'appalto debba adottare procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente. L'obbligo sussiste sia che l'attribuzione dell'appalto spetti ad un ente pubblico territoriale o ad altro «organismo di diritto pubblico» (secondo la dizione delle direttive prima citate), sia che lo stesso venga effettuato da un privato, il quale in tal caso

assume — come chiarito dalla Corte di giustizia delle Comunità europee — la veste di «titolare di un mandato espresso», conferito dall'ente pubblico che intende realizzare l'opera o il servizio (sentenza 12 luglio 2001, in causa C-399/98). La citata pronuncia della Corte di giustizia riguarda il caso del titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione, cui è consentita la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione, a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione, quando il valore di tale opera eguagli o superi la soglia comunitaria.

Il principio fissato dalla Corte di giustizia è stato riversato nell'ordinamento italiano per mezzo dell'art. 2, comma 5, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nel testo sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, riferendosi agli interventi eseguiti direttamente dai privati a scomputo di contributi connessi all'attività edilizia o alla lottizzazione di aree, 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 [...] direttiva 93/37/CEE».

La fattispecie configurata dalle norme regionali impugnate è assimilabile a quella oggetto delle direttive comunitarie sopra citate, nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia e riprodotta dal legislatore nazionale italiano. Si tratta infatti di accordi che i privati proprietari di aree destinate ad essere espropriate per la realizzazione di attrezzature e servizi pubblici possono stipulare con il comune competente, in base ai quali «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» (art. 11, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Si tratta quindi di accordi a titolo oneroso, dai quali derivano per le parti contraenti diritti e obblighi reciproci, che consentono al proprietario espropriando, in particolare, di mantenere la proprietà dell'area e di ottenere la gestione del servizio previsto in cambio della realizzazione diretta degli interventi necessari. Tutta l'operazione prevista dalle norme impugnate è preordinata alla soddisfazione di interessi pubblici, come viene confermato dall'art. 9, comma 12, della legge regionale *de qua*, che fa riferimento a vincoli previsti «per la realizzazione esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi».

Da quanto sinora detto si deduce come sia applicabile anche al proprietario espropriando che accetta di realizzare l'opera prevista dall'ente pubblico la qualifica di «titolare di un mandato espresso» conferito dal comune, di cui alla citata sentenza della Corte di giustizia.

Non entrano in discussione, per i profili di costituzionalità evocati nella presente questione, le modalità della cosiddetta urbanistica consensuale e perequativa, ma soltanto l'obbligo di procedere alle prescritte gare di appalto, poste a base della normativa europea citata, a tutela della trasparenza e della concorrenza, qualora l'importo delle realizzazioni superi un certo limite. Il ricorso a procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente non può peraltro essere ritenuto incompatibile con gli accordi tra privati e pubblica amministrazione, giacché la possibilità che tali procedure siano svolte dagli stessi privati risulta già ammessa nell'ordinamento proprio nella fattispecie oggetto della richiamata pronuncia della Corte di giustizia e disciplinata in modo conforme dal citato art. 2, comma 5, della legge n. 109 del 1994, come sostituito dalla legge n. 166 del 2002.

5.3. — Sulla scorta delle precedenti considerazioni, non si può dubitare che le direttive comunitarie prima citate — in materia di procedure ad evidenza pubblica per l'attribuzione di lavori, forniture e servizi — debbano essere osservate anche nell'ipotesi che sia conferito ad un privato il compito di realizzare direttamente l'opera necessaria per la successiva prestazione del servizio pubblico, la cui gestione può essere affidata, mediante convenzione, al privato medesimo. Come questa Corte ha già affermato (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale.

6. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha pure impugnato l'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e l'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*) ed all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005. Tali norme violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., ed in particolare i principi fondamentali della materia «protezione civile», di cui all'art. 107 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59), in quanto attribuiscono alla Regione, e non allo Stato, la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico.

6.1. — La questione non è fondata.

6.2. — Questa Corte ha già rilevato che il legislatore statale, con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), «ha rinunciato ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico» (sentenza n. 327 del 2003). In materia di prevenzione dei rischi, la legislazione nazionale vigente configura un sistema composito di competenze, ordinato secondo il criterio della maggiore o minore generalità degli indirizzi, in base al quale ciascun livello di governo deve contenere l'esercizio dei propri poteri all'interno degli indirizzi dettati su più vasta scala dal livello superiore.

Alla luce del criterio prima indicato, si può osservare che l'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998 attribuisce allo Stato «gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio». Le norme regionali impugnate attribuiscono alla Giunta regionale la definizione degli indirizzi per il riassetto del territorio, «ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici e della loro mitigazione» (art. 55, comma 1, lettera *b*, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005). Gli indirizzi in parola devono però confluire nel piano territoriale regionale (art. 19, comma 2, lettera *b*, n. 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005), il quale costituisce «atto fondamentale di indirizzo, agli effetti territoriali, della programmazione di settore della Regione, nonché di orientamento della programmazione e pianificazione territoriale dei Comuni e delle Province» (art. 19, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Dall'esame della normativa statale e regionale in materia emerge che la Regione ha solo voluto disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio. Ciò non implica un'invasione della sfera di competenza dello Stato, in quanto, come questa Corte ha già statuito (sentenza n. 327 del 2003), la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti.

6.3. — Per quanto riguarda l'individuazione delle zone sismiche, bisogna rilevare che l'art. 83 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), dispone: «Le regioni, sentite le province e i comuni interessati, provvedono alla individuazione delle zone dichiarate sismiche [...], alla formazione e all'aggiornamento degli elenchi delle medesime zone e dei valori attribuiti ai gradi di sismicità, nel rispetto dei criteri generali di cui al comma 2». Tale ultima disposizione richiamata stabilisce che il Ministro per le infrastrutture ed i trasporti, di concerto con il Ministro per l'interno, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Consiglio nazionale delle ricerche e la Conferenza unificata, determina con proprio decreto «i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e dei relativi valori differenziati del grado di sismicità da prendere a base per la determinazione delle azioni sismiche e di quant'altro specificato dalle norme tecniche».

Come si vede, il quadro normativo sistematico di allocazione delle competenze ai vari livelli di governo è chiaro e non risulta contraddetto dalla norma regionale impugnata, che deve essere interpretata nel contesto ora richiamato.

7. — Il Governo ha infine promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, e dell'art. 33 della legge reg. della Lombardia n. 12 del 2005, per violazione dell'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), in quanto sottopongono l'installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un iter autorizzatorio comunale (rilascio del permesso di costruire) ulteriore rispetto a quello già previsto dal citato art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003.

7.1. — Preliminarmente si deve rigettare l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa regionale e motivata dalla mancanza, nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato, dell'indicazione del parametro di costituzionalità di cui si assume la violazione. Deve infatti rilevarsi che l'art. 117, terzo comma, Cost. è evocato nella parte generale del ricorso, con particolare riferimento alla materia «governo del territorio», e che la norma impugnata è indicata espressamente nel medesimo contesto. Nel punto 3) dei motivi specifici, il ricorrente non ha ritenuto di dover ripetere l'indicazione della norma costituzionale e si è limitato a far riferimento alla norma interposta. Ciò non determina tuttavia incertezze nella individuazione della disposizione costituzionale di cui si lamenta la violazione.

7.2. — Nel merito la questione è fondata.

7.3. — L'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 costituisce attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera *a*), della legge n. 166 del 2002, che in materia di telecomunicazioni prescrive, al n. 3, la «previsione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture», e al n. 4 la «riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per la installazione delle infrastrutture di reti mobili».

Con tali norme il legislatore nazionale ha posto la tempestività delle procedure e la riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di cui sopra come principi fondamentali operanti nella materia «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente. La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde pertanto ai principi gene-

rali sopra richiamati perché, come ha osservato il Consiglio di Stato (sezione VI, sentenza n. 4159 del 2005), le «esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia».

Bisogna aggiungere che l'unificazione dei procedimenti non priva l'ente locale del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto per cui si chiede l'autorizzazione. Il citato art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003 prevede infatti che tali installazioni vengano autorizzate dagli enti locali, previo accertamento, da parte dell'organismo competente ad effettuare i controlli, della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità. Questi ultimi sono specificati dall'art. 3, comma 1, lettera *d*), numeri 1 e 2, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici). Nella suddetta disposizione sono compresi «i criteri di localizzazione» e «gli standard urbanistici». La tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (sentenza n. 336 del 2005), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento.

7.4. — Da quanto detto si deduce che la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

8. — L'art. 33 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, impugnato insieme all'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, resta immune dalla censura di illegittimità costituzionale prospettata nel ricorso, giacché disciplina in generale il permesso di costruire, dall'ambito del quale viene sottratta, per effetto della presente sentenza, l'autorizzazione all'installazione di torri e tralicci per le finalità di cui sopra.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibili gli interventi di TIM ITALIA S.p.a. e di VODAFONE OMNITEL N.V.;

Dichiara l'illegittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 9, comma 12, e dell'art. 11, comma 3, della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nella parte in cui non prevede l'obbligo di procedure ad evidenza pubblica per tutti i lavori, da chiunque effettuati, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria;

*Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 27, comma 1, lettera *e*), n. 4, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005;*

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, lettera *b*), n. 2, e dell'art. 10, comma 1, lettera *d*), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera *b*), e all'art. 57, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;*

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 13, della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 130

Ordinanza 23 - 28 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno - Prova liberatoria per aver agito in stato di necessità - Attribuzione di un indennizzo al danneggiato nel solo caso in cui la condotta necessitata sia posta in essere per evitare un danno grave alla persona e non anche a salvaguardia di un animale - Denunciato contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza - Erroneità della premessa interpretativa - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. civ., art. 2045.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2045 del codice civile, promosso con ordinanza del 30 maggio 2005 dal Tribunale di Cosenza nel procedimento civile vertente tra Claudia Leporace e Vincenzo Iacoianni ed altri, iscritta al n. 501 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

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

Udito nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2006 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che il Tribunale di Cosenza, in composizione monocratica, con ordinanza emessa il 30 maggio 2005, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2045 del codice civile in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che l'ordinanza è stata resa nel corso di un giudizio civile, che l'attrice, trasportata nell'autovettura condotta dal marito, aveva proposto nei confronti di costui e della società assicuratrice per la responsabilità civile, per ottenere il risarcimento del danno subito a seguito di una frenata, dopo che nel giudizio stesso erano state chiamate in causa la ASL di Cosenza e la Regione Calabria;

che il rimettente — premesso che la frenata era stata resa necessaria da un evento imprevedibile (l'improvviso attraversamento della strada da parte di un cane) — afferma che «nel giudizio sussiste, alla stregua dello svolgimento dei fatti, la prova liberatoria di cui al primo comma dell'art. 2054 cod. civ.» e che «la domanda, pertanto, deve essere rigettata»;

che peraltro — ritenuta implicita nella domanda di risarcimento quella di corresponsione di un equo indennizzo, quando risulti che il convenuto abbia agito in stato di necessità — il rimettente rileva che l'art. 2045 cod. civ. non può trovare applicazione nella specie «in quanto la condotta del danneggiante non era volta a prevenire “un grave danno alla persona”, ma ad evitare di travolgere e ferire un animale»;

che, tuttavia, a suo giudizio, l'esclusione di una simile ipotesi dallo «stato di necessità» conduce a risultati paradossali ed assurdi — con conseguente «contrasto con il principio di uguaglianza e con quello di ragionevolezza» —, in quanto «la norma consente di attribuire un indennizzo al danneggiato solo qualora la condotta necessitata abbia consentito di evitare un danno grave ad un soggetto umano, mentre non prevede alcun ristoro indennitario nel caso in cui la condotta non riprovevole del danneggiato abbia avuto di mira la salvaguardia di un essere animato diverso dall'uomo ovvero di un interesse di rango meno elevato»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che il rimettente — dopo essere giunto alla conclusione che «nel giudizio sussiste, alla stregua dello svolgimento dei fatti, la prova liberatoria di cui al primo comma dell'art. 2054 cod. civ.» e che «la domanda, pertanto, deve essere rigettata» — ritiene che nella domanda di risarcimento del danno è implicita quella di correzione di un equo indennizzo, ove risulti che il convenuto abbia agito in stato di necessità;

che peraltro egli non chiarisce come, in termini logico-giuridici, la ritenuta imprevedibilità dell'improvviso attraversamento della strada da parte di un cane (che porta, secondo la premessa, all'esclusione della responsabilità del conducente per i danni derivati dalla frenata) possa coesistere con l'applicabilità nella stessa fattispecie della norma impugnata, la quale viceversa presuppone pur sempre una responsabilità dell'agente, almeno in termini di imputabilità della condotta lesiva, derivante dalla libera determinazione di violare una norma giuridica;

che una tale impostazione della questione dimostra l'evidente errore prospettico da cui muove il rimettente, là dove riferisce gli asseriti vizi di incostituzionalità della norma alla mancata inclusione, nell'ambito dei presupposti per la sua operatività, della condotta del danneggiante che miri ad «evitare di travolgere e ferire un animale», senza verificare se tale norma fosse in concreto applicabile, ossia se la manovra necessitata del conducente fosse idonea a salvare sé e la persona trasportata dal pericolo attuale di un danno di maggiore gravità derivante dalle possibili conseguenze dell'investimento dell'animale;

che dall'erroneità della premessa interpretativa discende la manifesta infondatezza della sollevata 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 infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2045 del codice civile, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Cosenza, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 131

Ordinanza 23 - 28 marzo 2006

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di un senatore per il delitto di calunnia - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse, resa dalla Camera di appartenenza - Ricorso del Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza - Denunciata lesione della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria, costituzionalmente garantita - Sussistenza dei requisiti oggettivo e soggettivo per la proposizione di un conflitto tra poteri dello Stato - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 28 maggio 2003.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 28 maggio 2003, relativa all'insindacabilità delle affermazioni contenute nelle denunce presentate dall'ex senatore Rocco Loreto, rispettivamente in data 6 aprile 2000, 31 maggio 2000 e 2 giugno 2000, alla Procura della Repubblica di Taranto nei confronti del dott. Matteo Di Giorgio promosso con ricorso del Gup del Tribunale di Potenza nei confronti del Senato della Repubblica depositato in cancelleria il 4 novembre 2005 ed iscritto al n. 39 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2005, fase di ammissibilità.

Udito nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2006 il giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 4 novembre 2005, il Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla delibera adottata nella seduta del 28 maggio 2003, che ha dichiarato che i fatti per i quali l'allora senatore Rocco Loreto è sottoposto a procedimento penale, relativamente al delitto di calunnia, concernono opinioni da lui espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono, quindi, insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il Giudice per l'udienza preliminare di Potenza premette di procedere, per il reato di calunnia, in relazione al contenuto delle denunce presentate da Rocco Loreto alla Procura della Repubblica di Taranto, in data 6 aprile 2000, 31 maggio 2000 e 2 giugno 2000, con le quali il predetto aveva incolpato Matteo Di Giorgio, sostituto procuratore presso la medesima Procura, di fatti costituenti i reati di cui agli artt. 323 e 326 cod. pen.;

che il ricorrente richiama il capo d'imputazione formulato dal pubblico ministero precedente, dal quale emerge che nelle denunce sopra indicate Rocco Loreto aveva accusato Matteo Di Giorgio di aver utilizzato le indagini di cui era titolare «per orientare il voto del 16 aprile»; di aver partecipato ad un incontro segreto nel quale «sarebbe stato concordato un piano per distruggere politicamente lo stesso Loreto»; di aver divulgato notizie coperte da segreto istruttorio, in quanto «anche nei supermercati veniva pubblicamente annunciato da signore amiche di famiglia del dott. Di Giorgio che tra giovedì e venerdì sarebbe scoppiato un botto che avrebbe spazzato via dalla città lo scrivente»; di avere, infine, strumentalizzato le indagini con intento e finalità persecutorie nei confronti del denunciante;

che il giudice per l'udienza preliminare, preso atto della delibera di insindacabilità adottata dal Senato per i fatti sottoposti a giudizio, contesta che nel caso di specie sussista l'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo

comma, Cost., non essendo detta immunità invocabile in riferimento a dichiarazioni contenute in denunce presentate all'autorità giudiziaria che non sarebbero riconducibili all'attività parlamentare del dichiarante, sia sotto il profilo contenutistico, sia avuto riguardo alla qualità dell'autorità destinataria;

che, quanto al primo aspetto, il ricorrente esclude che le dichiarazioni contenute nelle denunce sopra indicate possano costituire espressione di opinioni, o manifestazioni di voto, o altro atto tipico parlamentare, secondo l'ampia accezione contenuta nell'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale estende l'immunità alla «attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento»;

che, con riguardo al secondo aspetto, il ricorrente evidenzia come, essendo l'autorità giudiziaria destinataria di notizie di reato, i fatti ad essa riferiti possano assumere soltanto significato di *notitia criminis*, rimanendo esclusa ogni altra valenza, compresa quella di espressione-divulgazione di attività parlamentare;

che, pertanto, il giudice per l'udienza preliminare, assumendo che con la citata delibera si sarebbe determinata una illegittima interferenza nel procedimento penale in corso, solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo sia dichiarato che non spettava al Senato la valutazione espressa con la delibera stessa.

Considerato che la Corte è chiamata in questa fase, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a valutare esclusivamente, in assenza di contraddittorio tra le parti, se il promosso conflitto di attribuzione sia ammissibile, sussistendone i prescritti requisiti di carattere soggettivo ed oggettivo, restando impregiudicata ogni definitiva decisione anche in ordine all'ammissibilità;

che, sotto il profilo soggettivo, il Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza è legittimato a sollevare il conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene;

che analoga legittimazione ad essere parte del conflitto sussiste per il Senato della Repubblica, in quanto organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresenta in merito alla ricorrenza dell'immunità riconosciuta dall'art. 68, primo comma, Cost;

che, in relazione al profilo oggettivo del conflitto, il ricorrente denuncia la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, attraverso la deliberazione, asseritamente illegittima, che i fatti per i quali è processo sarebbero insindacabili in applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost;

che, infine, dal ricorso si rilevano le «ragioni del conflitto» e «le norme costituzionali che regolano la materia», come stabilito dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza nei confronti del Senato della Repubblica con l'atto introduttivo indicato in epigrafe;

Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Potenza;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati al Senato della Repubblica, a cura del ricorrente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere poi depositati nella cancelleria di questa Corte, con la prova dell'avvenuta notifica, entro il termine di venti giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 132

Sentenza 23 - 31 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Fonti del diritto - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Attribuzione alle Province autonome di Trento e Bolzano della disciplina dell'ordinamento del personale dei Comuni, e della materia relativa ai dirigenti e segretari comunali - Ricorso del Governo - Violazione dell'assetto delle competenze legislative previste dallo statuto regionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge Regione Trentino-Alto Adige 22 dicembre 2004, n. 7, art. 55.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, artt. 4, primo comma, numero 3, e 65.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 28 febbraio 2005, depositato in cancelleria l'8 marzo 2005 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2006 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio 2005, ha impugnato in via principale l'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali) per violazione dell'art. 4, primo comma, n. 3, e dell'art. 65 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).

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata — che rinvia alle Province autonome di Trento e Bolzano la disciplina dell'ordinamento del personale dei comuni e della materia relativa ai dirigenti e segretari comunali, nel rispetto dei principi informativi dalla stessa norma enunciati — violerebbe le citate norme statutarie, che in tali materie non prevedono alcuna competenza legislativa provinciale.

In particolare — riguardo all'ordinamento del personale e dei dirigenti dei comuni — il ricorrente rileva che l'art. 65 dello statuto ne attribuisce la disciplina alla competenza regolamentare dei comuni, con l'osservanza dei principi generali dettati con legge regionale, così escludendo ogni competenza delle Province autonome. E — in relazione ai segretari comunali — afferma che l'art. 4, comma primo, n. 3, dello statuto attribuisce esclusivamente alla Regione la competenza in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nella quale rientrerebbe la «materia» dei segretari comunali. Su questa conclusione non inciderebbe l'art. 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), secondo il quale i segretari comunali (e provinciali) sono dipendenti di un'Agenzia autonoma con personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno: tale disciplina, infatti, non comporterebbe l'estraneità della materia dei segretari comunali all'ordinamento degli enti locali.

2. — La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol si è costituita con memoria, sostenendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione.

Nell'imminenza della pubblica udienza ha poi depositato una memoria illustrativa, nella quale ricorda anzitutto la natura specialissima della Regione autonoma. Essa è infatti costituita dalle due Province autonome, aventi uno *status* assimilabile a quello delle Regioni a statuto speciale, che si riflette sul rapporto delle Province con la Regione: da un lato, il consiglio regionale è composto dai membri dei consigli delle due Province (art. 25 dello statuto), e, dall'altro, lo scioglimento del consiglio regionale comporta l'elezione di nuovi consigli provinciali. Esiste pertanto, ad avviso della resistente, «una vera e propria compenetrazione tra consigli provinciali e consiglio regionale e di tale situazione occorre tener conto nel momento in cui si valutano le norme che ripartiscono le competenze legislative». Inoltre, nel 1971, la posizione delle Province è stata rafforzata e, benché non sia stata ad esse devoluta la potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali, l'art. 54, n. 5, dello statuto attribuisce alle Province la «vigilanza e la tutela sulle amministrazioni comunali», oltre alla potestà legislativa in quasi tutte le materie in cui operano gli enti locali.

Secondo la resistente «in questo contesto, in cui consiglio regionale e consigli provinciali hanno la medesima composizione personale, appare costituzionalmente ammissibile che la regione si limiti ad una normazione di principio e affidi lo sviluppo di tale normativa alle province autonome»: non si tratterebbe dell'attribuzione alle Province di una prerogativa costituzionale di «spettanza» del potere legislativo, «ma semplicemente di un compito normativo affidato dalla regione, titolare della relativa potestà statutaria, alle province, che vi provvedono nella forma di legge quale forma usuale della propria normazione».

In realtà la norma impugnata non avrebbe disconosciuto la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali, ma solo limitato il suo esercizio, relativamente al personale degli enti locali, alla normativa di principio, prevedendo la sua integrazione ad opera della legge provinciale e delle fonti comunali. E l'art. 55, comma 1, garantirebbe il «rispetto dell'autonomia organizzativa dei comuni e così avrebbe fatto salvo i capisaldi dell'art. 65 dello statuto».

Quanto ai dirigenti ed ai segretari comunali lo stesso articolo, nei commi 2, 3 e 4, si preoccuperebbe, poi, di precisare i singoli oggetti che la legge provinciale può disciplinare. Del resto la Regione, conservando l'attribuzione di potestà legislativa statutaria nella materia, ben potrebbe tornare a disciplinarla con propria legge.

Infine, la resistente invoca, a sostegno delle sue tesi, l'art. 105 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che, al riguardo, ammette la concorrenza della potestà legislativa regionale e provinciale.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale l'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali), il quale, sotto la rubrica «Rinvio alla legge provinciale», dispone, al comma 1, che le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano l'ordinamento del personale dei comuni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei comuni stessi e dei principi generali nello stesso comma enunciati; aggiunge, al comma 2, che le Province regolano le funzioni dei dirigenti e dei segretari comunali; e, per questi ultimi, enuncia ai commi 3 e 4 i principi che le Province di Bolzano e di Trento sono, rispettivamente, tenute ad osservare.

Il ricorrente ritiene che le norme impuginate violino l'art. 4, primo comma, n. 3, e l'art. 65 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), i quali non attribuiscono in proposito alle Province autonome alcuna competenza legislativa.

2. — Il ricorso è fondato.

3. — L'art. 4, comma primo, n. 3 del citato statuto (come sostituito dall'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2) attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione l'ordinamento degli enti locali, e quindi anche la disciplina del relativo personale. E il successivo art. 65 prevede che l'ordinamento del «personale comunale» — nel quale rientrano i titolari di funzioni dirigenziali — è regolato dai comuni stessi, con l'osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale.

Nessuna altra fonte normativa è prevista dallo statuto nella materia in esame.

4. — Alla stessa categoria del «personale comunale», la cui disciplina è devoluta dallo statuto alla potestà legislativa della Regione, devono iscriversi i segretari comunali, che, nel Trentino-Alto Adige, erano stati già dall'art. 21 della legge statale 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine) definiti «dipendenti dei comuni», nominati dai consigli comunali.

Su tale conclusione non incide la radicale modifica della disciplina dei segretari comunali e provinciali introdotta dalla legislazione statale sopravvenuta (legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, commi 67-87, poi sostituita dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 97 e seguenti). In particolare, l'art. 105 di tale decreto legislativo ha bensì previsto che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano la materia [...] con propria legislazione», e che, nel frattempo, nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, continua ad applicarsi la citata legge n. 118 del 1972. Ma siffatta clausola di salvaguardia in favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province

autonome di Trento e Bolzano — essendo contenuta in una norma statale con forza di legge ordinaria, come tale inidonea a modificare l'assetto delle competenze legislative previsto da uno statuto regionale approvato con legge costituzionale — deve essere interpretata nel senso del rinvio alla potestà legislativa delle medesime Regioni e Province autonome, quale risulta dai rispettivi statuti.

5. — In presenza di una tale disciplina statutaria, la norma regionale impugnata non si è limitata a fissare — in materia di ordinamento del personale comunale — i principi generali entro cui i comuni possono esercitare il proprio potere regolamentare; ma ha attribuito alle due Province autonome il compito di disciplinare la materia con proprie leggi, sia pure rispettando, da un lato, l'autonomia organizzativa dei comuni e, dall'altro, i principi generali enunciati dalla stessa legge regionale. In tal modo la norma impugnata ha sostanzialmente demandato alle Province l'esercizio di una potestà legislativa attribuita dallo statuto alla Regione.

Orbene, in tanto un ente dotato di potere legislativo può conferirne l'esercizio ad un altro ente, in quanto ne sia legittimato da una fonte di rango costituzionale.

Sul punto — mentre la previsione, contenuta nel testo originario dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, secondo cui leggi dello Stato potessero «demandare» alle Regioni a statuto ordinario il potere di emanare norme per la loro attuazione, non è stata riprodotta nella nuova formulazione del Titolo V della Parte II della Costituzione, sopravvenuta nel 2001 — per quanto concerne, invece, le Regioni a statuto speciale l'art. 116 della Costituzione, sia nel vecchio che nel nuovo testo, prevede l'attribuzione di «forme e condizioni particolari di autonomia», secondo statuti adottati con legge costituzionale. Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la particolare autonomia garantita dallo statuto è strutturata come un sistema chiuso, nel quale il medesimo statuto costituisce l'unica fonte della potestà legislativa tanto della Regione (artt. 4-7) quanto delle Province (artt. 8-10), salva allo Stato la facoltà di attribuire con legge alla Regione e alle Province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze statutarie (art. 17). Al di là di queste attribuzioni non sono configurabili ulteriori potestà legislative regionali o provinciali. E l'assenza di una previsione statutaria al riguardo esclude che uno degli enti dell'ordinamento regionale aventi potestà legislativa possa delegarne l'esercizio ad altri enti.

6. — La resistente fa discendere tale possibilità dai peculiari caratteri dell'ordinamento del Trentino-Alto Adige/Südtirol, in particolare dall'attribuzione alla Regione di limitate competenze legislative, dalla composizione del consiglio regionale (in cui confluiscono i membri dei due consigli provinciali), e dalla regola per cui lo scioglimento del primo comporta quello dei secondi. Ma non spiega per quali ragioni da siffatte particolarità debba necessariamente discendere il potere della Regione di delegare alle Province potestà legislative in materie di competenza regionale.

Si può pertanto prescindere dal rilievo per cui lo statuto, attraverso la ricordata struttura del consiglio regionale, intende garantire che l'esercizio delle funzioni legislative regionali avvenga entro un quadro di raccordo fra le diverse esigenze espresse dalle rappresentanze provinciali. Questa finalità sarebbe all'evidenza contraddetta ove quelle funzioni fossero delegate a ciascuno dei due consigli provinciali.

7. — Conclusivamente, l'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7, ha violato l'assetto delle competenze legislative della Regione e delle Province autonome delineato dallo statuto. Il ricorso deve pertanto essere accolto, con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 133

Sentenza 23 - 31 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pluralità di questioni - Separazione e trattazione di una questione - Riserva di decisione sulle restanti questioni.

Eccezione di inammissibilità - Dedotta carenza attuale di interesse - Reiezione.

Bilancio e contabilità pubblica - Istituzione di un fondo statale speciale destinato alla ricerca scientifica, all'ambiente e alla produzione di energia da fonti rinnovabili - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Intervento finanziario diretto statale invasivo della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, lesione del principio di leale collaborazione - Necessità di prevedere nella fase di attuazione e di erogazione delle risorse, l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 248.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 28 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 3 marzo 2005 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il giudice relatore Francesco Amirante;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Filippo Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 28 febbraio 2005 e depositato il 3 marzo 2005, ha sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale relative alla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005). In particolare, la ricorrente censura alcune norme che, a suo dire, perpetuano la «tradizione» della istituzione di fondi speciali finalizzati alla erogazione di finanziamenti in varie materie di competenza regionale, tra le quali l'art. 1, comma 248, impugnato in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Tale norma prevede che, al fine di incentivare lo sviluppo delle energie prodotte da fonti rinnovabili con particolare attenzione alle potenzialità di produzione di idrogeno da fonti di energia solare, eolica, idraulica o geotermica, è istituito, per l'anno 2005, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il fondo per la promozione delle risorse rinnovabili con una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro e che esso è finaliz-

zato al cofinanziamento di studi e ricerche nel campo ambientale e delle fonti di energia rinnovabile, destinate all'utilizzo per i mezzi di locomozione e per migliorare la qualità ambientale all'interno dei centri urbani. Sono ammessi al finanziamento gli studi e le ricerche che presentino una partecipazione al finanziamento stesso non inferiore alla metà del costo totale del singolo progetto di ricerca da parte di università, laboratori scientifici, enti o strutture di ricerca, ovvero imprese per il successivo diretto utilizzo industriale e commerciale dei risultati di tale attività di ricerca e progettuale.

Secondo la ricorrente la norma incide su una materia di competenza concorrente, la ricerca scientifica, che resta la materia prevalente anche se è finalizzata alla tutela dell'ambiente. Comunque, la finalità di tutela dell'ambiente non esclude la competenza delle Regioni in relazione alla connessione con le materie di loro sicura competenza.

Il Fondo non risulta destinato alle Regioni, ma all'erogazione diretta di contributi a favore degli autori dei progetti di ricerca; verosimilmente — osserva la Regione — tali autori saranno soprattutto gli stessi soggetti tenuti al cofinanziamento (università, laboratori scientifici, enti o strutture di ricerca ovvero imprese).

Si tratterebbe, quindi, di un intervento finanziario diretto statale in un ambito di competenza regionale, lesivo della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria in materia di ricerca scientifica, ovvero, in subordine, in materia ambientale, là dove istituisce un fondo settoriale anziché trasferire *pro quota* alla Regione Friuli-Venezia Giulia le relative risorse, da considerarsi costituzionalmente illegittimo alla stregua dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Qualora l'esistenza di un fondo settoriale a gestione centrale fosse ritenuta giustificata da esigenze di esercizio unitario, conclude la ricorrente, il comma 248 della norma in esame sarebbe, comunque, illegittimo in quanto non prevede un'intesa con le Regioni.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per il rigetto del ricorso, osservando anzitutto che il fondo è finalizzato al cofinanziamento di studi e ricerche nel campo ambientale e al miglioramento della qualità ambientale dei centri urbani. Gli interessi ambientali perseguiti non sono messi in dubbio dalla ricorrente, che tuttavia ritiene prevalenti quelli della ricerca scientifica.

Ma, osserva l'Autorità intervenuta, nella tutela dell'ambiente rientra ogni attività rivolta a questo fine, comprese le ricerche e gli studi.

Dal fatto che la Regione possa rivendicare una sua legislazione concorrente in materia di ricerca scientifica non deriva la preclusione per lo Stato di esercitare, a sua volta, la propria competenza legislativa, ma solo la possibilità per la Regione di introdurre una sua normativa, da coordinare con quella statale, posto che il concorso di due potestà legislative non può comportare la preclusione per una di esse, nella specie per quella esclusiva dello Stato.

3. — Nell'imminenza dell'udienza, la Regione ha depositato una memoria in cui contesta le argomentazioni difensive dell'Avvocatura, osservando come esse conferiscano rilievo assoluto al criterio teleologico di individuazione della materia, mentre questo deve essere combinato con il criterio oggettivo; infatti, la materia di riferimento prevalente sarebbe la ricerca scientifica, ma, aggiunge la ricorrente, anche qualora si decidesse per la prevalenza della tutela dell'ambiente, ciò non escluderebbe affatto la competenza regionale, dati i limiti entro i quali deve ritenersi circoscritta la competenza statale esclusiva a tutelare l'ambiente e dato che la norma impugnata non è affatto volta a fissare standards uniformi di tutela.

Peraltro, la collocazione della materia nell'ambito della ricerca scientifica sarebbe confermata dalla circostanza che i destinatari del finanziamento possono essere soltanto enti di ricerca. Sotto altri profili l'intervento riguarda la «produzione dell'energia» che, nella sua stessa dimensione nazionale, attiene alla potestà concorrente.

4. — Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria, in cui sostiene che la previsione censurata avrebbe effetti solo sul piano della contabilità statale, nel senso che le materie finali di destinazione sarebbero deducibili soltanto dagli atti di attuazione, contro i quali la Regione potrà servirsi di tutti i rimedi, anche di rilievo costituzionale.

Il principio di leale collaborazione, infine, potrebbe assumere rilievo, secondo l'Avvocatura, solo in una fase esecutiva, quando gli organi dello Stato competenti, non ancora individuati, dovessero provvedere.

Considerato in diritto

1. — La Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

La presente sentenza concerne lo scrutinio dell'art. 1, comma 248, della stessa legge; le altre questioni sono decise con separate pronunce.

La ricorrente assume che la disposizione censurata prevede la istituzione di un fondo destinato, quanto meno in via prevalente, alla ricerca scientifica e menoma quindi la sfera di attribuzioni regionali in una materia di competenza ripartita.

In via subordinata, la Regione deduce che, qualora dovesse ravvisarsi l'esigenza di una gestione unitaria del Fondo, l'esclusione delle Regioni dalla sua gestione sarebbe comunque illegittima.

2. — Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza attuale di interesse, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, nel senso che soltanto dagli atti di attuazione si potranno individuare le materie finali di destinazione.

L'eccezione non è fondata.

Le questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile (sentenza n. 234 del 2005).

3. — La questione è fondata per quanto sostenuto nel ricorso in via subordinata.

4. — Questa Corte ha più volte affermato il principio che le disposizioni di leggi statali istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime soltanto se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 370 del 2003, n. 12, n. 16, n. 49, n. 308, n. 423 del 2004, n. 31, n. 51, n. 160 e n. 231 del 2005).

Tuttavia, come pure è stato già rilevato, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale collaborazione (sentenze n. 370 del 2003, n. 50, n. 219, n. 231 del 2005).

Nel caso in esame non si può dubitare che la disposizione censurata riguardi una pluralità di materie diverse e, precisamente, la ricerca scientifica, l'ambiente, la produzione di energia e, più in particolare, la sua produzione da fonti rinnovabili.

Le prime due — ricerca scientifica e ambiente — come questa Corte ha osservato, sono materie che hanno delle peculiarità.

Per quanto concerne l'ambiente, si è più volte affermato che esso costituisce un valore da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere.

Da qui anche l'affermazione che, se sull'ambiente la competenza dello Stato è piena e quindi non limitata alla determinazione dei principi fondamentali, non può negarsi la legittimità di una legislazione delle Regioni le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie — ad esempio, il governo del territorio — approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi (sentenze n. 407 del 2002, n. 62 e n. 108 del 2005).

Alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione.

5. — Per quel che riguarda la disciplina dell'energia e della sua produzione, si rileva che, se essa, nella ripartizione dell'attuale art. 117 Cost., è annoverata tra le materie di competenza ripartita, già nella legislazione ordinaria antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare per quanto concerne quella ricavabile da fonti rinnovabili, non era riservata esclusivamente allo Stato.

Infatti, gli artt. 5, 9 e 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), prevedevano competenze regionali così come ben precise competenze regionali sono individuate dagli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Nella normativa successiva le competenze della Conferenza unificata sono state accresciute dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/1977/CEE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), sia pure limitatamente alla disciplina dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

Infine numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), prevedono l'intervento delle Regioni nella disciplina della produzione e distribuzione dell'energia mediante atti di normazione primaria e secondaria (v., in particolare, l'art. 1, commi 4, 5 e 6). Per quanto più specificamente riguarda la questione in esame, l'art. 1, comma 7, lettera o), della stessa legge, nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative dello Stato, stabilisce che la definizione dei programmi di ricerca scientifica in campo energetico sia fatta d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

6. — Alla luce dei principi menzionati e delle considerazioni svolte, si deve concludere che la disposizione in esame concerne una pluralità di materie; che alcune di esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (ambiente, ricerca scientifica), non si prestano ad un giudizio di prevalenza; che la ricerca scientifica, alla cui promozione il Fondo è destinato, ha ad oggetto l'ambiente, materia di competenza statale sia pure nella particolare accezione di cui si è detto, ma anche la produzione di energia, materia di competenza ripartita.

Di conseguenza, mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia, nei confronti di altre disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005);

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della predetta citata legge n. 311 del 2004, nella parte in cui non prevede che la sua attuazione e l'erogazione delle risorse avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: AMIRANTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 134

Sentenza 23 - 31 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Pluralità di questioni - Separazione e trattazione di una questione - Riserva di decisione sulle restanti questioni.

Sanità pubblica - Determinazione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di cui ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (cd. LEA) - Individuazione delle tipologie di assistenza e dei servizi relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale - Adozione con regolamento del Ministro della salute, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento - Ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento delle Regioni, con lesione del principio di leale collaborazione - Necessità di previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 169.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, numero 1), numero 9), numero 10) e numero 16); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16), e 8.

Sanità pubblica - Determinazione degli standard qualitativi e quantitativi dei livelli essenziali di assistenza sanitaria - Adozione con regolamento del Ministro della salute - Ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione del principio di legalità sostanziale - Non fondatezza della questione.

- Legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1, comma 169.
- Costituzione, art. 117, commi quarto e sesto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 8, numero 1), numero 9), numero 10) e numero 16); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, numero 16), e 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promossi con ricorsi della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento rispettivamente notificati il 28 febbraio e il 1° marzo 2005, depositati in cancelleria il 3 e l'8 marzo 2005 ed iscritti ai nn. 28 e 35 del registro ricorsi 2005.

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

Udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Filippo Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 1° marzo 2005 e depositato l'8 marzo 2005 (reg. ric. n. 35 del 2005) la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale, ha promosso in via principale questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), per violazione degli articoli 8, numero 1), numero 9), numero 10) e numero 16), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché dell'art. 117, commi quarto e sesto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), «con particolare riferimento all'art. 2», dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed, infine, per violazione dei principi costituzionali di legalità sostanziale e di leale collaborazione.

La norma impugnata affida ad un regolamento del Ministro della salute, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome» e avvalendosi di una Commissione mista Stato-Regioni, la determinazione degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi» relativi ai livelli essenziali di assistenza (cd. LEA), la cui disciplina resta determinata dall'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003), in relazione alle prestazioni individuate dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza).

Essa, inoltre, stabilisce che «con la medesima procedura sono individuati le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale».

La ricorrente reputa che tale ultimo periodo della norma attenga direttamente all'oggetto dei LEA, alla cui osservanza la Provincia si dichiara tenuta in forza dell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, che le impone di garantire «prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria».

Viceversa, il primo periodo della norma avrebbe per oggetto «le modalità di erogazione» delle prestazioni rese nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza.

Con riguardo alla individuazione dei livelli essenziali di assistenza (art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421» e art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 recante «Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria, convertito in legge con modificazioni dalla legge 16 novembre 2001, n. 405») la Provincia di Trento afferma di essere titolare di competenza legislativa (e amministrativa) nella materia dell'assistenza sanitaria, in forza degli articoli 9, numero 10) e 16) dello statuto: in ragione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, tale potestà normativa avrebbe assunto «carattere pieno», al pari della «competenza primaria» in materia di ordinamento degli uffici provinciali (art. 8, n. 1, dello statuto).

Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 474 del 1975, aggiunge la ricorrente, nell'esercizio della potestà concernente il funzionamento e la gestione delle istituzioni e degli enti sanitari, le Province autonome «devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria».

Pertanto, «la forte incidenza della determinazione dei livelli essenziali sull'autonomia regionale e provinciale in materia sanitaria» avrebbe richiesto che, in luogo del «solo parere» della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome richiesto dalla norma impugnata, fosse ribadita (art. 54, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992) la necessità dell'intesa.

Tale intesa apparirebbe particolarmente dovuta nel caso della Provincia di Trento, che, in ragione dell'art. 34, comma 3, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), finanzia il servizio sanitario «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato», e che, in caso contrario, si troverebbe a subire scelte statali gravide di conseguenze finanziarie, «senza neppure la possibilità di partecipare alla necessaria intesa».

In secondo luogo, la norma impugnata violerebbe, nella sua interezza, il principio di legalità sostanziale, giacché consentirebbe al regolamento ministeriale determinazioni prive di una base legale idonea a «circoscrivere il potere normativo secondario».

Con riguardo al primo periodo della norma impugnata, concernente le «modalità di erogazione» delle prestazioni, la Provincia ritiene che tali profili eccedano la competenza legislativa statale, venendo a incidere su scelte relative all'organizzazione del servizio sanitario, di spettanza regionale e provinciale.

Per tale ragione, sarebbe altresì illegittimo il ricorso alla fonte regolamentare statale.

Solo ove si ritenesse, conclude la ricorrente, che la norma impugnata non trovi applicazione nei confronti della Provincia, in forza della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 1, comma 569, della legge impugnata (che rende salve le attribuzioni garantite dagli statuti speciali), la questione verrebbe a cadere in via interpretativa.

2. — A propria volta, con ricorso notificato il 28 febbraio 2005 e depositato il 3 marzo 2005 (reg. ric. n. 28 del 2005), la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra l'altro, l'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, proponendo, in termini analoghi, le medesime censure svolte dalla Provincia di Trento (e basate, quanto all'autonomia legislativa e amministrativa regionale in materia di assistenza sanitaria e organizzazione del relativo servizio, sugli articoli 5, numero 16) e 8), dello statuto).

3. — Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni con argomenti di analogo tenore.

Secondo l'Avvocatura, sia le tipologie di assistenza e i servizi (secondo periodo della norma impugnata), sia gli standard (primo periodo) attengono direttamente ai livelli essenziali di assistenza, la cui determinazione spetterebbe allo Stato, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Ove poi dovesse farsi applicazione della potestà legislativa garantita dagli statuti speciali delle due ricorrenti, anziché del predetto titolo di competenza legislativa statale, la prima sarebbe priva di carattere esclusivo, dovendo soggiacere, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ai principi stabiliti dalla legge nazionale (mentre sarebbe incongruo il richiamo alla competenza primaria in tema di ordinamento degli uffici), anche con riguardo alle risorse finanziarie programmate per il servizio sanitario nazionale, alle quali i LEA e gli stessi standard debbono correlarsi, ai fini di un'uniforme applicazione sul territorio nazionale.

La «valenza prettamente tecnica» degli standard avrebbe suggerito di demandarne la determinazione «ad organi tecnici» «dopo avere fissato i parametri essenziali», ivi comprese le risorse disponibili.

Si sarebbe poi richiesto il solo parere della Conferenza, anziché l'intesa, per scongiurare, in caso di contrasto tra le parti, ritardi che nel settore sanitario (...) debbono essere evitati.

In ogni caso, la clausola di salvaguardia garantirebbe il rispetto dell'autonomia speciale.

4. — Nell'imminenza dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie di analogo tenore, insistendo per l'accoglimento dei rispettivi ricorsi.

Le ricorrenti replicano alle deduzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, ribadendo, anzitutto, che la norma impugnata reca una distinzione tra fissazione degli standard e determinazione dei livelli essenziali di assistenza insuperabile in sede esecutiva, e tale, con riguardo agli standard, da erodere ogni spazio ulteriore di esercizio dell'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria.

Inoltre, quanto al principio di legalità in senso sostanziale, le ricorrenti insistono nell'osservare che la legge è priva della necessaria «disciplina di base idonea a circoscrivere il potere regolamentare del Ministro»: la mera indicazione del tetto delle risorse finanziarie disponibili sarebbe insufficiente a tale scopo, giacché esso sarebbe un «elemento estrinseco, che limita ogni attività pubblica».

Infine, la previsione di un parere della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, in luogo dell'intesa, non potrebbe essere giustificata alla luce dell'eventualità che l'intesa non sia raggiunta, poiché l'ordinamento giuridico conosce le procedure per superare tale «stallo» (art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»).

La sola Provincia di Trento dà poi atto del sopraggiunto art. 1, commi 292 e 293, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), che reintroduce l'intesa, in sede di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con la finalità di incrementare l'offerta di prestazioni in regime ambulatoriale.

Secondo la ricorrente, tali disposizioni, in quanto limitate a siffatta finalità, e in quanto non estensibili alla determinazione degli standard, non determinerebbero la cessazione della materia del contendere.

In conclusione, entrambe le ricorrenti dichiarano di insistere perché la norma impugnata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

5. — A propria volta, nell'imminenza dell'udienza pubblica, la difesa dello Stato ha depositato memorie di analogo tenore, insistendo per il rigetto dei ricorsi.

Le argomentazioni ricalcano le deduzioni già svolte in sede di costituzione in giudizio.

Lo Stato richiama altresì, quale titolo della propria competenza legislativa, la materia del «coordinamento della finanza pubblica», nell'esercizio della quale il mero parere della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome sarebbe sufficiente strumento di leale collaborazione, anche alla luce del rilievo per cui l'atto regolamentare statale è adottato dal Ministro della salute, avvalendosi di una Commissione cui partecipano rappresentati designati dalle Regioni.

Si ribadisce, infine, che il carattere tecnico della materia impone il ricorso ad organi dotati delle necessarie competenze, e non già «di estrazione politica».

Considerato in diritto

1. — Con distinti ricorsi di analogo tenore, la Provincia autonoma di Trento e la Regione Friuli-Venezia Giulia (quest'ultima unitamente ad altre disposizioni) hanno impugnato l'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005»

La Provincia di Trento evoca a parametro costituzionale del giudizio gli articoli 8, numero 1), numero 9, numero 10) e numero 16), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); l'art. 117, commi quarto e sesto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione); il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), «con particolare riferimento all'art. 2»; l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); i principi costituzionali di legalità sostanziale e di leale collaborazione.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, richiama a propria volta, gli articoli 5), numero 16), e 8) della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e l'art. 117, commi quarto e sesto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, nonché i principi costituzionali di legalità sostanziale e di leale collaborazione.

2. — La Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato anche altri commi dell'art. 1 della medesima legge n. 311 del 2004.

Per ragioni di disomogeneità delle materie coinvolte, le questioni di costituzionalità prospettate in relazione alle suddette disposizioni verranno trattate separatamente da quelle concernenti l'art. 1, comma 169, per essere definite con distinte decisioni di questa Corte.

3. — Considerata l'identità di materia, nonché la sostanziale analogia delle questioni prospettate dalle due ricorrenti in relazione al menzionato art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4. — Le ricorrenti fondano le proprie censure su una distinzione tra primo e secondo periodo della norma impugnata.

Essa, nella parte in cui affida ad un regolamento del Ministro della salute la determinazione degli «standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi, di cui ai livelli essenziali di assistenza» sanitaria esorbiterebbe dalla competenza statale in punto di individuazione dei LEA, per invadere invece la sfera di competenza provinciale in tema di «ordinamento degli uffici» e «igiene e sanità» ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera (art. 8, numeri 1, 9 e 10 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige) e quella di competenza regionale in tema di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera» (art. 5, numero 16, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La Provincia di Trento aggiunge che, mentre è pacifico il carattere primario della competenza legislativa in materia di ordinamento degli uffici, a propria volta la competenza concorrente in materia di igiene e sanità sarebbe divenuta «piena», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, e per effetto dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

5. — Quanto, poi, alla norma impugnata nel suo complesso, essa, anche nella parte concernente la fissazione dei livelli di assistenza in senso proprio («tipologie di assistenza e servizi»), sarebbe costituzionalmente illegittima, poiché, in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni e Province autonome, vi si è previsto il solo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni e Province autonome, anziché l'intesa, che è richiesta dall'art. 54 della legge n. 289 del 2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2003).

In secondo luogo, la norma violerebbe altresì il principio di legalità sostanziale, giacché la fissazione dei livelli di assistenza e degli standard viene demandata ad un atto regolamentare, che sarebbe privo di idonea base legale: posto che tale determinazione «vincola l'autonomia legislativa ed amministrativa regionale in materia sanitaria», essa dovrebbe viceversa basarsi «su una disciplina di rango legislativo».

6. — In via preliminare, va escluso che il denunciato conflitto con le competenze delle ricorrenti possa essere impedito dal comma 569 dell'articolo unico che compone la legge 30 dicembre 2004, n. 311, secondo il quale «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

Infatti, non solo questa disposizione appare generica rispetto a norme del medesimo testo di legge che risultano formulate in termini inequivoci come riferite a tutte le Regioni (come questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 88 del 2006), ma, in via generale, la natura stessa dei cd. LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale, che infatti hanno sempre partecipato agli atti di intesa in questa materia stipulati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

7. — Occorre, inoltre, sempre in via preliminare, escludere che sia cessata la materia del contendere in conseguenza di alcune disposizioni inserite nella legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006); infatti, i commi 280, 292 e 293 dell'articolo unico che la compone si riferiscono, sotto diversi profili, all'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, senza peraltro modificarlo sostanzialmente né per quanto si riferisce ai livelli essenziali di assistenza, né per quanto si riferisce agli standard ivi configurati.

Infatti, da una parte, il comma 280 subordina il concorso finanziario statale al «ripieno dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale» (di cui al comma 279) al fatto che le Regioni conseguano, entro il 31 marzo 2006 in sede di Conferenza unificata, un'intesa sullo schema di Piano sanitario nazionale 2006-2008 ed un'intesa sulla «realizzazione da parte delle regioni degli interventi previsti dal piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa». Inoltre, si prevede che, ove le Regioni non fissino i tempi di attesa, in questi territori «si applicano direttamente i parametri temporali determinati [...] in sede di fissazione degli standard di cui all'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311» (comma 280, lettera b).

A sua volta, il comma 292 prevede che «il Ministero della salute promuove, attraverso le procedure di cui all'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e all'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, una rimodulazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza finalizzata ad incrementare qualitativamente e quantitativamente l'offerta di prestazioni in regime ambulatoriale e, corrispondentemente, decrementare l'offerta di prestazioni in regime di ricovero ospedaliero» (ciò mentre lo stesso comma 292, alla lettera b), direttamente introduce un nuovo livello essenziale di assistenza integrativa).

Infine, il comma 293 stabilisce che — al fine di incrementare l'offerta di prestazioni in regime ambulatoriale e, corrispondentemente, decrementare l'offerta di prestazioni in regime di ricovero ospedaliero — con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, «sono individuati le tipologie di assistenza ed i servizi relativi alle aree di offerta del Piano sanitario nazionale. Quest'ultima disposizione, prevedendo la necessaria intesa solo agli specifici fini indicati, si sovrappone in parte a quanto previsto in generale nel penultimo periodo del comma 169 della legge n. 311 del 2004, ai sensi del quale «con la medesima procedura sono individuati le tipologie di assistenza e i servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal vigente Piano sanitario nazionale».

Anche attraverso queste assai complesse innovazioni legislative resta pertanto immutato il duplice e differenziato canale di determinazione, mediante atti non legislativi, dei livelli essenziali e dei cosiddetti standard, di cui al comma 169 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004. Resta quindi, per questa parte, immutata la asserita lesione dell'autonomia regionale che ne deriverebbe e che viene lamentata nel presente giudizio, benché le censure restino circoscritte a quelle sole procedure, individuate dalla norma impugnata, che non siano state modificate in termini soddisfatti per le ricorrenti dal comma 293 della legge n. 266 del 2005.

8. — Nel merito, occorre anzitutto determinare quale sia il titolo di competenza legislativa di cui la disposizione impugnata è espressiva, dal momento che le ricorrenti fanno riferimento sia alle proprie competenze in materia sanitaria che trovano fondamento nei rispettivi statuti speciali e nelle norme di attuazione, sia all'art. 117 della Costituzione, sulla base di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In primo luogo, è da considerare che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie interessa in modo significativo la sfera di competenza legislativa concorrente assegnata dagli statuti speciali alle due ricorrenti nella materia «igiene e sanità» (art. 5, n. 16, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia; art. 9, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige), piuttosto che quella primaria relativa all'«ordinamento degli uffici» (art. 8, n. 1, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige), posto che questa ultima competenza appare recessiva, a fronte delle evidenti finalità di tutela della salute connesse alla disciplina legislativa in esame.

Per quanto riguarda la materia incisa dalle disposizioni impugnate, questa Corte ha affermato che la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è «assai più ampia» rispetto alla precedente relativa all'«assistenza ospedaliera» (sentenza n. 270 del 2005) ed esprime «l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sentenza n. 282 del 2002).

Quindi anche in riferimento alle attribuzioni proprie delle parti ricorrenti deve ritenersi che in questa materia l'applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 trovi fondamento nella maggiore estensione della «tutela della salute» rispetto alle corrispondenti competenze statutarie in materia sanitaria, di cui questa Corte ha in più occasioni sottolineato il carattere contenuto, atteso che esse non si risolvono «in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale, sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica» (sentenze n. 452 del 1989; n. 294 del 1986 e n. 245 del 1984).

La riconduzione delle attribuzioni dei soggetti ad autonomia speciale in materia sanitaria all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, implica però — come postulato dalle stesse parti ricorrenti tramite il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione — il contemporaneo assoggettamento delle stesse ai «limiti, espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V» della Costituzione (sentenza n. 383 del 2005), ed, in particolare, all'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in punto di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Va da sé che, muovendosi entro tali coordinate costituzionali, l'esito del presente giudizio non potrà che avere effetto per l'intero territorio nazionale.

9. — Va ora considerato il regime giuridico dei limiti che possono essere apposti, sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, all'autonomia delle Regioni in tema di tutela della salute. Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, se «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto», esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» (sentenza n. 88 del 2003).

Nella medesima sentenza si rileva che l'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), quale modificato dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, ha disciplinato un apposito procedimento per la determinazione dei livelli essenziali, prevedendo un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e che su questa base è stato adottato il d.P.C.m. 29 novembre 2001. Successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha confermato questa procedura, specificando anche che le modifiche ai LEA individuati negli allegati del d.P.C.m. 29 novembre 2001 «sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

La disposizione impugnata conferma esplicitamente la disciplina dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 per la determinazione dei LEA, ma, «anche al fine di garantire che le modalità di erogazione delle stesse siano uniformi sul territorio nazionale», prevede che possano essere «fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza» tramite una nuova procedura, che prevede un regolamento del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Questa disposizione legislativa individua gli standard in termini tali da rendere evidente che si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario e che intenderebbero assicurare una migliore erogazione. Non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale (che, in effetti, tramite alcune specifiche disposizioni legislative, ha anche proceduto a definire direttamente alcune prestazioni come livelli essenziali).

Non può pertanto dubitarsi che anche la fissazione degli standard costituisca esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Se la individuazione degli standard — la quale determina indubbiamente una compressione dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni garantita dal Titolo V della Costituzione — non può trovare legittimazione costituzionale che nella già richiamata lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, la relativa disciplina deve essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA, ove si ipotizzi, come nel caso del comma 169 della legge n. 311 del 2004, che la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa.

Nella valutazione di questa procedura non assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale (d'altronde lo stesso decreto del Presidente del Consiglio ha anch'esso analoga natura), dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Ciò che, invece, rileva è la ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento in questo procedimento delle Regioni (la mera richiesta di un parere alla Conferenza unificata), rispetto a quanto ribadito — tramite il rinvio all'intero testo dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 (ivi inclusa la procedura su «intesa» in sede di Conferenza unificata, disciplinata dal comma 3 di tale disposizione) — nello stesso comma 169 per la modificazione dei LEA in riferimento a standard che apporterebbero limitazioni di norma ancora più incisive all'autonomia regionale, in quanto connesse alla fase di concretizzazione dei LEA; se anche la determinazione degli standard trova giustificazione costituzionale nella lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non può evidentemente ipotizzarsi che venga meno per essi proprio la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative.

Né può sottacersi il paradosso che sarebbe costituito dall'esistenza di due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli standard specificativi od attuativi dei primi.

Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli standard sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

10. — Analogamente va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che individua le tipologie di assistenza e i servizi del Piano sanitario nazionale per fini diversi da quelli di cui al comma 293 della legge n. 266 del 2005, sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

Infatti, la determinazione delle tipologie di assistenza e dei servizi, relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale, costituisce una fase della individuazione in via non legislativa dei LEA e quindi non appare giustificabile una diversità di partecipazione delle Regioni nel relativo procedimento di specificazione.

11. — Infondata è, invece, anche a volerla considerare ammissibile (sentenza n. 31 del 2001), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, sollevata da entrambe le ricorrenti per violazione del principio di legalità sostanziale, dal momento che la legge non detterebbe «alcuna disciplina di base idonea a circoscrivere il potere normativo secondario».

Proprio la richiamata sentenza n. 88 del 2003 ha messo, infatti, in luce che già la prima legislazione in tema di «livelli essenziali di assistenza» nel settore sanitario e precedente alla adozione del nuovo Titolo V, contenuta nel d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, conteneva alcuni, ancorché generali, criteri per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, pur rinviandone la specificazione al Piano sanitario nazionale. Le modifiche successive hanno, da una parte, determinato la procedura da seguire per la determinazione in via amministrativa dei LEA, ma, dall'altra, hanno mantenuto i principi precedenti ed il ruolo di quadro generale di riferimento del Piano sanitario nazionale.

Alla luce di ciò, la determinazione degli standard e dei LEA è delimitata dai principi generali del d.lgs. n. 502 del 1992 e dalle determinazioni del Piano sanitario nazionale, mentre sul piano procedurale resta prevista in ogni caso, anche per effetto dell'odierna pronuncia, l'intesa in sede di Conferenza permanente. Tenendo presente che si opera nell'ambito di una materia altamente tecnica come quella della individuazione delle prestazioni relative all'assistenza sanitaria, le pur limitate predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere normativo secondario appaiono sufficienti per escludere il vizio denunciato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate, nei confronti dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) dalla Regione Friuli-Venezia Giulia;

Riuniti i giudizi,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della predetta legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute ivi contemplato, con cui sono fissati gli standard e sono individuate le tipologie di assistenza e i servizi, sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, sollevata dalla Regione Friuli-Venezia-Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento per violazione del principio di legalità sostanziale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 135

Sentenza 23 - 31 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Eccezione di inammissibilità - Difetto di rilevanza della questione - Reiezione.

Agricoltura - Aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990 - Contributo *una tantum* - Erogazione, da parte degli enti territoriali interessati, fino al limite di lire 2 milioni per ettaro e comunque entro i previsti limiti dell'autorizzazione di spesa e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente - Denunciata irrazionale retroattività della norma censurata introdotta in sede di conversione, lesione della funzione giurisdizionale, violazione del principio dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico, lesione del diritto di difesa - Non fondatezza della questione - Assorbimento di censure.

- D.l. 28 maggio 2004, n. 136 (convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186), art. 8-*septies*, introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186.
- Costituzione, artt. 3, 24, 101, 102 e 104.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, promosso con ordinanza del 10 febbraio 2005 dal Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Mesagne, nel procedimento civile vertente tra la Regione Puglia e Iolanda Capraro ed altri, iscritta al n. 291 del registro ordinanze 2005 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, 1^a serie speciale, dell'anno 2005.

Visti l'atto di costituzione di Iolanda Capraro e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2006 il giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato Vincenzo Vitale per Iolanda Capraro e l'avvocato dello Stato Antonio Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Nel corso del giudizio d'appello promosso dalla Regione Puglia contro la sentenza con la quale il Giudice di pace di Mesagne l'aveva condannata a pagare a Iolanda Capraro ed altri le differenze tra gli importi loro riconosciuti negli elenchi degli aventi diritto ai benefici di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 1990, n. 367 (Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 gennaio 1991, n. 31, e le somme effettivamente erogate da essa Regione, il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Mesagne, con ordinanza del 10 febbraio 2005, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, questione

di legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186.

Il giudice rimettente ha ricordato che originariamente l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 stabiliva, a favore delle aziende olivicole e viticole del Mezzogiorno colpite dalla siccità nell'annata agraria 1989-90 che avessero subito un danno superiore al cinquanta per cento della produzione lorda vendibile, l'attribuzione di «un contributo *una tantum* di lire 2 milioni per ettaro, e comunque entro il limite massimo di cinquanta milioni ad azienda» e che la Corte di cassazione si è sempre pronunciata nel senso della giurisdizione del giudice ordinario, riconoscendo natura di diritto soggettivo al contributo in oggetto in considerazione del fatto che i presupposti e la misura dello stesso non erano sottoposti a valutazioni discrezionali da parte della pubblica amministrazione.

Il Tribunale ha aggiunto che successivamente è entrato in vigore l'art. 8-*septies* del d.l. n. 136 del 2004, introdotto dalla legge di conversione n. 186 del 2004, il quale, da un lato, ha stabilito che il contributo *una tantum* in questione deve intendersi erogabile dagli enti territoriali interessati entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del d.l. n. 367 del 1990 e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente, e, dall'altro, ha modificato il testo dell'art. 2, comma 2, del medesimo decreto-legge, stabilendo che le parole «di lire» siano sostituite da «fino a lire».

Un simile intervento da parte del legislatore comporterebbe, secondo il giudice *a quo*, la degradazione del diritto soggettivo al contributo a mero interesse legittimo poiché la norma attribuirebbe all'ente territoriale la discrezionalità nel determinare la misura del contributo il quale, ricorrendo i presupposti di legge, non sarebbe più pari in ogni caso a lire due milioni per ettaro, bensì andrebbe riconosciuto fino a lire due milioni per ettaro e comunque entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del d.l. n. 367 del 1990 e della quota destinata a ciascun ente. Ciò renderebbe l'art. 8-*septies* del d.l. n. 136 del 2004 illegittimo sotto vari profili.

In primo luogo esso violerebbe l'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di ragionevolezza. Infatti, secondo il giudice rimettente, la norma rappresenterebbe l'interpretazione autentica di una disposizione (l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990) che non ha dato adito ad alcun dubbio interpretativo, dal momento che indicava chiaramente i requisiti e le condizioni dei richiedenti nonché l'ammontare del contributo, ed era sempre stata intesa dalla Corte di cassazione come attributiva di un diritto soggettivo.

Ulteriore profilo di contrasto con il principio di ragionevolezza è individuabile, a parere del Tribunale, considerando che la norma censurata sarebbe destinata ad operare solo in via retroattiva su vicende collegate ad un evento calamitoso occorso quattordici anni prima, i cui effetti pregiudizievoli si sono ormai esauriti, per il quale sono decorsi i termini per la presentazione delle domande volte alla erogazione del contributo ed i relativi procedimenti amministrativi sono ormai conclusi.

L'art. 8-*septies* contrasterebbe, inoltre, con gli artt. 101, 102 e 104 Cost. perché avrebbe il precipuo (se non addirittura il solo) fine di vincolare il giudice all'adozione di una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie, assumendo così un carattere provvedimentoale.

Il giudice rimettente censura infine la norma con riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. per violazione del principio dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico perché la chiara formulazione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 non poteva che indurre i titolari delle aziende colpite dalla siccità a confidare nella certezza di aver diritto al contributo ed al suo esatto ammontare. Al riguardo occorrerebbe anche considerare che coloro che domandavano il contributo *una tantum* rinunciavano alla possibilità di richiedere altre forme di contributo che dalla legge erano ritenute incompatibili con il primo. Secondo il Tribunale la degradazione da diritto soggettivo ad interesse legittimo avrebbe di fatto comportato anche una lesione del diritto di difesa, avendo ridotto gli strumenti e la portata dei mezzi di tutela giudiziaria a disposizione degli interessati.

Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente sottolinea che la controversia sottoposta al suo esame, concernendo la pretesa dei titolari delle aziende agricole di ottenere la condanna dell'ente regionale al pagamento della differenza tra la somma risultante dall'applicazione della misura stabilita dall'originaria versione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 ed il minore importo effettivamente erogato dalla Regione Puglia, non può essere decisa indipendentemente dalla risoluzione della prospettata questione di legittimità costituzionale.

2. — Si è costituita nel giudizio Iolanda Capraro, parte del giudizio *a quo*, la quale ha eccepito l'irrilevanza della norma censurata nel rapporto tra i titolari delle aziende agricole e la Regione.

Secondo la parte privata, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 8-*septies* del d.l. n. 136 del 2004, la sua posizione giuridica in materia di contributo *una tantum* si configura come diritto soggettivo in virtù del provvedimento a suo tempo emanato dal comune. Infatti l'ente locale, a seguito di apposita istruttoria, aveva redatto gli elenchi degli aventi diritto, determinando, per ciascuno di essi, l'ammontare del relativo contributo che, essendo

stato calcolato in misura pari a lire due milioni per ettaro, deve considerarsi conforme anche al nuovo testo dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990, il quale consente che il contributo possa arrivare fino al limite dei due milioni per ettaro.

La Capraro ha aggiunto che la somma di lire 165 miliardi assegnata dallo Stato alla Regione Puglia sarebbe stata sufficiente al pagamento per intero del contributo così come originariamente quantificato, posto che la stessa Regione aveva indicato in lire 148 miliardi il fabbisogno di spesa per la provvidenza di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367.

Né, d'altro canto, l'art. 8-*septies* potrebbe incidere su quel diritto soggettivo, poiché la Regione agirebbe in virtù di un rapporto di delegazione amministrativa intersoggettiva con lo Stato, onde risponderebbe del pagamento delle provvidenze con tutto il suo patrimonio. Il fatto, poi, che i fondi siano forniti alla Regione dallo Stato, non inciderebbe sulla concreta attuazione degli interventi e l'art. 8-*septies* potrebbe avere l'unica conseguenza di impedire che la Regione possa conseguire dallo Stato il rimborso di quanto versato ai privati.

Sul merito della questione, la parte privata ha sostenuto che all'art. 8-*septies* deve essere negata natura di norma di interpretazione autentica sia perché esso ha riscritto la norma originaria (sostituendo le parole «di lire» con «fino a lire»), sia perché ha introdotto per la prima volta un limite alla spesa complessiva.

Ha aggiunto che nella fattispecie l'intervento del legislatore avrebbe travalicato i limiti entro i quali, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, possono essere emanate norme retroattive. Infatti, poiché la pubblicazione degli elenchi degli aventi diritto al contributo ha concluso definitivamente il relativo procedimento amministrativo e nessuna azienda agricola può più avanzare nuove richieste per ottenere il contributo in questione, l'art. 8-*septies* avrebbe l'unico scopo di incidere intenzionalmente sui giudizi in corso al fine di interrompere l'orientamento giurisprudenziale favorevole alle parti private, con violazione degli artt. 24, 101, 102 e 104 Cost. Inoltre, poiché il contributo contemplato dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 era alternativo alle provvidenze previste dal precedente comma 1 dello stesso articolo, il titolare dell'azienda agricola, optando per il primo, ha implicitamente rinunciato alle seconde e pertanto l'intervento del legislatore, che aveva ridotto l'entità del contributo e non anche quella delle altre provvidenze, si porrebbe in contrasto con i principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento.

3. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, invocando il rigetto della questione di legittimità costituzionale per manifesta infondatezza.

Ha evidenziato, al riguardo, che il d.l. n. 367 del 1990, all'art. 11, aveva valutato in complessivi 900 milioni di lire gli oneri derivanti dalla sua applicazione e non aveva previsto ulteriori mezzi per far fronte ad una spesa maggiore. Ne conseguirebbe che già dalla disciplina del 1990 risultava che il contributo avrebbe potuto essere concesso solamente nei limiti della copertura finanziaria prevista dall'art. 11 del d.l. n. 367 del 1990 e dello stanziamento assegnato alle singole Regioni, onde l'art. 8-*septies* del d.l. n. 136 del 2004 non avrebbe alcun contenuto innovativo.

L'interveniente ha aggiunto che, comunque, la giurisprudenza costituzionale è consolidata nel senso che la retroattività di una norma legislativa non costituisce di per sé motivo di illegittimità costituzionale se non si ponga in contrasto con il principio di ragionevolezza o con altri valori ed interessi costituzionali specificamente protetti. Nella fattispecie la norma deve ritenersi giustificata dall'esigenza di assicurare la concreta attuazione delle finalità del contributo *una tantum* nei limiti dello stanziamento disposto dall'art. 11 del d.l. n. 367 del 1990, in applicazione dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Né, secondo l'Avvocatura dello Stato, è ipotizzabile un *vulnus* alla *potestas iudicandi* perché il legislatore si è mosso sul piano generale ed astratto delle fonti.

4. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato successivamente altra memoria nella quale ha ribadito la fondatezza delle tesi espone nel proprio atto di intervento, aggiungendo che, secondo una recentissima giurisprudenza della Corte di cassazione, già l'originaria disciplina normativa del contributo di cui si discute doveva essere interpretata nel senso che la somma di lire due milioni per ettaro poteva essere erogata a favore dei coltivatori danneggiati nella misura in cui vi fosse capienza negli stanziamenti disposti a favore della Regione dal Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura e, dunque, solamente in quota matematicamente riproporzionata sulla base di quegli stanziamenti. Conseguentemente, la disposizione oggetto del presente giudizio non avrebbe fatto altro che ribadire quanto già risultava dal testo della normativa del 1990.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Mesagne, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 8-*septies* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), introdotto dalla legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, nella parte in cui prevede che il contributo *una tantum* contemplato dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 1990, n. 367 (Misure urgenti a favore delle aziende agricole e zootecniche danneggiate dalla eccezionale siccità verificatasi nell'annata agraria 1989-1990), convertito, con modificazioni, nella legge 30 gennaio 1991, n. 31, deve intendersi erogabile dagli enti territoriali interessati entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del medesimo decreto-legge e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente, e nella parte in cui ha modificato il testo dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990, stabilendo che le parole «di lire» siano sostituite da «fino a lire».

2. — La parte privata nel giudizio *a quo* eccepisce preliminarmente il difetto di rilevanza della questione perché il suo diritto a ricevere dalla Regione proprio l'importo risultante dalla moltiplicazione di lire due milioni per il numero di ettari rientranti nella zona danneggiata discenderebbe dal provvedimento a suo tempo emanato dal competente comune rispetto al quale la norma censurata sarebbe ininfluenza poiché: *a)* la Regione agirebbe in virtù di un rapporto di delegazione amministrativa intersoggettiva con lo Stato e dunque risponderebbe del pagamento dei contributi con tutto il suo patrimonio; *b)* anche il nuovo tenore dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 consente che il contributo possa essere riconosciuto nella misura (massima) di lire due milioni per ettaro; *c)* la somma trasferita dallo Stato alla Regione Puglia (pari a lire 165 miliardi) era comunque sufficiente per far fronte al pagamento in misura integrale del contributo, dal momento che la Regione stessa aveva quantificato in lire 148 miliardi il complessivo fabbisogno di spesa relativo a quel contributo.

L'eccezione è infondata.

Il provvedimento sul quale fa leva la parte privata (vale a dire l'approvazione delle liste degli aventi diritto da parte del comune) non è costitutivo di alcun diritto, ma solamente ricognitivo della sussistenza di determinate circostanze di fatto poiché la fonte del diritto rivendicato dagli agricoltori è la norma di legge, e precisamente l'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990, che, escludendo l'intervento discrezionale della pubblica amministrazione, definisce i presupposti della concessione del contributo. Conseguentemente, una volta appurato che l'ammontare del contributo esposto in quel provvedimento comunale sia stato calcolato in maniera errata, la Regione non può ritenersi da esso vincolata.

Che, poi, in astratto la Regione sia tenuta a rispondere del pagamento dei contributi in oggetto con tutto il suo patrimonio non significa certo che nel caso concreto essa possa essere obbligata a pagare più di quanto dovuto in applicazione della legge.

Inoltre, il fatto che l'attuale formulazione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 permetta che il contributo sia concesso fino al limite dei due milioni di lire per ettaro, non comporta che il beneficio sia concesso nella misura massima pur in difetto dei fondi necessari.

Infine, a proposito della circostanza secondo la quale la somma trasferita dallo Stato alla Regione Puglia era superiore, nel suo complesso, alla spesa per il contributo prevista dalla stessa Regione sulla base di lire due milioni per ettaro, occorre ricordare che lo stanziamento statale era stato disposto per far fronte a tutte le provvidenze contemplate dal d.l. n. 367 del 1990 e non è possibile ritenere che la Regione fosse tenuta a impiegarlo pressoché interamente per il pagamento del contributo di cui al citato art. 2, comma 2, nella misura massima consentita.

3. — Nel merito la questione non è fondata.

Il d.l. n. 367 del 1990 prevede una serie di interventi a favore delle aziende agricole e zootecniche colpite dalla siccità nell'annata agraria 1989-90. Tra questi vi è quello contemplato dall'art. 2, comma 2, consistente in «un contributo *una tantum* di lire 2 milioni per ettaro» a favore delle aziende olivicole e viticole del Mezzogiorno, ricadenti nelle aree all'uopo delimitate da ciascuna Regione e danneggiate in misura superiore al cinquanta per cento dell'intera produzione lorda vendibile.

Successivamente, in sede di conversione del d.l. n. 136 del 2004, la legge n. 186 del 2004 ha introdotto, nel testo del decreto-legge medesimo, l'art. 8-*septies*, il cui comma 1 dispone che il contributo *una tantum* previsto dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 «deve intendersi erogabile dagli enti territoriali interessati entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del medesimo decreto-legge e nell'ambito della quota destinata a ciascun ente» e, al successivo comma 2, stabilisce che «al citato articolo 2, comma 2, del decreto-legge n. 367 del 1990, le parole: «di lire» sono sostituite dalle seguenti: «fino a lire».

A parere del giudice rimettente tale norma comporterebbe la degradazione del diritto soggettivo al contributo a mero interesse legittimo, attribuendo all'ente territoriale la discrezionalità nel determinare la misura del contributo il quale, ricorrendo i presupposti di legge, non sarebbe più pari in ogni caso a lire due milioni per ettaro, bensì andrebbe riconosciuto «fino a lire 2 milioni per ettaro» e comunque entro i limiti dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 11 del d.l. n. 367 del 1990 e della quota destinata a ciascun ente.

Di qui, secondo il rimettente, l'illegittimità dell'art. 8-septies del d.l. n. 136 del 2004 per violazione: *a)* dell'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di ragionevolezza, stante la mancanza di dubbi interpretativi in ordine all'originario testo dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 e l'esclusivo effetto retroattivo della norma censurata; *b)* degli artt. 101, 102 e 104 Cost., perché la norma avrebbe il solo fine di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie; *c)* degli artt. 3 e 24 Cost., per violazione del principio dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento giuridico e per lesione del diritto di difesa in quanto la degradazione da diritto soggettivo ad interesse legittimo ridurrebbe gli strumenti e la portata dei mezzi di tutela giudiziaria a disposizione degli interessati.

Le censure formulate dal rimettente muovono da un'erronea interpretazione della norma del 1990. La disposizione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 deve essere coordinata con quella dettata dal successivo art. 11 dello stesso decreto-legge che stabilisce, a carico dello Stato, l'erogazione di lire 650 miliardi per l'anno 1990 e di lire 250 miliardi per l'anno 1991. Il necessario rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. impone di ritenere che l'unica interpretazione dell'art. 2, comma 2, del d.l. n. 367 del 1990 accettabile in quanto conforme a Costituzione sia stata, sin dall'inizio, quella secondo la quale la norma riconosceva, a favore delle aziende agricole, il diritto soggettivo ad un contributo il cui oggetto, però, non coincideva necessariamente con l'intero ammontare indicato nella medesima norma (due milioni di lire per ogni ettaro), bensì con la somma matematicamente determinabile sulla base degli stanziamenti disponibili.

D'altronde, nello stesso senso, si è pronunciata la giurisprudenza di legittimità.

Tenendo conto di un simile significato occorre, dunque, valutare la legittimità costituzionale dell'art. 8-septies del d.l. n. 136 del 2004. La censura del rimettente diretta ad evidenziare un'illegittimità di tale articolo non è fondata. Non v'è alcuna irrazionale retroattività della norma perché essa afferma una delle interpretazioni plausibili dell'art. 2, comma 2, del d.l. 367 del 1990. Il legislatore del 1990 ha voluto che le aziende agricole danneggiate avessero diritto ad un contributo determinato matematicamente sulla base dei fondi effettivamente stanziati. All'art. 8-septies del d.l. n. 136 del 2004 deve essere quindi riconosciuta la semplice funzione di aver definitivamente imposto per legge la corretta interpretazione della norma del 1990.

Le argomentazioni svolte per il loro carattere assorbente esonerano dall'esame di tutte le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8-septies del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 101, 102 e 104 della Costituzione, dal Tribunale di Brindisi, sezione distaccata di Mesagne, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 136

Ordinanza 23 - 31 marzo 2006

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Demanio marittimo - Norme della Regione siciliana - Concessione di beni demaniali - Rilascio, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali produttive, anche per il «mantenimento di porzioni di strutture in regola sotto il profilo urbanistico, compatibilmente con le esigenze di cui alle precedenti categorie di utilizzazione» - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana - Denunciata illegittima sanatoria di immobili abusivi - Successiva promulgazione e pubblicazione della delibera legislativa, con omissione della disposizione oggetto di censura - Cessazione della materia del contendere.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 2005, art. 1, comma 1, lettera e).
- Costituzione, articoli 9, 3 e 97; statuto della Regione siciliana, artt. 14 e 17.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Annibale MARINI;

Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 2005 (disegno di legge n. 988), recante «Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo», promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, notificato il 16 novembre 2005, depositato in cancelleria il 24 novembre 2005 ed iscritto al n. 93 del registro ricorsi 2005.

Udito nella Camera di consiglio dell'8 marzo 2006 il giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 2005 (disegno di legge n. 988), recante «Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo»;

che, ad avviso del Commissario dello Stato, tale disposizione — secondo la quale la concessione dei beni demaniali marittimi è rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali produttive, anche per il «mantenimento di porzioni di strutture in regola sotto il profilo urbanistico, compatibilmente con le esigenze di cui alle precedenti categorie di utilizzazione» — viola gli artt. 9, 3 e 97 della Costituzione, nonché gli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, in relazione ai limiti posti al legislatore regionale in materia penale;

che, in particolare:

la norma consentirebbe la sanatoria di immobili realizzati abusivamente sul demanio marittimo, purché costituiscano porzioni di strutture in regola sotto il profilo urbanistico, laddove per tali beni vige l'esplicito divieto di sanatoria a norma dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 24 novembre 2003, n. 326; divieto ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 70 del 1975, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente e del paesaggio;

l'applicazione della disposizione impugnata potrebbe avere in Sicilia effetti dirompenti sull'equilibrio del territorio e sulla tutela del paesaggio, consentendo una sostanziale sanatoria di manufatti realizzati sul demanio marittimo, in violazione delle disposizioni vigenti, per uso turistico, balneare, sportivo o ricreativo, la norma, introducendo una nuova fattispecie di demanio marittimo, non contemplata dall'art. 1 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 1993, n. 494, violerebbe gli artt. 3 e 97 della Costituzione;

alla luce dei principi di ragionevolezza ed eguaglianza, essa determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai cittadini delle altre Regioni e degli stessi cittadini siciliani, i quali, avendo realizzato illegittimamente un immobile su terreni esenti da vincoli o di minore qualità ambientale rispetto alle coste demaniali, soggiacciono invece alla pena della demolizione.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 3 e 97 della Costituzione nonché agli artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera e), della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 9 novembre 2005 (disegno di legge n. 988), recante «Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo»;

che, successivamente all'impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione siciliana 29 novembre 2005, n. 15, con omissione della disposizione oggetto di censura;

che, pertanto, in conformità alla giurisprudenza di questa Corte (ordinanze n. 403 e n. 293 del 2005), è cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

Il Presidente: MARINI

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 31 marzo 2006.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 33

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2006
(della provincia autonoma di Bolzano)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa pubblica - Limiti all'acquisizione di immobili - Riduzione dell'ammontare dei trasferimenti erariali spettanti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto da terzi di immobili - Obbligo dell'invio anche all'Agenzia del territorio della comunicazione trimestrale delle Regioni e delle province autonome al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato concernente l'informativa cumulativa degli acquisti e delle vendite immobiliari per esigenze istituzionali o abitative - Previsione di verifiche sulla congruità dei valori immobiliari acquisiti e di segnalazione degli scostamenti rilevanti agli organi competenti per le eventuali responsabilità da parte dell'Agenzia del territorio - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione dell'autonomia patrimoniale e finanziaria della Provincia - Non consentita deroga unilaterale da parte della legislazione statale delle disposizioni statutarie e di attuazione in materia - Lesione del principio di buon andamento - Disparità di trattamento tra enti territoriali - Carattere dettagliato di previsioni relative a singole voci di spesa contraddittoriamente qualificate come norme di principio di coordinamento - Esorbitanza dalle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica e di tutela dell'unità economica della Repubblica - Attribuzione ad organi statali di funzioni di controllo non previste delle disposizioni statutarie e di attuazione - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 376/2003, 35/2005 e 417/2005.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 24 e 26.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 119, primo comma; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, titoli V e VI, artt. 68, 69, 70, 71, 75, 78, 80, 83, 84 e 104, comma primo; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432; legge 30 novembre 1989, n. 386.

Lavori pubblici - Norme della legge finanziaria 2006 - Deferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici della determinazione annuale dell'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti vigilati e delle relative modalità di riscossione, compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione delle opere pubbliche - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione della potestà legislativa primaria e della correlata potestà amministrativa della Provincia autonoma di Bolzano in materia di lavori pubblici di interesse provinciale - Denunciata introduzione di norma statale di dettaglio, anziché di principio fondamentale in materia di lavori pubblici - Ulteriore specificazione della medesima con provvedimenti regolamentari dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici - Incidenza sui principi costituzionali disciplinanti i rapporti tra fonti statali e regionali - Violazione delle norme statutarie riguardanti la quota parte del gettito delle entrate tributarie statali spettanti alla Provincia.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 67.
- Costituzione, art. 117, comma quarto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17, 16, 75 e 84; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, art. 1.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2006 - Contenimento della spesa per il personale di regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario - Modalità di applicazione del tetto di spesa - Monitoraggio dei dati relativi alla realizzazione del rispetto degli adempimenti di contenimento della spesa - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata irrazionale applicazione della disciplina alla Provincia autonoma di Bolzano, agli enti locali e alle aziende sanitarie afferenti al suo territorio - Mancata estensione delle garanzie e delle procedure concordate previste dal comma 148 - Lesione dell'autonomia di spesa della Provincia - Incidenza sulle norme statutarie relative all'intera disciplina e alla gestione delle attività provinciali in materia di equilibrato sviluppo della finanza comunale «compresi i limiti all'assunzione di personale» - Lamentata predisposizione di vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e delle province autonome - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio, contraddittoriamente qualificate come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - Lesione dell'autonomia riconosciuta alla Provincia in materia di contrattazione collettiva - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 315/2001 e 417/2005.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 198 e 204.
- Costituzione, art. 119, primo comma; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 17, comma terzo.

Corte dei conti - Norme della legge finanziaria 2006 - Giudizio di responsabilità contabile per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge finanziaria stessa - Facoltà dei soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di impugnazione, la definizione del procedimento mediante pagamento di una percentuale del danno quantificato nella sentenza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata introduzione di un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale - Denunciata lesione delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento e personale degli uffici provinciali per mancato adeguato risarcimento del danno erariale - Lamentata disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali riguardo al momento dell'addebitabilità dell'illecito (prima o dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria) - Violazione dei principi di buon andamento, certezza del diritto, razionalità ed eguaglianza.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 231 e 232.
- Costituzione, artt. 3 e 97; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1 e 16.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Disposizioni in materia di divieto di sospensione delle prenotazioni sanitarie - Regolamentazione dei casi di sospensione dell'erogazione delle prestazioni per motivi tecnici - Istituzione da parte del Ministero della salute della «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni» con compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico, predisposizione di linee guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di controllo sull'appropriatezza delle prescrizioni, di fissazione dei criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative - Previsione della misura delle sanzioni per sospensione delle prenotazioni sanitarie, violazione dell'obbligo della tenuta del registro delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, di diagnostica strumentale e di laboratorio e dei ricoveri ospedalieri ordinari - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata lesione della potestà normativa, legislativa ed amministrativa provinciale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di funzionamento e gestione delle istituzioni ed enti sanitari, di ordinamento del personale degli enti sanitari e connessa potestà sanzionatoria amministrativa, e di addestramento e formazione professionale - Incidenza sui rapporti tra fonti statali e provinciali - Denunciata inidoneità della disciplina statale di dettaglio ad esprimere principi fondamentali - Esorbitanza dalla competenza statale relativa ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - Lesione delle norme statutarie e di attuazione che attribuiscono alle Province autonome la competenza a determinare ed irrogare le sanzioni amministrative con conseguente violazione del principio di legalità - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 145/2005.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 282, 283 e 284.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 9, n. 10 e 16; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, come modificato, dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1.

Famiglia - Norme della legge finanziaria 2006 - Istituzione del «Fondo famiglia e solidarietà» e relativa dotazione presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - Concessione del «Bonus» per i figli nati o adottati nel 2005 e nel 2006 - Condizioni di rilascio e modalità di riscossione del «Bonus» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata lesione della potestà legislativa primaria della Provincia in materia di assistenza e beneficenza statutariamente attribuita direttamente alle province autonome - Mancato coinvolgimento degli organi e degli uffici provinciali - Contrasto con il principio che vieta trasferimenti finanziari dallo Stato con vincolo di destinazione nelle materie di competenza regionale e provinciale.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 330, 331, 332 e 333.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 25; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 3.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2006 - Razionalizzazione degli acquisti da parte del Servizio sanitario nazionale (SSN) - Classificazione dei dispositivi medici con decreto del Ministero della salute - Modalità di alimentazione e di aggiornamento della banca dati del Ministero della salute necessarie all'istituzione e gestione del repertorio generale dei dispositivi medici - Modalità di trasmissione da parte delle aziende sanitarie (ASL) al medesimo Ministero dei dati per il monitoraggio nazionale dei consumi per i dispositivi medici e delle informazioni relative ai costi unitari dei dispositivi acquistati - Sanzioni per l'inadempimento - Fissazione della data di decorrenza a partire dalla quale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (SSN) possono essere acquistati, utilizzati o dispensati i dispositivi medici iscritti nell'apposito repertorio - Obbligo di comunicazione annuale (entro il 30 aprile) con autocertificazione da parte delle aziende produttrici o che commercializzano dispositivi medici al Ministero della salute dell'ammontare complessivo della spesa sostenuta per attività di promozione - Versamento da parte di queste ultime di un contributo pari al 5% delle spese autocertificate a favore del bilancio dello Stato - Previsione delle sanzioni amministrative pecuniarie per omessa comunicazione di dati, documentazioni o altre informazioni richiesti dagli organi di vigilanza - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di norme statali di dettaglio non costituenti norme fondamentali di riforma economico-sociale ed estranee alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica - Lamentata lesione delle competenze provinciali in materia di igiene e sanità, di assistenza sanitaria ed ospedaliera, di ordinamento degli uffici provinciali - Contrasto con la norma statutaria che attribuisce alle province autonome la quota di nove decimi sui tributi erariali - Violazione dell'autonomia finanziaria provinciale.

- Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 409.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n.1, 9, n. 10, 16 e 75; d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, art. 2, come modificato, dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 267.

Energia - Norme della legge finanziaria 2006 - Concessioni idroelettriche - Modifiche all'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 - Nuova procedura per l'attribuzione a titolo oneroso delle concessioni per le grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico - Determinazione con decreto ministeriale dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti le procedure di gara - Abrogazione delle disposizioni che prevedono prerogative in favore della Regione autonoma della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Proroga di 10 anni delle grandi concessioni in corso - Introduzione di un canone aggiuntivo unico di concessione attribuito allo Stato (50 milioni di euro per anno) ed ai comuni interessati (10 milioni di euro per anno) - Possibilità di prevedere nel bando di gara per concessioni idroelettriche, a determinate condizioni, il trasferimento della titolarità del ramo di azienda relativo all'esercizio della concessione - Definizione dell'intera disciplina come norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di attuazione di obblighi comunitari - Necessaria armonizzazione degli ordinamenti delle regioni e province autonome entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge - Soppressione delle prerogative statutarie e di attuazione in materia di mercato interno dell'energia, di utilizzazione delle acque pubbliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Lamentata attribuzione della materia delle concessioni idroelettriche alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e di attuazione di obblighi comunitari - Contrasto con le disposizioni statutarie e di attuazione in materia - Lamentata incidenza sulle competenze provinciali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - Mancata intesa nella definizione dei requisiti organizzativi e finanziari per la gara - Contrasto con i principi che disciplinano i rapporti tra fonti statali e provinciali soprattutto in presenza di esigenze di sussidiarietà - Lamentata incidenza unilaterale sui rapporti concessori in corso - Mancato coinvolgimento delle regioni e province autonome nel procedimento di determinazione, incameramento e utilizzo del canone aggiuntivo - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1, commi 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491 e 492.
- Costituzione, artt. 116, commi primo e secondo, 117, comma terzo; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige artt. 12, 13, 14, 16, 17, 71, 104 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 6, commi 2 e 4, e 14; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, art. 1-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 4; decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463.

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore* Dott. Luis Dumwalder, rappresentata e difesa, tanto unitamente quanto disgiuntamente, in virtù di procura speciale in data 13 febbraio 2006 (all. 1), rogata dall'avv. Adolf Auckenthaler, Segretario generale della Giunta provinciale di Bolzano (Rep. 21322 dd. 13 febbraio 2006), e giusta deliberazione della Giunta provinciale della provincia autonoma di Bolzano n. 402 del 13 febbraio 2006 (all. 2), dagli avv. proff. Roland Riz e Giuseppe Franco Ferrari, presso il qual'ultimo è elettivamente domiciliata in Roma, via di Ripetta n. 142;

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», art. 1, commi 24, 26, 67, 198, 204, 231, 232, 282, 283, 284, 330, 331, 332, 333, 409 e da 483 a 492, in *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 2005, n. 302, S.O.

F A T T O

Nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 2005 è stata pubblicata la legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)».

Prima di esporre partitamene i motivi di censura relativi alle disposizioni di cui ai commi 24, 26, 67, 198, 204, 231, 232, 282, 283, 284, 330, 331, 332, 333, 409 e da 483 a 492 dell'art. 1, è opportuno anzitutto illustrare, almeno negli aspetti più rilevanti, il contenuto dei singoli commi impugnati.

I. — L'art. 1, comma 24, «Limiti all'acquisizione di immobili per gli enti territoriali», al dichiarato fine di garantire effettività alle prescrizioni contenute nel programma di stabilità e crescita presentato all'Unione europea, in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 119 della Costituzione e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in particolare — si legge — come principio di equilibrio tra lo stock patrimoniale e i flussi dei trasferimenti erariali, prevede una riduzione sui trasferimenti erariali a qualsiasi titolo spettanti nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano in misura pari alla differenza tra la spesa sostenuta nel 2006 per l'acquisto da terzi di immobili e la spesa media sostenuta nel precedente quinquennio per la stessa finalità. L'ultimo periodo del comma 24 è esplicito nell'affermare che «nei confronti delle regioni e delle province autonome viene operata un'analogia riduzione sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti».

Per le ragioni che si diranno, l'impugnato comma 24 lede l'autonomia patrimoniale e finanziaria, di entrata e di spesa, attribuita alla provincia autonoma di Bolzano in forza del Titolo VI dello Statuto di autonomia, delle relative norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975 n. 473, ed ai decreti legislativi 16 marzo 1992, n. 268, e 24 luglio 1996, n. 432, e delle norme di cui alla legge 30 novembre 1989, n. 386, e viola altresì l'art. 119, primo comma, della Costituzione, che garantisce alle regioni e, in virtù dell'art. 101. cost. n. 3/2001, alle province autonome autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

L'art. 1, comma 26, «Monitoraggio compravendita immobili», assoggetta le amministrazioni di cui al comma 24 e, quindi, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, al monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prevedendo l'obbligo di comunicare le informazioni trimestrali cumulate degli acquisti e delle vendite di immobili per esigenze di attività istituzionali o finalità abitative, nonché all'Agenzia del territorio, per le verifiche sulla congruità dei valori degli immobili acquisiti e per la segnalazione degli scostamenti «agli organi competenti per le eventuali responsabilità».

Tale disposizione attribuisce ad organi statali funzioni di controllo non previste dallo Statuto né dalle relative norme di attuazione, in particolare quelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992.

II. — L'art. 1, comma 67, «Disposizioni per l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici», demanda all'Autorità medesima la determinazione annuale dell'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, e risulta lesiva, per i motivi e sotto i profili che si diranno, delle attribuzioni provinciali in materia di lavori pubblici soprattutto nella parte in cui pone quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche il versamento del previsto contributo da parte degli operatori economici.

III. — L'art. 1, comma 198, «Concorso delle regioni e degli enti locali al contenimento degli oneri di personale», impone alle amministrazioni regionali, agli enti locali ed agli enti del Servizio sanitario nazionale di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica mediante l'adozione di misure atte a garantire che le spese di personale, ivi comprese quelle per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. Tale previsione, oltre a porsi in contrasto con quanto disposto dal comma 148 dello stesso art., viola l'autonomia finanziaria della provincia e le sue attribuzioni in materia di personale provinciale, anche in connessione con l'art. 1, comma 204, «Verifica del rispetto degli adempimenti», parimenti impugnato, il quale assoggetta, tra gli altri, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano al monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ai fini della «verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198».

IV. — L'art. 1, ai commi 231 («Giudizi di responsabilità contabile») e 232 («Delibera della sezione di appello»), della legge finanziaria 2006 prevede che i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata, in primo grado, sentenza di condanna nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 266/2005 possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza.

Si tratta di una disciplina irrazionale e idonea ad incidere sulle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alla provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, in quanto, tra l'altro, si priva l'ente che ha subito il danno del diritto di vedersi adeguatamente risarcito.

V. — Le norme di cui all'art. 1, comma 282, «Divieto di sospensione delle prenotazioni sanitarie», vietano alle aziende sanitarie ed ospedaliere di sospendere le attività di prenotazione ed impongono alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano l'adozione delle disposizioni necessarie per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni è legata a motivi tecnici, con l'obbligo di informare il Ministero della salute.

L'art. 1, comma 283, «Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prestazioni», prevede l'istituzione, da parte del Ministro della salute, della Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, cui affidare i compiti, tra l'altro, di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio sanitario; di predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, da adottarsi con decreto dello stesso Ministro; di predisposizione di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni delle medesime prestazioni; di fissazione dei criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative previste dal successivo comma 284, «Sanzioni per sospensione prenotazioni sanitarie», e di quelle per la violazione dell'obbligo della tenuta del registro delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, di diagnostica strumentale e di laboratorio e dei ricoveri ospedalieri ordinari di cui all'art. 3, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

Il comma 284 assegna alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di applicare le predette sanzioni, «secondo i criteri fissati dalla Commissione prevista dal comma 283».

I commi sopra citati, per le ragioni evidenziate nel seguito, violano le competenze della provincia autonoma di Bolzano in materia di formazione professionale e ordinamento del personale sanitario, igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera.

VI. — I commi 330 («Fondo famiglia e solidarietà»), 331 («Bonus per figli nati o adottati nel 2005») e 332 («Bonus per figli nati o adottati nel 2006») dell'articolo 1 prevedono, previa istituzione di un fondo al fine di assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico, la concessione, da parte dello Stato, di un assegno pari ad euro 1.000,00 per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005 nonché per ogni figlio nato nell'anno 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, o adottato, alle condizioni e secondo le modalità stabilite al successivo comma 333 («Riscossione del bonus presso gli uffici postali»), violando, per i motivi sotto dedotti, le competenze statutarie della provincia autonoma di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica e relative norme di attuazione, nonché la disposizione di cui all'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266.

VII. — Le disposizioni di cui all'impugnato comma 409, «Classificazione dispositivi medici», dell'art. 1, «ai fini della razionalizzazione degli acquisti da parte del Servizio sanitario nazionale», prevedono, tra l'altro, quanto segue:

a) la classificazione dei dispositivi medici è approvata con decreto del Ministro della salute; con la stessa procedura sono stabilite altresì le modalità di alimentazione e aggiornamento della banca dati del Ministero della salute necessarie alla istituzione e alla gestione del repertorio generale dei dispositivi

medici e alla individuazione dei dispositivi nei confronti dei quali adottare misure cautelative in caso di segnalazione di incidenti. Sono inoltre stabilite le modalità con le quali le aziende sanitarie devono inviare al Ministero della salute, per il monitoraggio nazionale dei consumi dei dispositivi medici, le informazioni sui costi unitari dei dispositivi acquistati, mediante specificazione delle aziende produttrici e dei modelli e si prevede che «le regioni, in caso di omesso inoltre al Ministero della salute delle informazioni di cui al periodo precedente, adottano i medesimi provvedimenti previsti per i direttori generali in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria»;

b) con la procedura di cui alla lettera *a)*, quindi con decreto del Ministro della salute, viene stabilita, con l'istituzione del repertorio generale dei dispositivi medici, la data a decorrere dalla quale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale possono essere acquistati, utilizzati o dispensati unicamente i dispositivi iscritti nel repertorio medesimo;

c) le aziende che producono o immettono in commercio in Italia dispositivi medici sono tenute a dichiarare mediante autocertificazione diretta al Ministero della salute, entro il 30 aprile di ogni anno, l'ammontare complessivo della spesa sostenuta nell'anno precedente per le attività di promozione;

d) entro la data di cui alla lettera *c)*, le aziende che producono o immettono in commercio dispositivi medici versano, in conto entrate del bilancio dello Stato, un contributo pari al 5 per cento delle spese autocertificate. I proventi derivanti da tali versamenti sono rassegnati sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute;

e) i produttori e i commercianti di dispositivi medici che omettono di comunicare al Ministero della salute dati, documentazioni o altre informazioni previste da norme vigenti con finalità di controllo e vigilanza sui dispositivi medici sono soggetti, quando non diversamente previsto, alla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 23, comma 4, del decreto legislativo n. 46 del 1997.

L'impugnato comma 409 prevede inoltre che, per l'inserimento delle informazioni nella banca dati necessaria alla istituzione e alla gestione del repertorio dei dispositivi medici, i produttori e i distributori tenuti alla comunicazione sono soggetti al pagamento, a favore del Ministero della salute, di una tariffa di euro 100,00 per ogni dispositivo. I proventi derivanti dalle tariffe sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute.

Sotto profili molteplici, come si dirà, anche queste disposizioni sono illegittime, in quanto norme di dettaglio lesive delle competenze legislative ed amministrative della provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali, igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché dell'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta.

VIII. — I commi da 483 a 492 dell'art. 1 dettano norme relative alle concessioni idroelettriche, prevedendo, mediante la modifica di alcune disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, una nuova procedura per l'attribuzione a titolo oneroso delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico e attribuendo alla competenza del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara. Vengono altresì abrogate le disposizioni che prevedono prerogative in favore della Regione autonoma della Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare, è prevista la proroga di 10 anni delle grandi concessioni di derivazione idroelettrica in corso rispetto alle date di scadenza previste dall'art. 12 del predetto decreto legislativo n. 79 del 1999, purché siano effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti, specificando la natura, l'entità e le modalità di tali interventi, e viene introdotto un canone aggiuntivo unico a carico dei soggetti titolari delle concessioni a favore dello Stato e dei comuni interessati.

Viene inoltre prevista la possibilità di prevedere nel bando di gara per concessioni idroelettriche, a determinate condizioni, il trasferimento della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i rapporti giuridici, dal concessionario uscente al nuovo concessionario.

Si stabilisce altresì che tali disposizioni costituiscono norme di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione e attuano i principi comunitari resi nel parere motivato della Commissione europea in data 4 gennaio 2004 e che le regioni e le province autonome devono armonizzare i propri ordinamenti alle stesse entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Tali norme sono illegittime in quanto di dettaglio e sono impugnate — sotto i profili precisati più avanti — oltre che per violazione dell'art. 117 Cost. nei termini precisati oltre, per contrasto con il principio di leale collaborazione e con le disposizioni di cui agli articoli 12, 13, 14, 16, 17, 104 e 107 dello Statuto T.-A.A. e relative norme

di attuazione, ed in particolare quelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115; al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381; al decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235; al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266; al decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463.

IX. — come si è detto e come più diffusamente si vedrà, in riferimento sia a disposizioni statutarie e di attuazione statutaria, sia a disposizioni del Titolo V della Costituzione, la richiamata disciplina statale risulta lesiva della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Bolzano sotto molteplici profili.

Di qui la necessità della proposizione del presente ricorso, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», art. 1, commi 24, 26, 67, 198, 204, 231, 232, 282, 283, 284, 330, 331, 332, 333, 409 e da 483 a 492, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 24 e 26, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)».

L'art. 1, comma 24, stabilisce quanto segue: «Per garantire effettività alle prescrizioni contenute nel programma di stabilità e crescita presentato all'Unione europea, in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 119 della Costituzione e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in particolare come principio di equilibrio tra lo stock patrimoniale e i flussi dei trasferimenti erariali, nei confronti degli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano i trasferimenti erariali a qualsiasi titolo spettanti sono ridotti in misura pari alla differenza tra la spesa sostenuta nel 2006 per l'acquisto da terzi di immobili e la spesa media sostenuta nel precedente quinquennio per la stessa finalità. Nei confronti delle regioni e delle province autonome viene operata un'analogica riduzione sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti».

Come si evince dalla rubrica del comma impugnato — «Limiti all'acquisizione di immobili per gli enti territoriali» — si tratta di una disciplina volta a limitare, attraverso il meccanismo sanzionatorio della riduzione dei trasferimenti, la spesa in conto capitale degli enti territoriali per l'acquisto di immobili, al fine apparente di evitare che per tali acquisizioni vengano utilizzati i trasferimenti erariali (misura la cui necessità «per garantire effettività alle prescrizioni contenute nel programma di stabilità e crescita presentato all'Unione europea» è peraltro tutta da dimostrare).

Tale disciplina lede non solo l'autonomia di spesa della ricorrente, garantita anche dall'art. 119, primo comma della Costituzione, ma si riflette soprattutto in una grave violazione della garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria provinciale, come delineata dal Titolo VI dello Statuto di autonomia e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione introdotte dal decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975 n. 473, dai decreti legislativi 16 marzo 1992, n. 268, e 24 luglio 1996, n. 432, nonché dalla legge 30 novembre 1989, n. 386.

Il denunciato comma 24, nel reiterare l'esplicito riferimento alle province autonome e nell'utilizzare l'ampia formula «trasferimenti erariali a qualsiasi titolo spettanti», prevede infatti un meccanismo del tutto anomalo e illegittimo di ridimensionamento delle entrate provinciali, in caso di esercizio, da parte della provincia, della propria autonomia di spesa in termini eccedenti i limiti indicati nel comma 24 sopra riportato.

A questo riguardo, occorre anzitutto premettere che è arbitrario sia imputare l'acquisto di immobili a quella parte del bilancio dell'ente alimentata da trasferimenti erariali piuttosto che da entrate proprie (ammesso che il fine della disposizione impugnata sia quello di evitare che per tali acquisizioni vengano utilizzati i trasferimenti erariali); sia assumere a parametro di misurazione indifferenziato il quinquennio precedente, ben potendo l'ente territoriale aver previamente programmato rilevanti acquisti di immobili — unitamente alla necessaria copertura finanziaria — proprio per l'esercizio 2006, dopo un periodo (eventualmente, il quinquennio precedente) di flessione o di forte contrazione della spesa per immobili, ciò che comporta anche la violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

L'irrazionalità del criterio in questione e le conseguenze in termini di disparità di trattamento tra enti territoriali (in violazione dell'art. 3 Cost.) sono palesi. Si aggiunga che la disposizione non fornisce alcun chiarimento

in ordine ai criteri di calcolo e determinazione della «spesa media sostenuta nel precedente quinquennio» per l'acquisto da terzi di immobili (si pensi, ad esempio, all'ipotesi dubbia dell'acquisizione di aree a scomputo di oneri di urbanizzazione).

Né è sufficiente, per escludere l'irrazionalità e l'illegittimità del comma 24, quanto stabilito dal successivo comma 25 («Deroghe ai limiti di acquisizione immobili»), a norma del quale «le disposizioni dei commi 23 e 24 non si applicano all'acquisto di immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole o asili». Anzi, in contraddizione con quest'ultima disposizione, la previsione di una riduzione dei «trasferimenti erariali a qualsiasi titolo spettanti» non consente neppure di comprendere quali trasferimenti e quali settori della spesa saranno colpiti dalla misura sanzionatoria, ciò che si traduce, tra l'altro, in un fattore di incertezza e di intralcio alla programmazione provinciale (tanto più che il comma impugnato, seppure apparentemente riferito al solo esercizio 2006, non dà alcuna certezza circa il proprio ambito temporale di efficacia ed il momento della decurtazione dei trasferimenti).

Per quanto più specificamente concerne la garanzia statutaria dell'autonomia patrimoniale e finanziaria, di entrata e di spesa, della provincia autonoma di Bolzano, la disciplina impugnata viola e deroga unilateralmente le disposizioni statutarie e di attuazione statutaria di seguito indicate.

Per quanto concerne il dettato statutario, risultano violate più disposizioni contenute nel Titolo V («Demanio e patrimonio della regione e delle province») e nel Titolo VI («Finanza della regione e delle province»), ed in particolare: l'art. 68, che presuppone un patrimonio immobiliare proprio delle province autonome, del quale la normativa introdotta dal comma 24 preclude l'incremento e l'autonoma gestione in conformità ai programmi ed al fabbisogno della provincia, ledendo così l'autonomia patrimoniale della stessa, nonché l'autonomia contabile e di bilancio della provincia e dei comuni, garantita alla prima dagli artt. 83 e 84 dello Statuto, ed ai secondi dal citato art. 83; gli artt. 69, 70, 71, 75 e 78 dello Statuto (e norme di attuazione di cui al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, spec. artt. 2, 4, commi 1, 5), che disciplinano la garanzia di compartecipazione della provincia al gettito di tributi erariali, destinata ad essere illegittimamente menomata in caso di acquisizioni di immobili in misura eccedente il limite introdotto con la legge finanziaria 2006 in considerazione dell'apparente latitudine della previsione circa la corrispondente riduzione «sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti» ove interpretata, peraltro contro ogni logica, come applicabile anche alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, in quota fissa o, come nel caso dell'art. 78, in quota variabile; l'art. 80, il quale attribuisce alla ricorrente potestà legislativa concorrente in materia di finanza locale, competenza che risulta illegittimamente lesa dalla previsione dell'applicazione del limite di spesa e del regime sanzionatorio di cui si tratta agli enti locali situati nel territorio provinciale (la competenza provinciale in materia di finanza locale è affermata anche dall'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975 n. 473, recante «Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale», a norma del quale «nella vigilanza e tutela di cui all'art. 54, n. 5, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, si intendono compresi tutti i provvedimenti di controllo in materia di finanza locale»; e dall'art. 17, commi 1 e 3, d.lgs. 16 marzo 1992 n. 268, «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»).

La disciplina statale in questione è in contrasto anche con l'art. 104, primo comma, St. T.-A.A., che esclude la possibilità di modifiche unilaterali del quadro statutario concernente l'autonomia finanziaria provinciale ad opera del legislatore statale («Fermo quanto disposto dall'art. 103 le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province»).

Per quanto concerne le norme di attuazione statutaria — neppure esse, com'è ovvio, modificabili unilateralmente dal legislatore statale — occorre fare riferimento ancora alla legge 30 novembre 1989, n. 386 («Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria»), la quale, oltre alla modifica della sopra invocate disposizioni statutarie, all'art. 5 ha stabilito quanto segue:

«1. — Le province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti.

2. — I finanziamenti recati da qualunque altra disposizione di legge statale, in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni, sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province».

A questo riguardo, occorre in primo luogo rilevare che il censurato meccanismo legislativo di riduzione dei trasferimenti statali non tollera alcuna eccezione neppure con riguardo ai fondi di cui al comma 1 del richiamato art. 5 legge n. 386/1989, riduzione peraltro in contrasto con la garanzia costituzionale dei livelli minimi-essenziali delle prestazioni, cui fa riferimento il medesimo comma 1 citato.

In secondo luogo, la disciplina statale denunciata appare altresì in contrasto con il riportato comma 2, anche alla luce del successivo comma 3, ai sensi del quale «per l'assegnazione e l'erogazione dei finanziamenti di cui al comma 2, si prescinde da qualunque adempimento previsto dalle stesse leggi ad eccezione di quelli relativi all'individuazione dei parametri o delle quote di riparto», individuazione, evidentemente, relativa al singolo finanziamento ed ai criteri per ripartirlo tra le regioni.

La disposizione statale impugnata, inoltre, ribalta il meccanismo disciplinato dal d.lgs. 16 marzo 1992 n. 268 («Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale») all'art. 13, comma 3, in base al quale «in caso di assegnazione di finanziamenti ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 30 novembre 1989, n. 386, i relativi stanziamenti di spesa sono comunque iscritti nel bilancio provinciale nella misura necessaria per far fronte rispettivamente agli impegni ed ai pagamenti previsti per l'esercizio in corso, salvo l'obbligo di compensare gli eventuali minori stanziamenti rispetto alle assegnazioni con maggiori stanziamenti negli esercizi successivi».

Il successivo comma 4 conferma il sopra richiamato regime speciale dei trasferimenti in favore delle province autonome prevedendo che «le somme assegnate ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge 30 novembre 1989, n. 386, sono erogate in una o più soluzioni, prescindendo da qualunque altro adempimento».

Non pare inutile, in ordine alla posizione gerarchica delle disposizioni di attuazione statutaria, richiamare la giurisprudenza costituzionale più recente. In essa, da un lato, si sottolinea l'equiparazione delle norme di attuazione statutaria alle norme statutarie, sotto il profilo della funzione di delineare il patrimonio di attribuzioni costituzionalmente garantite alle regioni speciali e alle province autonome (da ultimo, Corte cost., sent. n. 287/2005); dall'altro, la sovraordinazione gerarchica delle norme di attuazione rispetto alla legge ordinaria dello Stato, caratterizzata, come si legge nella recente sent. n. 249/2005, da una «naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) . . . rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione».

Le disposizioni sopra invocate e lo stesso art. 119 della Costituzione risultano poi lesi alla luce dei principi enunciati da codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 417/2005: «Va qui ribadito il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost.» (enfasi aggiunta).

Con riguardo ai vincoli alle politiche di bilancio, che lo Stato può porre esclusivamente con riguardo alla spesa corrente, e non in conto capitale, mediante «disciplina di principio» e «per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari» (sentenza n. 36 del 2004; v. anche le sentenze n. 376 del 2003 e nn. 4 e 390 del 2004), la medesima sent. n. 417/2005 — della quale è opportuno riportare alcuni passaggi — chiarisce:

«Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure — ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” — la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo”, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004).

Codesta Corte ha recentemente riaffermato tale principio, osservando che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò “in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi” (sent. n. 390 del 2004).

Nella specie, le disposizioni censurate non fissano limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma stabiliscono limiti [...] alle spese per l'acquisto di beni e servizi; vincoli che, riguardando singole voci di spesa, non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa» (corsivo aggiunto).

Le censure sopra avanzate vanno estese all'art. 1, comma 26, «Monitoraggio compravendita immobili», che assoggetta le amministrazioni di cui al comma 24 e, quindi, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, al monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze: «Ai fini del monitoraggio degli obiettivi strutturali di manovra concordati con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita, le amministrazioni di cui ai commi 23 e 24 sono tenute a trasmettere, utilizzando il sistema web laddove previsto, al Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una comunicazione contenente le informazioni trimestrali cumulate degli acquisti e delle vendite di immobili per esigenze di attività istituzionali o finalità abitative entro trenta giorni dalla scadenza del trimestre di riferimento. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le modalità e lo schema della comunicazione di cui al periodo precedente. Tale comunicazione è inviata anche all'Agenzia del territorio che procede a verifiche sulla congruità dei valori degli immobili acquisiti segnalando gli scostamenti rilevanti agli organi competenti per le eventuali responsabilità».

Il citato comma 26 attribuisce ad organi statali funzioni di vigilanza e controllo non previsti dallo Statuto di autonomia e relative norme di attuazione, in violazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, ed in particolare in contrasto con l'art. 2, comma 2 di tale d.P.R., il quale stabilisce che «il controllo di legittimità sugli atti e il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della provincia autonoma di Bolzano sono esercitati dalla sezione di controllo della Corte dei conti avente sede in Bolzano».

La richiamata disposizione viola altresì l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, ai sensi del quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

Le richiamate norme di attuazione precludono al legislatore ordinario di introdurre strumenti anomali di controllo sulla gestione finanziaria provinciale. Né il comma denunciato può ritenersi, almeno nei confronti della ricorrente, legittima «espressione di un coordinamento meramente informativo», giustificabile sulla base dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentt. nn. 417 e 35/2005; 376/2003). Tale disposizione, infatti, intende esplicitamente imporre alla provincia un obbligo di comunicazione ad organi ed enti statali (Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia del territorio) ai fini di successivi controlli e «verifiche sulla congruità dei valori degli immobili acquisiti» e sugli «scostamenti rilevanti», anche ai fini della segnalazione di «eventuali responsabilità» (come chiaramente si desume dall'ultimo periodo del comma 26).

Tra l'altro, si tratta di un controllo la cui regolamentazione è affidata anche ad un decreto ministeriale per la disciplina delle modalità e dello schema della comunicazione richiesta alla provincia ed agli enti locali situati nel suo territorio, in palese contrasto con i principi che regolano i rapporti tra fonti statali e provinciali (*ex plurimis* Corte cost., sentt. n. 420/1999, punto 4; n. 84/2001, punti 4 e 5; n. 314/2001, punto 5).

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'art. 1, comma 67, stabilisce che «l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, cui è riconosciuta autonomia organizzativa e finanziaria, ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento di cui al comma 65 determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, ivi compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche» (enfasi aggiunta).

Nella parte in cui pone quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche, il versamento del contributo da parte degli operatori economici, la riportata disposizione interferisce illegittimamente nelle competenze riconosciute alla provincia autonoma di Bolzano in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, ed in particolare viola gli artt. 8, n. 17, e 16 dello Statuto (nonché l'art. 1 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche»), ed altresì l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, applicabile alla provincia di Bolzano *ex art. 10 legge cost. n. 3/2001*, nella parte in cui attribuisce alle regioni competenza legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici (quindi nelle ipotesi nelle quali, alla stregua del Titolo V Cost., essi non risultino riconducibili al terzo comma dell'art. 117, ovvero alla competenza statale in virtù del secondo comma dello stesso articolo, o del principio di sussidiarietà).

La previsione di un contributo da parte degli operatori economici «quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche» costituisce infatti norma di dettaglio — disciplinante i procedimenti di scelta del contraente e, in generale, quelli comunque diretti alla realizza-

zione di opere pubbliche — per un verso introdotta in materia assegnata, nei limiti sopra specificati, alla competenza legislativa residuale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione; per un altro verso, in alcun modo configurabile (già, peraltro, alla luce dei criteri enunciati nella non più recentissima sent. n. 482/1995) come principio dell'ordinamento giuridico o norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica, ai sensi degli artt. 4 e 8 dello Statuto, parametri che, ai presenti fini, rilevano, in quanto più favorevoli, nei casi nei quali si tratti di lavori pubblici riconducibili — alla stregua del Titolo V Cost. ed in base ai criteri enunciati nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 303/2003 — al terzo comma dell'art. 117 (punto 2.3 della citata sentenza), ovvero alla competenza legislativa dello Stato, in virtù del secondo comma dello stesso art., o del principio di sussidiarietà.

La disposizione impugnata, inoltre, viola i parametri invocati anche perché prevede che la disciplina di dettaglio da essa introdotta sia ulteriormente specificata con provvedimento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in contrasto con la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte che esclude l'intervento di fonti secondarie governative o ministeriali — e, a maggior ragione, di provvedimenti regolamentari di altre autorità — nelle materie di competenza regionale (non è inutile, al riguardo, ricordare la sent. n. 302/2003, la quale ha dichiarato, tra l'altro, che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare, con il d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 e con il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, norme applicabili nei confronti delle regioni, anche a statuto speciale, e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente, ha annullato gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera *b*), 5, comma 1, lettera *h*) e 8, comma 1, del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nonché gli artt. 1, comma 2 e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferiscono alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome di Trento e di Bolzano; *b*) che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, con il d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, norme applicabili nei confronti delle province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente ha annullato l'art. 1, comma 3, del predetto d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferisce alle province autonome di Trento e di Bolzano).

In chiave meramente illustrativa e senza la pretesa di censurare nel giudizio in via principale atti non legislativi, l'attitudine lesiva della disciplina statale denunciata risulta puntualmente confermata dalla Deliberazione 26 gennaio 2006 dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, «Indicazione delle modalità attuative dell'art. 1, commi 65 e 67 della legge 23 dicembre 2005, n. 266» (in *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 31 gennaio 2006), laddove, all'art. 3, disciplina le modalità e i termini per il versamento della contribuzione prevista, interferendo palesemente nelle attribuzioni provinciali, legislative e amministrative, in materia di procedimenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche di interesse provinciale: «I soggetti [tenuti alla contribuzione] di cui all'art. 1, lettera *a*) del presente avviene dal momento della attribuzione, da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, del codice di identificazione del procedimento di selezione del contraente, che deve essere riportato nell'avviso pubblico, nella lettera di invito o nella richiesta di offerta comunque denominata. I soggetti di cui all'art. 1, lettera *b*), del presente provvedimento sono tenuti al pagamento della contribuzione quale condizione di ammissibilità alla procedura di selezione del contraente. Essi sono tenuti a dimostrare, al momento di presentazione dell'offerta, di avere versato la somma dovuta a titolo di contribuzione. La mancata dimostrazione dell'avvenuto versamento di tale somma è causa di esclusione dalla procedura di gara» (enfasi aggiunta).

Il richiamato art. 1, «Soggetti tenuti alla contribuzione», della Deliberazione attuativa dell'impugnato comma 67 prevede che «sono tenuti a versare un contributo a favore dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nell'entità e con le modalità previste dal presente provvedimento, i seguenti soggetti, pubblici e privati: *a*) le stazioni appaltanti di cui all'art. 2, comma 2 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni; *b*) gli operatori economici che intendono partecipare a procedure di scelta del contraente attivate dai soggetti di cui alla lettera *a*); *c*) gli organismi di attestazione di cui all'art. 8, comma 3 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni».

Si fa riferimento a soggetti, organi ed uffici evidentemente sottoposti alla competenza legislativa della ricorrente per quanto riguarda i lavori pubblici di interesse provinciale, tra i quali, attraverso il rinvio all'art. 2, comma 2, della legge n. 109/1994, anche gli enti locali situati nel territorio della provincia di Bolzano.

Occorre infine denunciare che l'impugnato comma 67 è altresì in contrasto, con riguardo alla contribuzione obbligatoria imposta ai soggetti pubblici e privati comunque coinvolti nelle procedure di appalto in ambito provinciale, con l'art. 75 dello Statuto T.-A.A., che attribuisce alle province autonome, tra le quote del gettito delle entrate tributarie dello Stato percepite nei rispettivi territori, «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...] ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti

pubblici» (primo comma, lettera *g*), «comprese anche le entrate afferenti all'ambito provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative od amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio delle rispettive province» (secondo comma).

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 198 e 204, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'art. 1, comma 198, stabilisce quanto segue: «Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all'art. 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all'art. 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni».

Il successivo comma 204 aggiunge che «alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal comma 198 si procede, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province, i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti, attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, comma 30, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e per gli altri enti destinatari della norma attraverso apposita certificazione, sottoscritta dall'organo di revisione contabile, da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario di riferimento».

La formulazione del comma in oggetto, attraverso il rinvio all'art. 2 del testo unico n. 267/2000 e, soprattutto, il richiamo del medesimo comma 198 operato dal successivo comma 204, anch'esso impugnato, che espresamente include le province autonome tra gli «enti destinatari della norma» di cui al comma 198, sembra — in contrasto con quanto previsto dal precedente comma 148 dello stesso art. 1 legge n. 266/2005 — illegittimamente estendere, senza le garanzie e le procedure concordate previste dal citato comma 148, anche alla ricorrente, agli enti locali ed alle aziende sanitarie afferenti al suo territorio il limite alle spese di personale corrispondente al loro ammontare nell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento.

Estensivamente interpretato, un limite siffatto, come risultante dai commi 198 e 204, è irrazionale in rapporto al comma 148 del medesimo art. 1 della legge n. 266/2005 ed illegittimo in quanto lede l'autonomia di spesa della provincia garantita dall'art. 119, primo comma, Cost., e finisce per incidere sull'intera disciplina e gestione delle attività provinciali violando anche il d.lgs. 16 marzo 1992 n. 268 («Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»), il quale, all'art. 17, comma 3, stabilisce, tra l'altro, che «le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all'assunzione di personale».

D'altro canto, anche se interpretato come riferito alle sole aziende sanitarie, il comma 198 appare illegittimo in quanto, in primo luogo, lede la competenza primaria in materia di personale provinciale, che riguarda anche il personale degli enti strumentali della provincia autonoma di Bolzano; per quanto specificamente concerne la spesa per il personale sanitario, la giurisprudenza costituzionale ha sempre riconosciuto un'ampia competenza alle province autonome (Corte cost., sent. n. 315/2001) chiarendo che alle stesse, anche in considerazione del regime di autofinanziamento del sistema sanitario provinciale, «spetta anche, di massima, la determinazione ultima degli obiettivi di spesa» (Corte cost., sent. n. 63/2000).

In secondo luogo e in ogni caso, la disciplina statale denunciata, comunque interpretata — contrariamente all'autoqualificazione, come tale irrilevante e comunque illegittima nella sua estensione e non riferibile alla ricorrente, di cui al comma 206 («Le disposizioni dei commi da 198 a 205 costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione») — pone un vincolo specifico alla spesa provinciale, violando l'autonomia di spesa della provincia garantita anche dall'art. 119, primo comma, Cost., di cui si invoca l'estensione alla ricorrente nella parte in cui prevede una forma più ampia di autonomia finanziaria sul versante della spesa, alla luce della ormai consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la quale, ancora da ultimo, ha chiarito che «secondo quanto costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può pre-

scrivere, criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (v., *ex multis*, sentenze n. 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004)» (sent. n. 449/2005; enfasi aggiunta).

Inoltre, il denunciato limite alle spese per il personale lede l'autonomia riconosciuta alla provincia in materia di contrattazione collettiva provinciale, con riguardo al personale dipendente dagli uffici provinciali e dagli enti sanitari della provincia (Corte cost. sentt. nn. 315/2001 e 171/2005).

Da quanto precede, e per le medesime ragioni, deriva l'illegittimità anche del citato comma 204, che contiene una disciplina strumentale rispetto al comma 198, assoggettando anche le province autonome di Trento e di Bolzano, illegittimamente e contraddittoriamente incluse tra i destinatari della norma di cui al comma 198, al monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per la verifica del rispetto degli adempimenti previsti dall'appena citato comma 198, in contrasto anche con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 231 e 232, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

L'impugnato comma 231 dell'art. 1 legge n. 266/2005 prevede che «con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza».

Il successivo comma 232, aggiunge che «la sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento».

Non si ignora che codesta ecc.ma Corte ha di recente chiarito che, in tema di responsabilità amministrativa, «vengono in evidenza le disposizioni dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, secondo le quali spettano alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile», precisando che «nella disciplina generale della responsabilità amministrativa i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla (come si rileva, ad esempio, dalla disposizione dell'art. 52 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante il "Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti", secondo la quale "la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto")», ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile».

Ma nel caso dei denunciati commi 231 e 232, l'irrazionalità della disciplina introdotta — nella sostanza, un anomalo provvedimento di «clemenza» in materia di responsabilità erariale — si traduce in una lesione delle competenze riconosciute alla provincia autonoma di Bolzano in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto di cui agli artt. 8, n. 1, e 16 dello Statuto, in quanto si priva l'ente che ha subito il danno — la provincia, anzitutto, nonché gli enti strumentali della stessa — del diritto di vedersi adeguatamente risarcito.

Inoltre, si introduce una disparità di trattamento tra i dipendenti e gli amministratori provinciali, a seconda che ad essi siano addebitabili illeciti commessi prima o dopo l'entrata in vigore della legge n. 266/2005 ed a seconda che essi siano stati condannati o assolti in primo grado (paradossalmente, il convenuto assolto in primo grado potrebbe essere condannato in appello senza potersi avvantaggiare degli impropri benefici concessi all'appellante che impugni una sentenza di condanna pronunciata in primo grado, in entrambi i casi per «fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge» n. 266/2005).

Nel presente caso, la palese violazione, da parte delle disposizioni denunciate, dei principi di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), certezza del diritto, razionalità ed eguaglianza (art. 3 Cost.) pare invocabile come parametro nel presente giudizio in via principale in quanto si traduce nella dedotta lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 282, 283 e 284 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

I commi 282, 283 e 284 della legge n. 266/2005 contengono una disciplina di estremo dettaglio lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite della provincia autonoma di Bolzano in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, ordinamento del personale degli enti sanitari della provincia e connessa potestà sanzionatoria amministrativa, formazione professionale. I commi impugnati contengono altresì disposizioni incompatibili con il principio di legalità ed i principi in materia di rapporti tra fonti statali e provinciali.

In base al comma 282, «Alle aziende sanitarie ed ospedaliere è vietato sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001. Le regioni e

le province autonome di Trento e di Bolzano adottano, sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti, operanti sul proprio territorio e presenti nell'elenco previsto dall'art. 137 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, disposizioni per regolare i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni è legata a motivi tecnici, informando successivamente, con cadenza semestrale, il Ministero della salute secondo quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 27 maggio 2002».

Il successivo comma 283 stabilisce: «Con decreto del Ministro della salute, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita la Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, cui sono affidati compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico e per i soggetti utenti del Servizio sanitario, di monitoraggio, studio e predisposizione di linee-guida per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni delle medesime prestazioni, nonché di promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale. Con detto decreto del Ministro della salute è fissata la composizione della Commissione, che comprende la partecipazione di esperti in medicina generale, assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, di rappresentanti del Ministero della salute, di rappresentanti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di un rappresentante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Le linee-guida sono adottate con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centoventi giorni dalla costituzione della Commissione. Alla Commissione è altresì affidato il compito di fissare i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative previste dal comma 284. Ai componenti della Commissione spetta il solo trattamento di missione. A tal fine è autorizzata la spesa annua di 100.000 euro a decorrere dall'anno 2006».

Il comma 284, anch'esso impugnato, infine, prevede quanto segue: «Ai soggetti responsabili delle violazioni al divieto di cui al comma 282 è applicata la sanzione amministrativa da un minimo di 1.000 euro ad un massimo di 6.000 euro. Ai soggetti responsabili delle violazioni all'obbligo di cui all'art. 3, comma 8, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, è applicata la sanzione amministrativa da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 20.000 euro. Spetta alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle sanzioni di cui al presente comma, secondo i criteri fissati dalla Commissione prevista dal comma 283».

Nel rinviare all'art. 3, comma 8, della legge n. 724/1994, il sopra riportato comma 284, estende la disciplina sanzionatoria alla responsabilità del direttore sanitario per la tenuta, presso le aziende sanitarie ed ospedaliere, del «registro delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, di diagnostica strumentale e di laboratorio e dei ricoveri ospedalieri ordinari».

Come si vede, il comma 282 impone alle province autonome obblighi specifici, con disposizioni di estremo dettaglio, a cominciare dal divieto di sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza».

La prenotazione delle prestazioni di cui al richiamato d.P.C.m. è rimessa alla potestà normativa delle regioni e delle province autonome dallo stesso Allegato 5 del d.P.C.m. sui L.e.a. (aggiunto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2002, «Linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa»), il quale, al punto 1, prevede che «Le regioni e le province autonome indicano, entro il 31 maggio 2002, i criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche, sulla base di valutazioni di appropriatezza e di urgenza, e le modalità per una corretta gestione delle liste di prenotazione al fine di garantire l'uniformità e la trasparenza delle stesse».

Il divieto di cui al comma 282, unitamente alla previsione di disposizioni regionali e provinciali per regolare, «sentite le associazioni a difesa dei consumatori e degli utenti», i casi in cui la sospensione dell'erogazione delle prestazioni è legata a motivi tecnici, «informando successivamente, con cadenza semestrale, il Ministero della salute secondo quanto disposto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 122 del 27 maggio 2002», costituisce disciplina di dettaglio lesiva delle attribuzioni legislative e amministrative provinciali in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera di cui all'art. 9, n. 10, e 16 St. T.-A.A., e di cui all'art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato dal d.lgs. n. 267/1992, il quale al secondo comma stabilisce che «alle province autonome competono le potestà legislative ed amministrative attinenti al funzionamento ed alla gestione delle istituzioni ed enti sanitari; nell'esercizio di tali potestà esse devono garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico-sanitaria ed ospedaliera non inferiori agli standards minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria».

L'obbligo di informazione semestrale del Ministero della salute è poi incompatibile con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992.

Con riguardo al citato art. 2 d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, occorre sottolineare che il riferimento agli «standards minimi» previsti dalle normative nazionale e comunitaria concerne la garanzia dei livelli minimi delle prestazioni, in Provincia di Bolzano peraltro ampiamente assicurata ed anzi integrata con la previsione di livelli aggiuntivi, e non implica alcuna competenza statale in ordine alla definizione della strumentazione organizzativa necessaria per assicurare tali standards prestazionali.

Qualora, a partire da una interpretazione estensiva della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, si volesse teorizzare una competenza legislativa e regolamentare statale estesa alle concrete e dettagliate modalità di organizzazione dell'attività assistenziale necessaria per garantire i livelli essenziali delle prestazioni (peraltro in contrasto con la sent. n. 120/2005, in tema di asili nido, che ha considerato estranei alla competenza statale di cui alla lettera *m*) l'assetto organizzativo e gestorio), occorre ricordare che si tratta di una competenza trasversale dello Stato comunque non applicabile alla ricorrente.

Su questo punto la giurisprudenza costituzionale è esplicita. Nella sent. n. 145/2005, si legge: «La tesi del Governo, secondo la quale la diretta applicabilità della citata legge alla provincia deriverebbe dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui al nuovo art. 117, terzo comma, lettera *m*), della Costituzione, è, poi, priva di fondamento. Senza entrare nella valutazione di tale tesi è sufficiente rilevare che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001, modificativa del Titolo V della Costituzione, si applicano alle province autonome, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge costituzionale, solo “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”. Sicché, deve necessariamente escludersi che le disposizioni della suddetta legge costituzionale possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita alla provincia ricorrente per effetto dello statuto di autonomia. Fermo restando, ricorrendone i presupposti, l'obbligo di adeguamento, imposto dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, ai principi e alle norme costituenti limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello stesso statuto».

A quest'ultimo riguardo, occorre ribadire il carattere di estremo dettaglio della disciplina contenuta nell'impugnato comma 282 e la sua inidoneità ad esprimere principi fondamentali o norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

L'impugnato comma 283 viola anzitutto l'art. 8, n. 29, dello Statuto T.-A.A., che attribuisce alla ricorrente potestà legislativa primaria in materia di «addestramento e formazione professionale», giacché prevede l'affidamento, con decreto ministeriale, alla istituenda Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, di «compiti di promozione di iniziative formative e di informazione per il personale medico». In materia di formazione del personale sanitario, la giurisprudenza costituzionale è costante nel riconoscere la competenza legislativa esclusiva (ed anche, parallelamente, quella amministrativa) della Provincia autonoma di Bolzano (Corte cost., sentt. n. 316/1993; 354/1994; 406/2001).

D'altro canto, anche la prevista predisposizione, da parte della Commissione di cui al comma 283, di «linee-guida», destinate ad essere poi adottate con decreto del Ministro della salute, «per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni, di forme idonee di controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni delle medesime prestazioni, nonché di promozione di analoghi organismi a livello regionale e aziendale» appare gravemente lesiva delle invocate attribuzioni della ricorrente in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, tanto più che se ne prevede l'adozione con atto non legislativo.

Né la previsione delle «linee-guida» da adottarsi con decreto del Ministro della salute può legittimamente imporsi alla Provincia autonoma di Bolzano in virtù del combinato disposto dei commi secondo, lettera *m*) e sesto, dell'art. 117 Cost., poiché, come si è visto, tale problematico schema di ampliamento trasversale delle competenze legislative e regolamentari statali non può essere applicato in danno della ricorrente, ostandovi l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, come chiaramente si desume dalla già richiamata sentenza n. 145/2005 di codesta ecc.ma Corte.

Parimenti lesivo delle attribuzioni provinciali appare poi il sistema sanzionatorio delineato dai commi 283 e 284, sia per violazione delle competenze provinciali in materia di personale degli enti sanitari della provincia e di assistenza sanitaria ed ospedaliera, rispetto alle quali la disciplina delle sanzioni amministrative è accessoria; sia per violazione dell'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992.

Il comma 284, infatti, per un verso disciplina sanzioni amministrative in materie — il personale degli enti sanitari della provincia; l'assistenza sanitaria ed ospedaliera — nelle quali la competenza legislativa ed amministrativa spetta alla ricorrente (artt. 8, n. 1; 9, n. 10; 16 St. T.-A.A.; art. 2 d.P.R. n. 474/1975), e lo fa in contrasto con la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, che in più occasioni ha chiarito che «la competenza san-

zionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (Corte cost., sent. n. 12/2004, che rinvia alle sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993).

Per altro verso, la disciplina statale denunciata assoggetta inammissibilmente la provincia autonoma, in sede di applicazione delle sanzioni amministrative, ai criteri fissati dalla Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni di cui al comma 283. Stabilisce infatti l'ultimo periodo del comma 284: «Spetta alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle sanzioni di cui al presente comma, secondo i criteri fissati dalla Commissione prevista dal comma 283», alla quale quest'ultimo comma illegittimamente affida «il compito di fissare i criteri per la determinazione delle sanzioni amministrative previste dal comma 284».

Risulta del tutto evidente anche la violazione dell'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992, il quale esclude che nelle materie di competenza propria delle province autonome la legge possa attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative («diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo»).

Inoltre, altrettanto manifesta appare la violazione del principio di legalità della sanzione amministrativa, in considerazione dell'ampia discrezionalità concessa alla Commissione, e del principio che esclude l'adozione di atti statali di rango sub-primario in materie assegnate alla competenza legislativa e amministrativa delle province autonome (anche sulla base del quadro costituzionale precedente la revisione del 2001, la giurisprudenza costituzionale era ferma nell'escludere norme secondarie statali in materie di competenza delle regioni o delle province autonome: *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 376/2002; 84/2001; 209/2000; 420/1999; 408 e 352/1998; 250/1996; 482, 378 e 333/1995; 461, 97 e 61/1992; /1992; 391, 349, 204, 49/1991).

Nel caso in oggetto, a maggior ragione, deve ritenersi illegittima l'attribuzione alla Commissione di cui al comma 283, da parte del legislatore statale, del potere paranormativo di adottare «criteri» destinati a regolare direttamente l'attività dei competenti organi provinciali, in sede di applicazione delle sanzioni amministrative.

Qualora, peraltro, si volessero invocare i principi enunciati da codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 361/2003, nella quale si è affermata la competenza del legislatore statale di principio, *ex art.* 117, terzo comma, Cost, a determinare sanzioni amministrative volte a tutelare il diritto alla salute (in quanto accessorie alla disciplina legislativa del divieto di fumare in determinati locali), si dovrebbe comunque sottolineare che, in tale decisione, si chiarisce che una siffatta competenza statale deve essere integralmente esercitata in forma legislativa.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 330-333, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

I commi da 330 a 333 dell'art. 1 disciplinano interventi statali in ambito assistenziale.

Il comma 330 prevede che «al fine di assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico, è istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo, con una dotazione finanziaria di 1.140 milioni di euro per l'anno 2006, destinata alle finalità previste ai sensi della presente legge».

Il successivo comma 331 prevede che «per ogni figlio nato ovvero adottato nell'anno 2005 è concesso un assegno pari ad euro 1.000».

Il comma 332 stabilisce che «il medesimo assegno di cui al comma 331 è concesso per ogni figlio nato nell'anno 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, ovvero adottato».

Il comma 333, infine, stabilisce nel dettaglio le modalità di erogazione di tali prestazioni assistenziali nei termini seguenti: «Il Ministero dell'economia e delle finanze comunica per iscritto, entro il 15 gennaio 2006, la sede dell'ufficio postale di zona presso il quale gli assegni possono essere riscossi con riferimento all'assegno di cui al comma 331 e, previa verifica dell'ordine di nascita, entro la fine del mese successivo a quello di nascita o di adozione con riferimento all'assegno di cui al comma 332. Gli assegni possono essere riscossi, in deroga ad ogni disposizione vigente in materia di minori, dall' esercente la potestà sui figli di cui ai commi 331 e 332, sempreché residente, cittadino italiano ovvero comunitario ed appartenente a un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno 2004 ai fini dell'assegno di cui al comma 331 e all'anno 2005 ai fini dell'assegno di cui al comma 332, non superiore ad euro 50.000. Per nucleo familiare s'intende quello di cui all'art. 1 del d.m. 22 gennaio 1993 del Ministro della sanità, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 21 del 27 gennaio 1993. La condizione reddituale di cui al presente comma è autocertificata dall' esercente la potestà, all'atto della riscossione dell'assegno, mediante riempimento e sottoscrizione di apposita formula prestampata in calce alla comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze, da verificare da parte dell'Agenzia delle entrate secondo procedure definite convenzionalmente. Per l'attuazione del presente comma il Ministero dell'economia e delle finanze — Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro si avvale di SOGEI S.p.a.».

Come si vede, previa istituzione del fondo di cui al comma 330, destinato ad assicurare la realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico, i commi 331 e 332 prevedono la concessione, da parte dello Stato, di un assegno pari ad euro 1.000 per ogni figlio nato o adottato nell'anno 2005 nonché per ogni figlio nato nell'anno 2006, secondo o ulteriore per ordine di nascita, o adottato, alle condizioni e secondo le modalità stabilite al successivo comma 333.

Tale disciplina viola le competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica e le relative norme di attuazione, nonché la disposizione di cui all'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, sia nel disciplinare la prevista prestazione di natura assistenziale, sia nel prevederne l'erogazione direttamente attraverso organi ed uffici dell'amministrazione statale, la quale si rapporta direttamente, senza alcun coinvolgimento della provincia, con i cittadini in essa residenti, com'è avvenuto attraverso lettere sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei ministri (all. 3) e come è previsto dal sopra riportato comma 333.

Le erogazioni disciplinate dalla normativa impugnata, alla stregua del dettato statutario, hanno natura non già previdenziale ma assistenziale, e sono, come si è detto, riconducibili all'art. 8, n. 25, dello Statuto, che attribuisce alle province autonome potestà legislativa primaria in materia di «assistenza e beneficenza pubblica».

L'invocata disciplina statutaria si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale in base alla quale l'art. 38 della Costituzione «configura due modelli strutturalmente e qualitativamente distinti: l'uno, fondato sulla solidarietà collettiva, garantisce ai "cittadini", ove ad alcuni eventi si accompagnino accertate situazioni di bisogno, "i mezzi necessari per vivere"; l'altro, suscettibile di essere realizzato mediante gli strumenti mutualistico-assicurativi, attribuisce ai "lavoratori", prescindendo da uno stato di bisogno, la diversa e più elevata garanzia del diritto a "mezzi adeguati alle loro esigenze di vita"» (Corte cost., sentt. n. 17 del 1995; n. 31 del 1986).

In questo senso è chiaramente orientata anche la normativa di attuazione statutaria. Stabilisce infatti l'art. 1 del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di previdenza e assicurazioni sociali», che la Regione T.-A.A., nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, ha facoltà di integrare la legislazione dello Stato e di costituire appositi istituti autonomi o di agevolarne l'istituzione, «in materia di protezione dei lavoratori sia dipendenti che autonomi, nei casi di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria e maternità» [corsivo aggiunto].

In questa prospettiva, il legislatore regionale può adottare disposizioni legislative per integrare la legislazione statale nella materia della previdenza sociale obbligatoria strettamente intesa e — in base all'art. 6 dello Statuto e all'art. 1-bis. del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58 (aggiunto dall'art. 1, d.lgs. 12 aprile 2001, n. 221) — disciplinare forme di previdenza complementare e integrativa.

Per contro, la Regione Trentino-Alto Adige non ha competenza legislativa (né competenza amministrativa) nella materia dell'assistenza sociale, assegnata dallo Statuto (art. 8, n. 25) alla potestà legislativa esclusiva delle province autonome, come ripetutamente affermato da codesta ecc.ma Corte, e ancora da ultimo nella sent. n. 106/2005, concernente la legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2003, n. 15 (Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore), dove si chiarisce che «l'intervento pubblico previsto dalle disposizioni censurate, come sopra descritto, appare quindi riconducibile alla nozione di "assistenza pubblica", materia certamente di competenza della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, n. 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige, come ribadito più volte alla stregua della giurisprudenza di questa Corte» (si vedano anche le sentt. nn. 267/2003; 520/2000; 355/1992; 75 e 36/1992; 532/1988; 139/1985; 250/1974).

Con riferimento alle attribuzioni della ricorrente, si ricordi anche l'art. 4 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469, recante «Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica», che recita: «Le attribuzioni degli organi dello Stato relative alle pensioni ed agli assegni a carattere continuativo in favore dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili restano ferme fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale nel rispetto delle norme fondamentali concernenti il diritto alla prestazione ed i requisiti soggettivi degli assistibili» (corsivo aggiunto).

Non si ignora la più recente giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, che ha ricondotto alla «previdenza sociale» (in senso lato) di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o) una disciplina statale analoga a quella di cui ai commi impugnati della legge n. 266/2005 (sent. n. 287/2004; la successiva sent. n. 423/2004, vertente su fattispecie differenti, ribadisce, al punto 7.3 del Considerato in diritto, la nuova impostazione).

Si tratta, nondimeno, di una giurisprudenza basata sul quadro costituzionale novellato dalla legge di revisione n. 3/2001, che non altera, in base all'art. 10 della medesima legge di revisione, il quadro delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Bolzano come risultanti dallo Statuto (art. 8, primo comma, n. 25) e dalle norme di attuazione.

D'altro canto, di ciò vi è implicita e almeno parziale conferma e consapevolezza nel d.m. 28 novembre 2003, «Disposizioni attuative dell'art. 21 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, in merito alla corresponsione dell'assegno per ogni figlio secondo od ulteriore per ordine di nascita», provvedimento di attuazione della disciplina legislativa oggetto della sent. n. 287/2004, il quale, all'art. 4, comma 1, precisa che «l'assegno pari ad € 1.000 è concesso ed erogato, per gli aventi diritto residenti nei comuni delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalle province medesime, secondo le norme dei rispettivi statuti».

Al riguardo, giova ribadire quanto stabilito dal già citato art. 4 del d.P.R. 283-1975 n. 469, recante «Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica», il quale stabilisce che «le attribuzioni degli organi dello Stato relative alle pensioni ed agli assegni a carattere continuativo in favore dei ciechi civili, dei sordomuti e degli invalidi civili restano ferme fino a quando non sarà diversamente disposto con legge provinciale nel rispetto delle norme fondamentali concernenti il diritto alla prestazione ed i requisiti soggettivi degli assistibili» (corsivo aggiunto).

Se, come si è ribadito, le norme di attuazione attribuiscono alla Provincia autonoma di Bolzano competenza esclusiva con riguardo a tali importanti prestazioni (costituenti fondamentali diritti soggettivi, alla stregua dei principi enunciati nella citata sent. n. 423/2004), a maggior ragione devono ritenersi riconducibili all'art. 8, n. 25, dello statuto le provvidenze disciplinate dall'art. 1, commi 330-333, della legge n. 266/2005, che quindi illegittimamente dispone e disciplina la concessione delle stesse anche ai nuclei familiari residenti in Provincia di Bolzano, senza prevedere alcun coinvolgimento degli organi e degli uffici provinciali, coinvolgimento che, peraltro, di per sé non basterebbe a rendere le disposizioni impugnate compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita della ricorrente in questa materia se disgiunto da adeguate garanzie di pieno rispetto dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 266/1992, a norma del quale, «fermo restando quanto disposto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nelle materie di cui al comma 1 le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale».

Tale fondamentale disposizione di attuazione statutaria rende particolarmente rigoroso, anche rispetto agli interventi statali di cui ai denunciati commi 330-333, nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, il divieto dei vincoli di destinazione delle risorse previste da fondi statali ed il principio che vieta trasferimenti finanziari dallo Stato agli enti territoriali (e ad altri soggetti, pubblici e privati) con vincolo di destinazione, nelle materie di competenza regionale e provinciale, che la giurisprudenza ha in più occasioni ribadito (*ex plurimis*, sentt. n. 370/2003; 16 e 423/2004).

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 409, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Il comma 409 dell'art. 1 contiene una regolamentazione di dettaglio lesiva delle attribuzioni costituzionalmente garantite della Provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera, ordinamento degli uffici provinciali, autonomia finanziaria provinciale di entrata e di spesa.

La disciplina impugnata, allo scopo apparente di razionalizzare gli acquisti da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere prevede che, con decreto del Ministro della salute, si provveda alla classificazione dei dispositivi medici acquistabili ed utilizzabili dal Servizio sanitario nazionale; a stabilire le modalità di alimentazione e aggiornamento della Banca dati e le modalità con cui le ASL devono inviare al Ministero le informazioni per il monitoraggio; all'istituzione di un repertorio dei dispositivi.

Si tratta di una disciplina di estremo dettaglio che impone agli enti sanitari non solo limitazioni sul versante delle acquisizioni di dispositivi medici, peraltro estranee alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ma anche specifici obblighi di vigilanza e informazione, ai fini del monitoraggio nazionale, nonché una serie di adempimenti ed oneri a carico dei produttori di dispositivi medici.

L'attitudine invasiva di tale normativa di dettaglio appare tanto più evidente alla luce dell'ampiezza del suo ambito di applicazione, in conseguenza della latitudine della definizione di dispositivo medico accolta dal d.lgs. 24 febbraio 1997, n. 46, «Attuazione della direttiva 93/42/CEE, concernente i dispositivi medici» («qualsiasi strumento, apparecchio, impianto, sostanza o altro prodotto, utilizzato da solo o in combinazione, compreso il software informatico impiegato per il corretto funzionamento, e destinato dal fabbricante ad essere impiegato nell'uomo a scopo di diagnosi, prevenzione, controllo, terapia o attenuazione di una malattia; di diagnosi, controllo, terapia, attenuazione o compensazione di una ferita o di un handicap; di studio, sostituzione o modifica dell'anatomia o di un processo fisiologico; di intervento sul concepimento, il quale prodotto non eserciti l'azione principale, nel o sul corpo umano, cui è destinato, con mezzi farmacologici o immunologici né mediante processo metabolico ma la cui funzione possa essere coadiuvata da tali mezzi»).

In particolare, le disposizioni dell'impugnato comma 409 prevedono quanto segue:

«Ai fini della razionalizzazione degli acquisti da parte del Servizio sanitario nazionale:

a) la classificazione dei dispositivi prevista dal comma 1 dell'art. 57 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è approvata con decreto del Ministro della salute, previo accordo con le regioni e le province autonome, sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Con la medesima procedura sono stabilite: 1) le modalità di alimentazione e aggiornamento della banca dati del Ministero della salute necessarie alla istituzione e alla gestione del repertorio generale dei dispositivi medici e alla individuazione dei dispositivi nei confronti dei quali adottare misure cautelative in caso di segnalazione di incidenti; 2) le modalità con le quali le aziende sanitarie devono inviare al Ministero della salute, per il monitoraggio nazionale dei consumi dei dispositivi medici, le informazioni previste dal comma 5 dell'art. 57 della citata legge n. 289 del 2002. Le regioni, in caso di omesso inoltro al Ministero della salute delle informazioni di cui al periodo precedente, adottano i medesimi provvedimenti previsti per i direttori generali in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria».

La previsione del decreto ministeriale per la classificazione dei dispositivi, unitamente a quanto lo stesso comma 409 poco oltre precisa alla lettera *b)* — e cioè che «con la procedura di cui alla lettera *a)* viene stabilita, con l'istituzione del repertorio generale dei dispositivi medici, la data a decorrere dalla quale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale possono essere acquistati, utilizzati o dispensati unicamente i dispositivi iscritti nel repertorio medesimo» — introduce una disciplina di dettaglio in violazione dell'art. 9, n. 10, dello Statuto il quale, in materia di igiene e sanità, consente al legislatore statale di intervenire solo attraverso norme fondamentali di riforma o principi fondamentali e non anche con disposizioni legislative di dettaglio, né, tanto meno, come invece illegittimamente previsto dalla legge n. 266/2005, con decreto ministeriale.

Anche quanto previsto ai nn. 1 e 2 della lettera *a)* del comma 409 appare costituzionalmente illegittimo in quanto, con disposizioni di estremo dettaglio, si impongono specifici obblighi alle aziende sanitarie, ma anche alle regioni ed alle province autonome, in ordine alle informazioni relative agli incidenti ed ai costi unitari dei dispositivi medici acquistati semestralmente, con obbligo di specificare aziende produttrici e modelli.

Ancora *sub a)* si prevede altresì — con disposizione peraltro nel complesso ambigua e pertanto riferibile anche agli uffici provinciali — che le regioni «in caso di omesso inoltro al Ministero della salute delle informazioni di cui al periodo precedente, adottano i medesimi provvedimenti previsti per i direttori generali in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria»; inoltre, si prevede di disciplinare ulteriormente tutto ciò con decreto ministeriale, in materie (ordinamento degli uffici provinciali, igiene e sanità, assistenza sanitaria e ospedaliera) assegnate alla potestà legislativa e amministrativa della ricorrente dagli artt. 8 n. 1, 9, n. 10, 16 dello Statuto e 2, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, come modificato dal d.lgs. n. 267/1992. Appare costituzionalmente illegittimo anche quanto previsto alla lettera *e)*, giacché introduce disposizioni di dettaglio in materia di igiene e sanità.

Passando ad un ulteriore profilo, alla lettera *c)* del comma 409 si stabilisce — probabilmente allo scopo di contenere la «pressione promozionale» dei produttori di dispositivi medici sulle strutture e sugli operatori sanitari — che «le aziende che producono o immettono in commercio in Italia dispositivi medici sono tenute a dichiarare [...] l'ammontare complessivo della spesa sostenuta nell'anno precedente per le attività di promozione» rivolte ai medici e agli operatori sanitari. Inoltre, alla lettera *d)*, si prevede che «entro la data di cui alla lettera *c)*, le aziende che producono o immettono in commercio dispositivi medici versano, in conto entrate del bilancio dello Stato, un contributo pari al 5 per cento delle spese autocertificate [per le attività di promozione di cui alla lettera *c)*] al netto delle spese per il personale addetto. I proventi derivanti da tali versamenti sono riassegnati, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sulle corrispondenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute».

Gli ultimi tre periodi dell'impugnato comma 409 prevedono poi il pagamento, da parte dei produttori e dei distributori e a favore del Ministero della salute, di una tariffa di 100 euro per ogni dispositivo ai fini dell'obbligatorio inserimento delle informazioni relative nella banca dati necessaria alla istituzione e alla gestione del repertorio dei dispositivi medici e per l'inserimento di informazioni relative a modifiche dei dispositivi già inclusi, prevedendo che, come nell'ipotesi precedente, «i proventi derivanti dalle tariffe sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, alle competenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della salute».

Neppure la disciplina contenuta alle lettere *c)*, *d)* ed *e)* del denunciato comma 409 esprime norme fondamentali di riforma economico-sociale o principi fondamentali, e pertanto viola, le richiamate previsioni statutarie in materia di igiene e sanità per il suo carattere dettagliato. Inoltre, con riguardo alle aziende di produzione e distribuzione che operano nel territorio provinciale, la stessa disciplina appare in contrasto con l'art. 75 dello Statuto T.-A.A., che attribuisce alle province autonome, tra le quote del gettito delle entrate tributarie dello Stato percelte

nei rispettivi territori, «i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate [...] ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici» (primo comma, lettera *g*), «comprese anche le entrate afferenti all'ambito provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative od amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio delle rispettive province» (secondo comma).

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 483 a 492, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

I commi da 483 a 492 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 dettano norme relative alle concessioni idroelettriche, prevedendo, mediante la modifica di alcune disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, «Attuazione della direttiva 96/1992/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», una nuova procedura per l'attribuzione a titolo oneroso delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico e attribuendo alla competenza del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara.

Occorre anzitutto sottolineare l'impossibilità di ricondurre, come vorrebbe l'incomprensibile formulazione del comma 491, l'intera disciplina contenuta nei commi impugnati all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) ed agli obblighi comunitari («Le disposizioni del presente articolo costituiscono norme di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e attuano i principi comunitari resi nel parere motivato della Commissione europea in data 4 gennaio 2004»). Da un lato, infatti, l'impropria evocazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*) deve ritenersi inidonea a giustificare una deroga alle disposizioni statutarie e di attuazione statutaria in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di seguito specificate, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, come chiarito da codesta ecc.ma Corte — con riferimento ad un'alinea non meno importante del secondo comma dell'art. 117 — nella sent. n. 145/2005. Dall'altro lato, gli obblighi comunitari non legittimano l'intervento del legislatore statale nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome al di fuori delle ipotesi nelle quali si giustifica l'adozione di provvedimenti sostitutivi *ex art.* 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost.

In secondo luogo, va subito denunciata la gravissima lesione dell'autonomia provinciale derivante, oltre che dal comma 492 («Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge le regioni e le province autonome armonizzano i propri ordinamenti alle norme dei commi da 483 a 491»), dall'abrogazione di cui al comma 484, il quale laconicamente recita:

«È abrogato l'art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79».

Si tratta di un *vulnus* diretto all'autonomia della ricorrente, giacché l'abrogato art. 16 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, «Attuazione della direttiva 96/1992/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», rubricato «Prerogative della Regione autonoma della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano», stabilisce:

«1. — Sono fatte salve le prerogative statutarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto ai commi 15 e 16 dell'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481. Il necessario coordinamento tra le norme del presente decreto ed i vigenti ordinamenti statutarî della Regione Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è demandato ad apposite norme di attuazione dei relativi statuti da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché al decreto legislativo da emanare ai sensi dell'art. 12, comma 10, del presente decreto.

2. — Le norme di attuazione degli statuti di cui al comma 1 possono definire norme anche indipendentemente dalla disciplina di cui ai commi 3, 6 e 7 dell'art. 12».

L'impugnato comma 484 è pertanto diretto a sopprimere le garanzie statutarie e quelle introdotte dalle norme di attuazione in materia di grandi concessioni di derivazione idroelettrica, ed in particolare dal d.lgs. 11 gennaio 1999, n. 463, «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica», adottato anche ai fini di cui al riportato art. 16 del d.lgs. n. 79/1999, illegittimamente abrogato.

La disciplina recata dai commi da 483 a 492, soprattutto in conseguenza della portata esplicitamente lesiva dei riportati commi 484 e 492, viola la competenza legislativa provinciale, anche di attuazione del diritto comunitario, in materia di utilizzazione delle acque pubbliche e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, a seguito delle citate norme di attuazione ed in forza dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 non più limitata dall'art. 9, n. 9, dello Statuto e pertanto di natura (almeno) concorrente (come, per quanto attiene alla produzione e distribuzione di energia, esplicitamente riconosciuto da codesta ecc.ma Corte nella sent. n. 383/2005).

L'impugnata disciplina statale si pone pertanto in contrasto, per i motivi in parte sopra già dedotti e di seguito meglio specificati, con specifico riferimento alle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico nella Provincia di Bolzano, con gli artt. 12, 13, 14, 16, 17, 104 e 107 dello Statuto di autonomia; con il decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1973, n. 115, «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle Province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione»; il decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381 «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche»; il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235, «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia»; il decreto legislativo 11 novembre 1999, n. 463, «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica»; il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento».

Inoltre i commi denunciati si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede — in materia di produzione e distribuzione dell'energia — forme di autonomia più ampie rispetto a quelle garantite alla ricorrente dalle disposizioni statutarie e di attuazione statutaria.

In particolare, il comma 483, mediante la modifica di alcune disposizioni del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, prevede una nuova procedura per l'attribuzione a titolo oneroso delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso idroelettrico e attribuisce alla competenza del Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, la determinazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi, dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara, in contrasto con i principi che disciplinano i rapporti tra fonti statali e fonti provinciali nelle materie di competenza provinciale, qualora tale provvedimento statale abbia natura regolamentare; ovvero, qualora si tratti di un provvedimento concernente la singola gara, in contrasto con il principio di leale collaborazione, che in questi casi, versandosi in materia di competenza della ricorrente, imporrebbe quanto meno un'intesa forte (Corte cost., sent. n. 383/2005) e comunque in contrasto con l'art. 4 del d.lgs. n. 266/1992, a norma del quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative [...] diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo».

Al comma 485 è poi prevista — illegittimamente, anche perché con legge provvedimento non si può unilateralmente incidere sui rapporti concessori in oggetto — la proroga di dieci anni delle grandi concessioni di derivazione idroelettrica in corso: «In relazione ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica, anche per quanto riguarda la definizione di principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica, tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica, in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza previste nei commi 6, 7 e 8 dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, purché siano effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti, come definiti al comma 487».

Sotto il profilo finanziario, il comma 486 stabilisce che «il soggetto titolare della concessione versa entro il 28 febbraio per quattro anni, a decorrere dal 2006, un canone aggiuntivo unico, riferito all'intera durata della concessione, pari a 3.600 euro per MW di potenza nominale installata e le somme derivanti dal canone affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per l'importo di 50 milioni di euro per ciascun anno, e ai comuni interessati nella misura di 10 milioni di euro per ciascun anno», e ciò in contrasto con l'art. 71 dello Statuto di autonomia, a norma del quale «per le concessioni di grande derivazione di acque pubbliche esistenti nella provincia, accordate o da accordarsi per qualunque scopo, lo Stato cede a favore della provincia i nove decimi dell'importo del canone annuale stabilito a norma di legge», e con l'art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale», il quale stabilisce che «i canoni di concessione di grande derivazione di acque pubbliche di cui all'art. 71 dello statuto, ceduti alle Province autonome di Trento e Bolzano nella misura fissa dei nove decimi, si riferiscono al demanio idrico dello Stato», mentre «i canoni per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche sul demanio idrico provinciale restano acquisiti al bilancio delle rispettive province».

Dalla legge finanziaria 2006 viene altresì prevista la possibilità di prevedere nel bando di gara per concessioni idroelettriche, a determinate condizioni, il trasferimento della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio

della concessione (comma 489: «Fermo restando quanto previsto dall'art. 25, commi primo e secondo, del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il bando di gara per concessioni idroelettriche può anche prevedere il trasferimento della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione, comprensivo di tutti i rapporti giuridici, dal concessionario uscente al nuovo concessionario, secondo modalità dirette a garantire la continuità gestionale e ad un prezzo, entrambi predeterminati dalle amministrazioni competenti e dal concessionario uscente prima della fase di offerta e resi noti nei documenti di gara»).

I denunciati commi da 483 a 492 — senza prevedere, in contrasto con il principio di leale collaborazione, alcuna procedura di intesa con le regioni e le province autonome — introducono automatismi, come la proroga decennale delle concessioni, e contengono disposizioni di dettaglio incompatibili con la competenza legislativa spettante alla provincia e contrastanti con i parametri statuari e di attuazione statutaria sopra indicati, a cominciare dagli artt. 12 — il quale, tra l'altro, al quarto comma stabilisce che «il Ministero competente adotta i provvedimenti concernenti l'attività dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) nella regione, sentito il parere della provincia interessata» — e 13 St. T.-A.A., il quale stabilisce quanto segue: «Nelle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, i concessionari hanno l'obbligo di fornire annualmente e gratuitamente alle Province di Bolzano e di Trento — per servizi pubblici e categorie di utenti da determinare con legge provinciale — 220 kwh per ogni kw di potenza nominale media di concessione, da consegnare all'officina di produzione, o sulla linea di trasporto e distribuzione ad alta tensione collegata con l'officina stessa, nel punto più conveniente alla provincia.

Le province stabiliscono altresì con legge i criteri per la determinazione del prezzo dell'energia di cui sopra ceduta alle imprese distributrici, nonché i criteri per le tariffe di utenza, le quali non possono comunque superare quelle deliberate dal CIP.

I concessionari di grandi derivazioni a scopo idroelettrico dovranno corrispondere semestralmente alle province lire 6,20 per ogni kwh di energia da esse non ritirata. Il compenso unitario prima indicato varierà proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 per cento del prezzo medio di vendita della energia elettrica dell'ENEL, ricavato dal bilancio consuntivo dell'ente stesso.

Sulle domande di concessione per grandi derivazioni idroelettriche presentate, nelle Province di Trento e di Bolzano, in concorrenza dell'Enel e dagli enti locali, determinati in base a successiva legge dello Stato, provvede il Ministro per i lavori pubblici di concerto col Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e d'intesa con la provincia territorialmente interessata».

Le prerogative previste in favore della ricorrente dalle citate disposizioni statuarie risultano esplicitamente disattese dal comma 484, che abroga l'art. 16 del d.lgs. n. 79/1999; dal comma 485, che, evidentemente senza la previa intesa di cui all'art. 13 dello Statuto, dispone la proroga decennale di «tutte le grandi concessioni di derivazione idroelettrica» in corso alla data di entrata in vigore della legge n. 266/2005, «purché siano effettuati congrui interventi di ammodernamento degli impianti, come definiti al comma 487»; dal comma 489, secondo il quale il «bando di gara per concessioni idroelettriche può anche prevedere il trasferimento della titolarità del ramo d'azienda relativo all'esercizio della concessione», ciò che, di nuovo, esclude il necessario coinvolgimento della provincia attraverso la procedura di intesa prevista dallo Statuto.

Né la disciplina statale impugnata pare lasciare spazio al meccanismo cooperativo previsto dal terzo comma dell'art. 14 St., a norma del quale «l'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato».

L'intento di escludere le garanzie statuarie e di attuazione statutaria è peraltro fatto palese dall'impugnato comma 484, il quale — abrogando l'art. 16 del d.lgs. n. 79/1999 — risulta specificamente preordinato alla soppressione delle garanzie e delle prerogative costituzionalmente garantite alla ricorrente in materia di grandi derivazioni idroelettriche, nonché di produzione e distribuzione di energia elettrica, di cui ai citati artt. 12 e 13 dello Statuto ed alle relative norme di attuazione.

Occorre infatti ricordare ancora che l'art. 16 del d.lgs. n. 79/1999, illegittimamente abrogato, tra l'altro, recita: «1. Sono fatte salve le prerogative statuarie della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano, secondo quanto previsto ai commi 15 e 16 dell'art. 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481». E il richiamato art. 2 della legge n. 481/1995 («Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità») stabilisce per l'appunto che «nelle Province autonome di Trento e di Bolzano si applicano gli articoli 12 e 13 del testo unico approvato

con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e le relative norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, e nel decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1977, n. 235».

Come si vede, i commi impugnati della legge finanziaria 2006 introducono un congegno normativo diretto, all'evidenza, ad azzerare le garanzie statutarie e di attuazione statutaria nella materia in oggetto, ciò che peraltro risulta in termini non meno chiari considerando l'altra parte dell'art. 16 del d.lgs. n. 79/1999, «Attuazione della direttiva 96/1992/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», oggetto dell'abrogazione illegittimamente disposta dal comma 484, vale a dire il periodo nel quale si dispone che «il necessario coordinamento tra le norme del presente decreto ed i vigenti ordinamenti statutari [...] delle Province autonome di Trento e di Bolzano è demandato ad apposite norme di attuazione dei relativi statuti».

In tal modo, si intende «sospendere», ed anzi sopprimere, nel settore delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche e del mercato interno dell'energia elettrica, non solo il sistema di garanzie risultante dalla citate disposizioni dello Statuto T.-A.A., ma anche, in blocco, l'insieme delle relative disposizioni di attuazione statutaria.

In particolare, l'art. 6 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, «Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche», come sostituito dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463 («Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica»), il quale, al comma 2, prevede che «le derivazioni di acque, ivi comprese le grandi derivazioni a scopo idroelettrico, sono regolate dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche di cui all'art. 8, che definisce altresì il minimo deflusso costante necessario alla vita negli alvei sottesi»; e, al comma 4, che «i disciplinari delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico in atto alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono adeguati alle previsioni del piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche», elaborato secondo procedure cooperative dal comitato di cui all'art. 8. Si tratta di una disciplina della quale evidentemente il comma 484 intende escludere l'applicazione ai procedimenti di scelta del concessionario ed ai rapporti concessori regolati dalle disposizioni impugnate, in particolare dai commi 483, 485 e 489. Analogo rilievo riguarda l'art. 14, secondo comma, del d.P.R. n. 381/1974.

I commi denunciati risultano poi incompatibili con l'art. 1-*bis* del d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di energia» (aggiunto dall'art. 11 del d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463), il quale, al comma 1, stabilisce che «con decorrenza dal 1° gennaio 2000 è delegato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per il rispettivo territorio, l'esercizio delle funzioni statali in materia di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico».

L'articolato ed ampio dettato del citato art. 1-*bis*, che si richiama anche integralmente in quanto nel suo complesso disatteso dai commi denunciati, ha operato la totale devoluzione alle province autonome delle funzioni relative al rilascio, alla proroga ed al rinnovo di concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, come chiaramente si desume dall'intero articolo ed in particolare dal comma 5.

A questo riguardo, non va dimenticato che, come codesta ecc.ma Corte ha chiarito nella sent. n. 133/2005, in materia di concessioni di grandi derivazioni di acqua «le modifiche delle norme di attuazione statutaria riguardanti la Regione Trentino-Alto Adige [ed il d.lgs. n. 79 del 1999, di recepimento della direttiva 96/1992/CE], hanno definitivamente conferito questa competenza alle Province di Trento e di Bolzano [ed alle regioni a statuto ordinario]».

L'art. 1-*bis* introdotto dal d.lgs. 11 novembre 1999, n. 463, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica», prevede poi al comma 16 che «i proventi derivanti dall'utilizzo delle acque pubbliche, ivi compresi i canoni demaniali di concessione di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, spettano alla provincia competente per territorio. Le concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico, ivi compresi i canoni demaniali di concessione, sono disciplinati con legge provinciale nel rispetto dei principi della legislazione statale e degli obblighi comunitari», configurandosi così una competenza legislativa provinciale di tipo concorrente.

Da quanto precede, appare incontestabile la violazione di tale articolata disciplina statutaria e di attuazione statutaria da parte dei commi impugnati — compreso il comma 486 («Il soggetto titolare della concessione versa entro il 28 febbraio per quattro anni, a decorrere dal 2006, un canone aggiuntivo unico, riferito all'intera durata della concessione, pari a 3.600 euro per MW di potenza nominale installata e le somme derivanti dal canone affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato per l'importo di 50 milioni di euro per ciascun anno, e ai comuni

interessati nella misura di 10 milioni di euro per ciascun anno») — i quali, come si è evidenziato, intendono regolare i rapporti concessori in Provincia di Bolzano come se tali garanzie statutarie e di attuazione statutaria non vi fossero, con disposizioni autoapplicative e di estremo dettaglio.

Con riferimento all'articolato quadro delineato dalle disposizioni di attuazione dello Statuto, occorre ricordare, in merito al valore delle norme di attuazione statutaria, che ad esse spetta non solo la funzione di precisare le attribuzioni costituzionalmente garantite delle regioni speciali e delle province autonome (da ultimo, Corte cost., sent. n. 287/2005), in una posizione di sovraordinazione gerarchica rispetto alla legge ordinaria dello Stato, ma anche, come codesta ecc.ma Corte ancora da ultimo ha chiarito nella recente sent. n. 249/2005, la funzione di integrare lo Statuto: le norme di attuazione, «essendo emanate con l'osservanza di speciali procedure — sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario (sentenze n. 406 e n. 341 del 2001; n. 520 del 2000; n. 213 e n. 137 del 1998)».

Anche la sentenza n. 353/2001, proprio con riferimento alle norme di attuazione di cui al d.lgs. n. 463/1999, ha ribadito che «le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983; e n. 180 del 1980) e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972).

Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un “contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano”, con il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale” (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956). È insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)».

Ciò rende ancora più evidente l'incostituzionalità, sotto i profili indicati, dei commi da 483 a 492 dell'art. 1 legge n. 266/2005, che va comunque dichiarata anche in riferimento all'art. 116, primo e secondo comma, della Costituzione, agli artt. 104, primo comma, e 107 dello Statuto, nonché in riferimento all'art. 2 del d.lgs. n. 266/1992, che non consentono al legislatore statale di incidere unilateralmente con legge ordinaria sul quadro statutario e di attuazione statutaria.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)», art. 1, commi 24, 26, 67, 198, 204, 231, 232, 282, 283, 284, 330, 331, 332, 333, 409 e da 483 a 492, pubblicata nel Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale della Repubblica - serie generale, n. 302 del 29 dicembre 2005.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Procura speciale in data 13 febbraio 2006 rogata dall'avv. Adolf Auckenthaler, Segretario generale della Giunta provinciale di Bolzano (Rep. 21322 dd. 13 febbraio 2006);*
- 2) Deliberazione della giunta provinciale della Provincia autonoma di Bolzano n. 402 del 13 febbraio 2006;*
- 3) Comunicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri per richiesta bonus.*

AVV. PROF. FERRARI - AVV. PROF. RIZ

N. 34

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2006
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Imposte e tasse - Regione Toscana - Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Rideterminazione degli importi a decorrere dal 1° gennaio 2006 - Ricorso del Governo della Repubblica - Denunciata violazione dei limiti temporali indicati dalla legislazione statale che prevede la fissazione dell'ammontare dell'importo entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo e la proroga della misura vigente in caso di mancata determinazione entro detto termine - Eccedenza dai limiti dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, art. 5, modificativo della legge 29 luglio 1996, n. 60, art. 23-*bis*, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *e*), e 119.

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

Contro la Regione Toscana, in persona del presidente in carica (per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale della Toscana 27 dicembre 2005, n. 70 «Legge finanziaria per l'anno 2006», pubblicata sul B.U.R.T. n. 48 del 30 dicembre 2005 (e conseguentemente dell'art. 23-*bis*, comma 1, della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 così come modificato dalla suddetta norma).

F A T T O

L'art. 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2005, n. 70, nel modificare l'art. 23-*bis* della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), ridetermina a decorrere dal 1° gennaio 2006 gli importi del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

In particolare tale disposizione prevede che il comma 1 dell'art. 23-*bis* della legge regionale 29 luglio 1996, n. 60 è sostituito dal seguente:

«In attuazione dell'art. 26 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), a decorrere dal 1° gennaio 2006 l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, è determinato in: ... (*omissis*).».

Tale disposizione è costituzionalmente illegittima in quanto viola i limiti di competenza attribuiti alla potestà legislativa regionale.

Pertanto, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri in data 17 febbraio 2006, si propone il presente ricorso *ex art.* 127, primo comma Cost. per il seguente motivo di

D I R I T T O

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*) dell'art. 119 della Costituzione.

L'art. 3 della legge statale 18 dicembre 1995, n. 549, al comma 24 «al fine di favorire la minore produzione di rifiuti ed il recupero dagli stessi di materia prima e di energia», ha istituito dal 1° gennaio 1996, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, così come definiti e disciplinati dall'art. 2 del d.p.r. 10 settembre 1982, n. 915.

Il suddetto art. 3, ai commi 25, 26 e 28 rispettivamente, definisce il presupposto dell'imposta, individua il soggetto passivo e determina la base imponibile del tributo il quale è dovuto alle regioni (salva una quota spettante alle province) ed è destinato ad affluire in un apposito fondo regionale finalizzato agli scopi indicati nel comma 27.

Il comma 29 del medesimo art. 3 legge cit. prevede che «l'ammontare dell'imposta è fissato, con legge della regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti: in misura non inferiore ad euro 0,001 e non superiore ad euro 0,01 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per i

rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del d.m. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 67 del 21 marzo 2003; in misura non inferiore ad euro 0,00517 e non superiore ad euro 0,02582 per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto. In caso di mancata determinazione dell'importo da parte delle regioni entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente. (omissis)».

Secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Corte il tributo in questione va considerato statale e non già «proprio» della regione (nel senso di cui all'art. 119 Cost.) nonostante l'attribuzione del relativo gettito alle regioni ed alle province. Pertanto la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. ed è preclusa alle regioni la potestà di legiferare su tale imposta al di fuori dei limiti indicati dalla legge statale (in tal senso sentt. 335/2005 e 397/2005 entrambe su tale tributo; nonché, in generale, sentt. 29, 37, 241, 381 e 431 del 2004; sentt. 296, 297 e 311 del 2003).

In particolare la norma regionale che si impugna è costituzionalmente illegittima, per violazione delle disposizioni indicate in rubrica, nella parte in cui determina l'ammontare del tributo in questione «a decorrere dal 1° gennaio 2006» secondo gli importi ivi indicati e maggiorati rispetto a quelli anteriormente vigenti.

Ciò in quanto — essendo stata adottata con legge del 27 dicembre 2005, pubblicata il 30 dicembre 2005, ovvero successivamente alla data del 31 luglio inderogabilmente fissata dall'art. 3, comma 29, della legge statale 549/1995 — prevede un nuovo ammontare del tributo con decorrenza dal 1° gennaio 2006 mentre, ai sensi della suddetta legge statale, la legge regionale che fissa l'ammontare dell'imposta deve essere emanata «entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo» con l'espressa conseguenza che, «in caso di mancata determinazione ... entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, si intende prorogata la misura vigente». È evidente, pertanto, che nella fattispecie la determinazione del nuovo ammontare del tributo non potrà acquistare efficacia con decorrenza dal 1° gennaio 2006 bensì dal 1° gennaio 2007.

Tale contrasto tra la norma regionale impugnata e la norma statale interposta comporta la violazione dei limiti di esercizio della potestà legislativa regionale in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva.

In tal senso si è già pronunciata codesta Corte con una sentenza esattamente in termini (la n. 397 del 2005) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Molise 13 gennaio 2003, n. 1, come sostituito dall'art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18, nella parte in cui ridetermina il tributo speciale in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005, trattandosi di aumento disposto con norma regionale intervenuta dopo il 31 luglio 2004.

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 5 della legge regionale della Toscana 27 dicembre 2005, n. 70.

Si produrrà copia della delibera (per estratto) del Consiglio dei ministri in data 17 febbraio 2006.

Roma, addì 20 febbraio 2006

L'AVVOCATO DELLO STATO: Francesco SCLAFANI

06C0195

n. 37

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito), depositato in cancelleria il 22 marzo 2006
(della Procura della Repubblica di Roma)

Processo penale - Indagini preliminari sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin - Richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin di procedere, eventualmente anche congiuntamente, ad accertamenti tecnici sulla autovettura, presa in carico, previo sequestro, dalla Commissione, a bordo della quale viaggiavano le vittime - Rifiuto opposto con nota del Presidente della Commissione parlamentare - Conferimento da parte di quest'ultimo di incarico peritale volto allo svolgimento di accertamenti tecnici, anche di natura irripetibile, sulla autovettura - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Repubblica di Roma - Denunciata interferenza nelle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria - Violazione del principio di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura - Richiesta di annullamento degli atti invasivi.

- Nota prot. n. 2005/0001389/SG - CIV del 21 settembre 2005 e atto prot. n. 3490/ALPI del 17 settembre 2005 a firma del Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.
- Costituzione, artt. 112, 101, 104 e 107.

Premesso che in data 17 settembre 2005 la Procura della Repubblica di Roma con nota prot. n. 420/05/RIS segnalava alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, in persona del presidente, on. Carlo Taormina, di aver appreso da organi di stampa dell'arrivo in Italia della vettura Toyota a bordo della quale, presumibilmente, furono uccisi Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, il 20 marzo 1994, chiedendo conferma di tale notizia.

Con la medesima nota la Procura, chiedeva di poter svolgere accertamenti tecnici sul predetto veicolo nell'ambito delle indagini relative al procedimento penale n. 6403/98 R.G.I. e, in riferimento all'eventualità che anche la Commissione intendesse procedere a detti accertamenti, di effettuarli congiuntamente.

Con lettera prot. n. 2005/000/1376/SG-CIV pervenuta alla Procura di Roma in data 19 settembre 2005 la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, in persona del suo presidente, informava di aver «preso in carico, previo sequestro» l'autovettura e di aver disposto, «anche a norma dell'art. 360 c.p.p.», accertamenti tecnici anche di natura irripetibile; nella stessa data (19 settembre 2005) perveniva alla Procura della Repubblica di Roma la lettera prot. n. 2005/0001378/SG-CIV con la quale la Commissione, in persona del suo presidente, rinviava, in risposta alla nota della Procura del 17 settembre 2005 (nota prot. n. 420/05/RIS), a quanto comunicato con la suindicata lettera prot. n. 2005/000/1376/SG-CIV.

Con nota del 20 settembre 2005 prot. n. 420/05/RIS-1, la Procura della Repubblica di Roma ribadiva l'opportunità dello svolgimento congiunto degli accertamenti tecnici, considerato che l'eventuale effettuazione di accertamenti irripetibili sul reperto, modificandolo, avrebbe potuto pregiudicare le verifiche proprie dell'autorità giudiziaria.

Con lettera prot. n. 2005/0001389/SG-CIV pervenuta alla Procura di Roma in data 21 settembre 2005, il presidente della Commissione rispondeva: «Non ritengo possibile, ..., aderire alla richiesta di cui alla missiva in riscontro, significando che, tra l'altro, l'atto deliberativo di istituzione della Commissione da me presieduta impone accertamenti non solo sul fatto e sui responsabili, ma anche sulle carenze istituzionali, comprese quelle attribuibili ai molteplici passaggi giudiziari che hanno interessato la vicenda. Considero, in ogni caso, non conforme a legge ogni determinazione diversa dalla presente qualunque fosse l'organo che dovesse esprimerla.»

Con comunicazione Cat. A.1.Bis/2005/DIGOS-AT/701 pervenuta alla Procura di Roma in data 23 settembre 2005, la DIGOS dava notizia dell'avvenuto conferimento di incarico peritale affidato il 17 settembre 2005 dal presidente della Commissione, on. Carlo Taormina, al dott. Alfredo Luzi volto allo svolgimento di accertamenti tecnici, anche di natura irripetibile, sulla vettura in questione, con inizio delle operazioni in data 19 settembre 2005, ore 9,00 e termine per l'espletamento degli stessi di 20 giorni (atto prot. n. 3490/ALPI).

DIRITTO

La configurabilità di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato postula, ai sensi dell'art. 37, comma 1, legge n. 87/1953, la ricorrenza di alcuni requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo.

Secondo tale norma il conflitto può insorgere «tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali».

La Corte costituzionale ha precisato che l'art. 37 fa riferimento «ad organi i cui atti o comportamenti siano idonei a configurarsi come espressione ultima ed immodificabile dei poteri rispettivi: nel senso che nessun altro organo, all'interno di ciascun potere, sia abilitato ad intervenire d'ufficio o dietro sollecitazione del potere controinteressato rimuovendo o provocando la rimozione dell'atto o del comportamento che si assumono lesivi» (C. cost., ord. n. 228/1975; n. 229/1975).

Tale precisazione consente di includere nel novero degli organi legittimati a sollevare il conflitto tutti quegli organi che si trovano ad esercitare attribuzioni costituzionalmente riconosciute in maniera autonoma ed indipendente, ponendo in essere comportamenti qualificabili come definitivi.

Su questa base, per quanto riguarda la proponibilità di conflitti di attribuzione ad iniziativa dell'autorità giudiziaria, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto tale possibilità sia con riferimento ai singoli giudici, in considerazione segnatamente del carattere «diffuso» che contrassegna il potere giudiziario, sia con riferimento agli organi requirenti relativamente all'attribuzione, costituzionalmente individuata, dell'esercizio dell'azione penale. (C. cost. sent. n. 231/1975; ord. n. 132/1981; sent. 150/1981).

In ordine alla legittimazione passiva delle Commissioni parlamentari di inchiesta la Corte costituzionale, fin dal 1975, ha precisato che «a norma dell'art. 82 Cost. la potestà riconosciuta alle Camere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse non è esercitabile altrimenti che attraverso la interposizione di Commissioni a ciò destinate, delle quali può ben dirsi perciò che, nell'espletamento e per la durata del loro mandato, sostituiscono *ope constitutionis* lo stesso Parlamento, dichiarandone perciò e definitivamente la volontà ai sensi del primo comma dell'art. 37» (C. cost., ord. n. 228/1975; ord. n. 229/1975; sent. n. 231/1975), ragione per cui tali Commissioni vanno ricomprese tra i soggetti avverso le cui determinazioni è possibile sollevare un conflitto di attribuzione.

Nel caso di specie, quindi, è possibile concludere che la Procura di Roma e la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin sono soggetti legittimati, rispettivamente dal lato attivo e dal lato passivo, ad essere parti di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Quanto ai requisiti di ordine oggettivo, va rilevato che la Corte costituzionale ha da tempo superato la restrittiva nozione di conflitto di attribuzione come *vindicatio potestatis*, riconoscendo l'ammissibilità del cosiddetto «conflitto per interferenza» o «conflitto da menomazione» (C. cost., sent. n. 731/1988; sent. 204/1991; sent. n. 473/1992; sent. n. 126/1994), ossia del conflitto che insorge tra organi di poteri diversi quando un organo, pur non rivendicando a sé la competenza a compiere un determinato atto, denuncia che un atto oppure un comportamento omissivo di un altro organo abbiano menomato la sua competenza o ne abbiano impedito l'esercizio. Secondo tale orientamento, affinché sia configurabile un'interferenza rilevante ai fini della proponibilità di un conflitto di attribuzioni occorre che il potere esercitato determini in concreto una compressione illegittima di un'attribuzione costituzionalmente garantita.

Ciò posto, è possibile affermare che il rifiuto della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin di procedere ad accertamenti tecnici congiuntamente alla Procura della Repubblica di Roma, manifestato con la nota prot. n. 2005/0001389/SG-CIV del 21 settembre 2005, integra proprio un'ipotesi di interferenza.

L'Autorità ricorrente, infatti, non intende negare che la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin abbia il potere di compiere atti di indagine, così come espressamente previsto dall'art. 82, comma 2, Cost.; si vuole evidenziare, invece, che la decisione della Commissione di procedere autonomamente ad accertamenti sul veicolo, escludendo da qualsiasi coinvolgimento l'autorità giudiziaria, provoca un pregiudizio alla Procura perché le impedisce di esercitare le funzioni che le attribuisce la Costituzione.

Il comportamento tenuto dalla Commissione, infatti, paralizzando il proseguimento delle indagini, impedisce alla Procura di raccogliere tutti gli elementi necessari ai fini delle proprie determinazioni in ordine all'esercizio

dell'azione penale con palese violazione del principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale sancito dall'art. 112 della Costituzione nonché dei principi di indipendenza ed autonomia della magistratura (art. 101, 104 e 107 Cost.).

Occorre considerare che, relativamente alla vicenda oggetto dell'inchiesta parlamentare per cui è stata istituita la suddetta Commissione, sono tuttora in corso indagini presso la Procura della Repubblica di Roma (proc. n. 6403/98 R.G); pertanto il fatto che la Commissione stia procedendo autonomamente, rifiutando qualsiasi forma di coordinamento con l'autorità giudiziaria, preclude a quest'ultima di esercitare in concreto l'attività che le è propria in ordine all'accertamento dei fatti.

In particolare, è stato impedito alla Procura di sottoporre a sequestro l'autovettura su cui viaggiavano Ilaria Alpi e Miran Hrovatin nonché di effettuare rilevamenti e accertamenti sul veicolo stesso ai fini dell'esatta ricostruzione della dinamica dei fatti, attività queste tutte essenziali nell'ambito del procedimento penale in oggetto e la cui mancata effettuazione ha determinato una vera e propria paralisi del procedimento n. 6403/98.

Va anche rilevato che, nel caso di contemporaneo svolgimento di due procedimenti, in sede parlamentare e giurisdizionale, deve essere necessariamente garantito il principio di collaborazione e di coordinamento tra gli organi interessati.

Del resto, l'opportunità di un effettivo coordinamento tra la Commissione e le strutture giudiziarie è stato espressamente considerato all'atto dell'istituzione della stessa Commissione con Deliberazione della Camera dei deputati del 31 luglio 2003 (art. 6, comma 3) nonché nel regolamento interno approvato dalla Commissione nella seduta del 4 febbraio 2004 (art. 22, comma 1).

P. Q. M.

Richiede alla Corte adita di risolvere il conflitto oggetto del presente ricorso dichiarando che la nota della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin prot. n. 2005/0001389/SG-CIV del 21 settembre 2005, costituisce atto di illegittima interferenza nelle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria e annullando per l'effetto la nota prot. n. 2005/0001389/SG-CIV del 21 settembre 2005 nonché l'atto prot. n. 3490/ALPI del 17 settembre 2005 con il quale la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, in persona del suo presidente, on. Carlo Taormina, ha conferito l'incarico peritale al dott. Alfredo Luzi.

Dispone che il presente atto sia notificato:

al Presidente del Senato;

al Presidente della Camera dei deputati;

al Presidente del Consiglio dei ministri;

alla Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin.

Roma, addì 29 settembre 2005

IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA: Giovanni FERRARA

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 73/2006 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a serie speciale - n. 9 del 1° marzo 2006.

06C0274

n. 85

*Ordinanza del 7 dicembre 2005 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Bari
sul reclamo proposto da Verardi Giovanni*

Ordinamento penitenziario - Sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva - Preclusione dell'ammissione al beneficio per le persone condannate che abbiano subito la revoca di una misura alternativa alla detenzione - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio di finalità rieducativa della pena.

- Legge 1° agosto 2003, n. 207, art. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

A scioglimento della riserva espressa all'udienza del 1° dicembre 2005 nel procedimento avente ad oggetto il reclamo proposto da Verardi Giovanni, nato Scorrano (Lecce) il 28 maggio 1968, det. presso la C.R. di Turi con scadenza della pena al 3 maggio 2007, avverso l'ordinanza in data 14 ottobre 2005 del magistrato di sorveglianza in sede declaratoria di inammissibilità dell'istanza di sospensione condizionata dell'esecuzione della pena detentiva ai sensi della legge n. 207/2003; sentite le parti; su parere del s.p.g.; ha emesso la seguente ordinanza.

Svolgimento del procedimento

Con ordinanza in data 21 settembre 2004, il Tribunale di sorveglianza di Lecce concedeva a Verardi Giovanni, in epigrafe generalizzato, la misura alternativa dell'affidamento in prova ai S.S. ex art. 94 d.P.R. n. 309/1990, misura che veniva successivamente revocata da questo collegio con ordinanza in data 11 ottobre 2005, per fatto colpevole.

Con istanza in data 26 settembre 2005 il difensore di fiducia del condannato (all'epoca ristretto presso la C.C. di Bari) chiedeva di fruire del beneficio della sospensione condizionata dell'esecuzione della parte finale della pena detentiva di cui alla legge n. 207/2003, con riferimento alla residua pena come unificata con provvedimento di cumulo emesso in data 5 luglio 2002 dal P.M. di Lecce (decorrenza pena = 29 gennaio 2004; scadenza pena = 3 maggio 2007).

Con ordinanza in data 14 ottobre 2005, il magistrato di sorveglianza in sede rigettava tuttavia la predetta istanza, aderendo ad un indirizzo giurisprudenziale sostenuto in alcune pronunce della Corte di cassazione (sez. I, sentt. nn. 3470, 3538 e 42273/04), in cui veniva affermato il principio secondo cui «la sospensione condizionata della pena introdotta con la legge n. 207/2003, pur avendo una connotazione indulgenziale, è strutturata come mezzo di recupero sociale e non si applica ai condannati ai quali sia stata revocata una misura alternativa alla detenzione per fatto non in colpevole, in quanto espressione sintomatica dell'impraticabilità del trattamento intramurario».

Avverso detta decisione il Verardi ha proposto tempestivo reclamo ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 207/2003 rilevando che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 7 luglio 2005 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, lett. d) della legge n. 207/2003), la concessione del beneficio *de quo* prescinde dal mancato accesso a misure alternative alla detenzione o da una loro eventuale revoca, anche per fatto colpevole.

In presenza, pertanto, di tutti i presupposti di legge, il Verardi ha chiesto l'accoglimento del proposto reclamo e la conseguente concessione del beneficio dell'indultino.

Motivi della decisione

Ritiene il decidente di dover sollevare la seguente questione di illegittimità costituzionale.

L'art. 1, comma 3, lett. d) della legge n. 207/2003 (dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 278/2005 della Corte costituzionale) costituiva la base letterale e normativa di quell'indirizzo interpretativo che precludeva l'accesso al c.d., indultino anche a quei soggetti che «erano stati ammessi alla misura alternativa», poi revocata per fatto colpevole, argomentando sia dal tenore letterale che usava il verbo al passato — e dalla irrilevanza, quindi, ai fini della preclusione, dei fatti successivi alla ammissione — sia dalla irragionevole disparità di trattamento tra soggetti in misura alternativa, che non potevano accedere all'indultino, e soggetti che, invece, avuta la misura alternativa, l'avevano violata.

Oggi, dopo la succitata pronuncia della Corte costituzionale, tale indirizzo interpretativo è rimasto privo di aggancio testuale; il che comporta non solo la conseguenza dell'ammissibilità del beneficio nei casi di revoca di misura alternativa antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 207/2003 ma, quella più grave e paradossale, dell'ammissibilità del beneficio anche nei confronti di soggetti cui la misura alternativa sia stata revocata — come nel caso di specie — per fatto colpevole, dopo l'entrata in vigore di tale legge, magari qualche giorno prima della proposizione dell'istanza di indultino.

La concessione di tale beneficio ad un condannato che si è mostrato immeritevole di una misura alternativa (magari di contenuto analogo, come nel caso dell'affidamento in prova ai S.S., la cui disciplina è stata sostanzialmente ricalcata dalla n. 207/2003; basti pensare ai numerosi richiami, contenuti negli artt. 2 e ss. di tale legge alla normativa dettata in materia di affidamento in prova ai S.S.¹), rispetto al quale l'intervenuta revoca può costituire un indice di accresciuta pericolosità sociale, appare irragionevole [non sembra infatti razionale un sistema che, a fronte di determinati comportamenti del condannato, gli neghi per un certo periodo alcuni benefici penitenziari (tra cui misure alternative recanti prescrizioni piuttosto restrittive della libertà personale, come la detenzione domiciliare e la semilibertà), ma nel contempo gli riconosca il diritto di ottenerne immediatamente un altro più ampio e favorevole (le prescrizioni inerenti alla sospensione condizionata, assimilabili a quelle dell'affidamento in prova, sono senz'altro più elastiche di quelle inerenti alla detenzione domiciliare ed alla semilibertà)], fonte di irragionevole disparità di trattamento in casi simili (si pensi alla comparazione con la disciplina di cui all'art. 58-*quater* legge n. 354/1975), causa di possibili gravi pregiudizi per la collettività, esposti al pericolo del ritorno in libertà di un soggetto in ipotesi più pericoloso (non è un caso che oggi molte istanze di indultino siano proposte proprio da coloro che, nonostante la modesta entità della residua pena da espiare, siano ancora ristretti in carcere a seguito di revoche di misure alternative, e che quindi non possono godere di altra misura), e soprattutto manifestamente contraria al principio rieducativo cui la pena, e la sua esecuzione nelle varie forme, devono necessariamente tendere; potrebbe difatti legittimarsi il perverso «gioco» del condannato di provocare intenzionalmente la revoca della misura alternativa, soprattutto se diversa dall'affidamento in prova (la detenzione domiciliare e la semilibertà comportano limitazioni della libertà personale senz'altro più gravose rispetto a quelle rivenienti dal c.d. «indultino»), al solo fine di ottenere successivamente la sospensione condizionata (la cui concessione è «automatica», una volta accertata la sussistenza dei presupposti «oggettivi» stabiliti dal legislatore), in palese contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena sancito dall'art. 27, terzo comma della Costituzione.

Consegue a tanto che appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, della legge n. 207/2003 nella parte in cui non prevede l'esclusione del beneficio nei confronti dei soggetti cui è stata revocata una misura alternativa per fatto colpevole, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 della Costituzione.

Va infine evidenziato che la sollevata questione di legittimità costituzionale rileva direttamente nel caso di specie, poiché dalla pronuncia su di essa dipende la decisione in ordine alla proposta istanza.

P. Q. M.

Applicato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, della legge n. 207/2003, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede l'esclusione del beneficio nei confronti dei soggetti cui è stata revocata una misura alternativa per fatto colpevole, almeno dopo l'entrata in vigore di detta legge, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 27 della Costituzione;

Dispone, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il procedimento in corso, riservandone la definizione all'esito della decisione della Corte costituzionale;

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

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito, ed all'Ufficio matricola della C.R. di Turi per l'annotazione della presente ordinanza, per estratto, nella posizione giuridica del detenuto.

Bari, addì 1° dicembre 2005

Il Presidente estensore: D'ADDETTA

¹In materia di revoca, di sospensione provvisoria ex art. 51-*ter* O.P., di sospensione e prosecuzione provvisoria ai sensi dell'art. 51-*bis* di modalità prescrittive ex art. 47 commi 5, 6, 7, 8, 9 e 10 O.P., di obbligo di dimora ecc.

N. 86

*Ordinanza del 12 gennaio 2006 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Petronio Giuseppe ed altro*

Reati e pene - Prescrizione - Modifiche normative comportanti un regime più favorevole in tema di termini di prescrizione dei reati - Disciplina transitoria - Inapplicabilità delle nuove norme ai processi, per reati puniti con pena edittale massima di sei anni, già pendenti in primo grado ove, alla data di entrata in vigore della novella, vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento - Irragionevole disparità di trattamento tra imputati.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Con decreto *ex art.* 429 c.p.p. emesso in data 28 aprile 2004 dal G.u.p. di Bologna Giuseppe Petronio e Domenico Lo Re sono stati rinviati a giudizio ciascuno in relazione al reato di cui all'art. 372 c.p. per avere, depo-
nendo dinanzi al Pretore di Bologna entrambi in data 12 novembre 1996, affermato il falso e taciuto il vero: il primo sostenendo di avere entro il dicembre 1993 provveduto all'imbiancatura dei muri del fabbricato costruito da Vincenzo Lo Re; il secondo di avere nel dicembre 1993 pranzato in condizioni confortevoli col fratello Vin-
cenzo Lo Re nel suddetto fabbricato; manufatto, questo, in relazione alla cui realizzazione abusiva per carat-
teristiche e tempi di ultimazione (settembre 1994) Vincenzo Lo Re veniva condannato ai sensi degli artt. 20
lett. b) legge n. 47/1985 e 483 c.p.

La lettura dei verbali delle udienze permette di ricostruire gli sviluppi del dibattimento in corso nei modi e
nei tempi di seguito specificati.

Essendosi la prima udienza (c.d. di smistamento) dell'11 giugno 2004 risolta nella mera declaratoria di contu-
macia, l'apertura del dibattimento risulta di fatto avvenuta nell'udienza del 3 febbraio 2005, nella quale dal giu-
dice precedente assegnatario del processo sono state ammesse le prove ed è stato sentito come teste il V.U. Ghini.
Quest'ultimo, dopo aver riferito dell'accertamento dell'abuso mediante rilievi eseguiti nel settembre/ottobre
1994, ha indicato in Romano Colliva (possessore di un fondo attiguo a quello sul quale insiste il fabbricato abu-
sivo) la principale fonte informativa sui fatti (s'intuisce, anche con riferimento alla collocazione temporale dell'in-
tervento edilizio).

Nell'udienza del 6 ottobre 2005, essendo divenuto lo scrivente il giudice assegnatario del processo, si è prov-
veduto a formalizzare la declaratoria d'apertura del dibattimento e a rinnovare l'ammissione delle prove. Stante
l'assenza del teste Colliva, si è disposto il rinvio al 5 gennaio 2006.

Come è noto, in data 7 dicembre 2005 (nelle more tra l'udienza dibattimentale del 6 ottobre 2005 e quella del
5 gennaio 2006) è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 251/2005, il cui art. 10 per un verso collega
l'entrata in vigore al giorno seguente la pubblicazione, per altro verso prevede che, laddove per effetto delle nuove
disposizioni i termini di prescrizione risultino più brevi, le disposizioni stesse si applichino ai procedimenti e ai
processi pendenti, salvo che si tratti di processi pendenti in appello, avanti la Corte di cassazione o che vi sia stata
in primo grado la dichiarazione di apertura del dibattimento.

In relazione al caso in esame si può constatare che:

alla stregua della normativa precedente la legge n. 251/2005 il delitto *ex art.* 372 c.p., suscettibile di pre-
scrizione ordinaria decennale ai sensi dell'art. 157, comma 1, n. 3 c.p., si prescriverebbe in quindici anni con l'in-
tervento di cause interruttrive ai sensi dell'art. 160 ult. comma c.p.;

poiché il termine decennale risulta nel caso di specie interrotto (da ultimo) dal decreto che dispone il giu-
dizio del 28 aprile 2004, il reato per il quale si procede si prescriverebbe, ai sensi dell'art. 160 u.c. c.p. nel testo
previgente, in data 12 novembre 2011;

se al caso in esame fossero applicabili le nuove disposizioni dettate dalla legge n. 251/2005, il termine
ultimo di prescrizione sarebbe di 7 anni e 6 mesi e risulterebbe pertanto spirato (Poiché il massimo della pena
edittale per il delitto consumato di cui all'art. 372 c.p. è pari a 6 anni di pena detentiva e poiché a tale situazione
l'art. 157 c.p. — nel nuovo testo introdotto dalla legge n. 251/2005 — collega il termine prescrizionale ordinario
di 6 anni; poiché non ricorrono profili oggettivi che determinino l'aumento del termine ordinario ai sensi del
nuovo art. 157 comma 6 c.p.; poiché non ricorrono profili soggettivi od oggettivi che ai sensi dei nuovi artt. 160
comma 3 e 161 comma 2 c.p. dilatino in via straordinaria l'aumento del termine prescrizionale per effetto di cause
interruttrive; l'allungamento dovuto a cause interruttrive sarebbe pari a ¼ dell'indicato termine ordinario).

Sulla scorta delle risultanze sopra richiamate, nell'udienza del 5 gennaio 2006 la difesa degli imputati ha sol-
levato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, legge n. 251/2005 in relazione all'art. 3 Cost. nella parte

in cui preclude, con riferimento ai casi di apertura del dibattimento avvenuta prima dell'8 dicembre 2005, l'applicazione della più favorevole disciplina del termine prescrizionale di 6 anni allungato di un quarto, disciplina introdotta dall'art. 6, legge n. 251 cit., mediante novellazione degli artt. 157, 160 comma 3 e 161 comma 2 c.p.

Sentito il p.m. d'udienza, il quale si è espresso per la manifesta infondatezza dell'eccezione, questo giudice, considerata la complessità della questione, si è riservato di provvedere all'odierna udienza di rinvio.

La questione appare rilevante nel presente processo.

Per quanto sopra esposto:

la declaratoria d'apertura del dibattimento è avvenuta prima dell'entrata in vigore della legge n. 251/2005; escludendo l'applicabilità della più favorevole disciplina dettata da tale legge, il termine ultimo di prescrizione spirerebbe al compimento del quindicesimo anno dalla ipotizzata commissione del reato, cioè il 12 novembre 2011 e di qui sorgerebbe la necessità di proseguire il dibattimento e giungere all'emissione di sentenza sul merito dell'accusa;

ove invece fosse applicabile, nonostante l'apertura del dibattimento intervenuta prima dell'8 dicembre 2005, la più favorevole nuova disciplina «a regime», il termine ultimo di prescrizione di 7 anni e 6 mesi (6 anni + ¼) sarebbe irrimediabilmente spirato e, mancando una rinuncia dell'interessato alla prescrizione, mancando altresì allo stato gli approfondimenti istruttori occorrenti anche per emettere una sentenza di assoluzione nel merito, il dibattimento dovrebbe immediatamente approdare all'emissione di sentenza *ex art.* 531 c.p.p. di non doversi procedere per intervenuta estinzione del reato a causa di prescrizione.

La questione appare non manifestamente infondata.

La c.d. legge *ex Cirielli* ha delimitato l'area applicativa della nuova disciplina della prescrizione, ove più favorevole, fissando nell'intervenuta apertura del dibattimento di primo grado lo spartiacque rispetto all'applicazione della normativa precedente; così determinando situazioni nelle quali, come nel caso in esame, il superamento del menzionato momento processuale avvenuto prima dell'8 dicembre 2005 determina addirittura il raddoppio del termine prescrizionale allungato.

La *ratio* del legislatore, come reso intuibile dal dibattito che ha animato gli sviluppi del disegno di legge nell'imminenza dell'approvazione, appare riconducibile alla dichiarata esigenza di fissare un criterio selettivo che eviti di porre nel nulla una massa qualificata di «prodotto semilavorato processuale», massa realizzata nel rispetto della vecchia disciplina sulla prescrizione.

Se è ben chiaro che l'art. 10 cit. sottende l'esigenza di raccordare alla novella una parziale salvaguardia dei processi in corso, ci si deve chiedere se il criterio di selezione adottato sia rispettoso del principio costituzionale di uguaglianza o comunque se implichi un necessario sacrificio del principio di uguaglianza in funzione del principio, pur esso di rango costituzionale, di buona amministrazione.

La disparità di trattamento introdotta dall'art. 10 della legge n. 251/2005 si rapporta ovviamente all'art. 2, comma 3, c.p. Detto art. 10 limita l'efficacia di sopravvenute disposizioni più favorevoli all'ipotetico reo, escludendone tutti coloro per i quali il dibattimento di primo grado risulti aperto prima dell'8 dicembre 2005.

Il rilievo di diritto sostanziale della normativa concernente la materia in esame (essendo, non a caso, la prescrizione, una causa estintiva del reato) appare concettualmente sedimentato nella giurisprudenza. Persino quando il legislatore è intervenuto indirettamente sull'estensione dei termini prescrizionali (come ha fatto quando ha ridisegnato — con il d.l. n. 99/1974 e con la relativa legge n. 220/1974 — la disciplina delle circostanze del reato), il riflesso sostanziale *ex art.* 2, comma 3, c.p. che le novità normative più favorevoli all'imputato dovevano avere riguardo alla più breve prescrizione risulta acutamente puntualizzato dalla Cassazione, senza oscillazioni, a partire dalla sentenza delle SS.UU. dep. il 7 dicembre 1979 (*cf.* le massime nn. 10623 e 10624 del 1979).

Ciò premesso, il sacrificio del principio di eguaglianza appare, per il modo in cui è stato legislativamente articolato, del tutto irrazionale e rimesso a criteri di elezione assolutamente distonici rispetto alla *ratio* dell'istituto della prescrizione, quale permane anche dopo la novella.

La disciplina di questa materia continua a essere ispirata a una logica complessiva così sintetizzabile:

a) il reato si estingue quando dalla commissione di esso trascorre un termine ordinario che il legislatore apprezza per la relativa fattispecie come sintomatico di un sopravvenuto disinteresse punitivo;

b) il termine in questione si allunga entro un limite predeterminato se nel corso del termine prescrizionale ordinario intervengono atti procedurali o processuali legalmente tipizzati (cause interruttrive), atti i quali implicano concettualmente un'attivazione qualificata dell'interesse punitivo;

c) al di là del termine allungato di prescrizione il legislatore presume *juris et de jure* il disinteresse punitivo dello Stato e sancisce conseguentemente l'estinzione del reato a prescindere dalla quantità e qualità degli avanzamenti processuali intervenuti; potendo risorgere l'interesse punitivo soltanto per «provocazione processuale» da parte dell'imputato, attraverso la rinuncia alla prescrizione.

Nel ritagliare un'area applicativa alle vecchie norme più favorevoli all'imputato, il legislatore della novella pare avere:

1) individuato come sintomatico di apprezzabile avanzamento della pretesa punitiva un momento processuale (l'apertura del dibattimento) privo di qualsiasi rilievo nella disciplina (vecchia e nuova) delle cause interrotte della prescrizione, cioè nella disciplina di quei fattori i quali, proprio in quanto considerati rivelatori di pregnanti avanzamenti della pretesa punitiva, determinano la ridecorrenza del termine ordinario prescrizione (la conseguenza è che elementi, come ad esempio un vizio di notificazione, del tutto estranei alla logica della «manifestazione qualificata dell'interesse al perseguimento» possono influire sul differimento della fase di apertura del dibattimento e possono determinare l'estensione, talora cospicua dei termini prescrizionali);

2) rapportato quel momento processuale (valutandolo decisivo persino al fine del raddoppio del termine prescrizione, come nel caso in trattazione) in nessun modo al tempo trascorso dal commesso reato e neppure alla precedente causa interrotta, bensì a un elemento temporale del tutto casuale (il giorno seguente la pubblicazione della legge nella *G.U.*); con la conseguenza che la mancata apertura del dibattimento alla data dell'8 dicembre 2005, determinando talora il marcatissimo accorciamento del termine prescrizione, può discriminare nel senso di un più breve corso prescrizione un procedimento/processo non necessariamente «inattivo» o «lento», neppure se la lentezza venga parametrata ai più brevi termini della prescrizione talora previsti dalla sopravvenuta disciplina: per ricorrere a un esempio dei più aderenti alla pratica quotidiana, si pensi a un delitto con attenuante speciale ai sensi del quinto comma dell'art. 73 legge stup. (in relazione al primo comma dello stesso articolo) per il quale l'arresto e la presentazione per il rito direttissimo siano del 7 dicembre 2005, con rinvio dell'udienza senza apertura del dibattimento per concessione del termine a difesa. A parità di altre condizioni, analogo arrestato che il 7 dicembre 2005 non chieda il termine a difesa e lasci aprire il dibattimento si troverebbe discriminato sfavorevolmente. Dovendosi considerare che per entrambi i soggetti l'istituzione giudiziaria si è mossa con identica solerzia e dovendosi valutare la previsione edittale di pena detentiva massima pari a 6 anni come elemento ulteriormente accomunante i due casi, la richiesta di termine a difesa (dato estraneo alla manifestazione dell'interesse statale al perseguimento e alla punizione dei reati) varrebbe nell'esempio di cui sopra a spostare il termine ordinario prescrizione da 6 a 10 anni e quello allungato da 7 anni e 6 mesi a 15 anni;

3) ignorato l'elementare esigenza, riconducibile al principio di eguaglianza, per la quale il termine allungato di prescrizione, come ridimensionato, in vari casi, dalla nuova disciplina «a regime» rispetto alla normativa precedente, non può che valere uniformemente per tutti quei reati i quali, per componenti sostanziali oggettive e soggettive, siano stati dal legislatore ritenuti meritevoli di appartenere a uno stesso «comparto prescrizione allungato». Torna anche a questo proposito a constatarsi la radicale distonia tra il rilievo discriminatorio che l'art. 10 cit. attribuisce all'avanzamento processuale (avvenuta apertura del dibattimento) alla data dell'8 dicembre 2005 e la *ratio* complessiva che illuminava e illumina l'istituto della prescrizione: in generale, nella disciplina «a regime», il termine allungato di prescrizione, decorrente dalla commissione del reato, era (col vecchio art. 160 u.c. c.p.) e rimane (col nuovo art. 160, comma 3, in relazione al nuovo art. 161, comma 2, c.p.) inidoneo a subire dilatazioni ulteriori per effetto di momenti qualificati di avanzamento procedimentale o processuale; che anzi quegli avanzamenti (cause interrotte) presuppone proprio come fattori determinanti l'operatività del medesimo termine allungato.

In buona sostanza, se il legislatore della novella ha ridimensionato «a regime» (come per il reato *ex art.* 372 c.p.) dei «termini ultimi» di prescrizione, con ciò ha inteso escludere il permanere dell'interesse punitivo dopo il decorso di quel dato tempo dal fatto/reato e ha inteso attribuire proprio al decorso di quel ridimensionato «tempo massimo» efficacia estintiva del reato a prescindere dalla qualità e dalla quantità degli avanzamenti processuali.

Su queste premesse appare incomprensibile la ragione per la quale lo stato d'avanzamento del processo alla data dell'8 dicembre 2005 possa determinare, a parità di data di commissione del reato, in alcuni casi un interesse dello Stato perseguire un reato entro 15 anni dalla commissione di esso e in altri il medesimo interesse nel limite di 7 anni e 6 mesi.

In realtà i 15 anni costituivano nella previgente normativa quel termine dalla commissione del reato che non poteva essere oltrepassato mediante avanzamenti processuali di sorta in quanto segnava il superamento della soglia temporale di sensibilità dell'ordinamento al disvalore penale di quel fatto criminoso.

Attraverso la nuova disciplina «a regime» della stessa materia il legislatore, riducendo per identici fatti criminosi il termine quindicennale a 7 anni e 6 mesi e continuando a ritenere irrilevante anche per detto ultimo termine ogni genere di avanzamento processuale, ha abbreviato l'arco temporale di oggettiva sensibilità dell'ordinamento al disvalore dei reati di quel comparto prescrizione.

Chiarito che con la vecchia e con la nuova disciplina a regime, allo spirare del termine allungato, l'estinzione del reato per prescrizione matura non per la stasi o per la lentezza procedimentale/processuale, bensì esclusiva-

mente per la cessazione del disvalore penale, appare indifendibile, sotto il profilo della razionalità, qualsiasi differenziazione dei termini di prescrizione allungata per fattispecie criminose che siano identiche sotto il profilo sostanziale e diverse solo nel risvolto dell'avanzamento processuale.

Si può affermare, esprimendo in altro modo lo stesso concetto, che nella materia in esame l'esigenza di salvaguardare processi in avanzato stadio non può razionalmente valere come temperamento al principio di uguaglianza quando i processi la cui sopravvivenza si intenda tutelare riguardino vicende criminose che la sensibilità aggiornata del legislatore ritiene ormai «estinte» sotto il profilo del disvalore penale.

Essendo tipicamente il procedimento/processo penale «strumento» finalizzato all'accertamento di quel disvalore, non pare aver senso logico istituire fasce di salvaguardia sul «mezzo» senza raccordare quella salvaguardia a un razionale perseguimento del fine.

Essendo stato mantenuto in vita, da parte del legislatore della novella, il sistema della prescrizione allungata, non può non prendersi atto che detta tipologia di estinzione del reato è ancorata a elementi di valenza sostanziale. Gli sviluppi processuali possono ostacolare il corso ordinario della prescrizione, ma soltanto nella cornice ed entro quel «tempo massimo dal reato» che era e resta il limite oltre il quale, consumandosi l'interesse punitivo e maturando, conseguentemente l'estinzione del reato, non può essere ragionevolmente difeso l'interesse alla salvaguardia di un processo anziché di un altro in ragione del differente avanzamento di essi all'entrata in vigore di una legge.

In conclusione, pare a questo tribunale che l'art. 10, legge n. 251/2005, lungi dal sancire una differenziazione di trattamento costituzionalmente necessitata:

avendo sostanzialmente duplicato il regime complessivo dei termini prescrizionali, con l'attribuzione dell'intero regime più sfavorevole ai reati il cui processo abbia visto l'apertura del dibattimento prima dell'8 dicembre 2005;

non avendo mediato razionalmente tra l'esigenza di salvaguardia dei processi giunti in avanzato stadio nel rispetto dei termini precedenti e l'esigenza di non creare (come in relazione al ns. caso) enormi discrepanze tra previsioni prescrizionali parallele, particolarmente in tema di termini allungati di prescrizione;

ha rapportato la *prorogatio* di termini così tanto gravosi (da raggiungere, come in questo processo, il doppio del nuovo termine prescrizionale) a elementi/«spartiacque» del tutto avulsi dalla *ratio* e dalla disciplina della prescrizione; così determinando ragguardevoli quanto ingiustificate disparità di trattamento ai sensi dell'art. 3 Cost.

Ritenuta per quanto esposto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato;

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e 24 legge n. 87/1953, questo tribunale procedente solleva, in relazione all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, legge n. 251/2005 nella parte in cui esclude, per reati puniti con pena edittale massima di 6 anni e in relazione al cui processo non sia stato aperto il dibattimento alla data di entrata in vigore della medesima legge n. 251, il termine allungato di prescrizione, come più favorevolmente stabilito, rispetto alla disciplina pregressa, dagli artt. n. 157, comma 1, 160, comma 3 e 161, comma 2 c.p. nella versione novellata dall'art. 6 della legge n. 251 cit.;

Dichiara la sospensione del processo;

Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza e copia degli atti alla stessa pertinenti (tutti i verbali, i decreti e gli altri atti processuali menzionati in motivazione) siano trasmessi alla Corte costituzionale, previa notificazione di questo provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri e previa comunicazione del provvedimento medesimo ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, addì 12 gennaio 2006

Il giudice: RUBICHI

n. 87

*Ordinanza del 30 dicembre 2005 emessa dal Tribunale di Treviso
nel procedimento civile vertente tra Simonetto Willmer contro Sinergo S.r.l.*

Lavoro (controversie in materia di) - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Mancato espletamento dello stesso nel termine prescritto - Prevista equipollenza all'espletamento del tentativo - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura civile, art. 410-*bis*, comma 2.
- Costituzione, art. 111, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento in materia di risarcimento danni da infortunio sul lavoro n. 579/2005 R.G. pendente tra Simonetto Willmer, ricorrente, rappresentato e difeso dall'avv. Maria Luisa Miazzi e dall'avv. Francesco Rossi, con domicilio eletto presso la UIL di Treviso, via Cacciatori del Sile n. 23 giusta mandato a margine del ricorso, e Sinergo S.r.l., in persona del legale rappresentante Francesco Gatto, resistente, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Ferraresi, con domicilio eletto presso il suo studio in Treviso giusta mandato a margine della memoria di costituzione *ex* art. 416 c.p.c., a scioglimento della riserva che precede, esaminati gli atti di causa, osserva quanto segue.

La presentazione del ricorso per cui è causa, avvenuta tramite deposito in cancelleria in data 16 maggio 2005, non è stata preceduta dall'espletamento del tentativo di conciliazione previsto dell'art. 412-*bis*, primo comma, c.p.c. come condizione di procedibilità della domanda.

Infatti, i procuratori di Simonetto Willmer, dopo aver richiesto con raccomandata datata 23 settembre 2003 la convocazione della competente commissione di conciliazione per la trattazione della controversia promossa dal lavoratore da loro assistito nei confronti del datore di lavoro (*cf.* doc. 15 allegato al ricorso, ed ottenuta detta convocazione per il giorno 8 gennaio 2004 (*cf.* doc. 16 allegato al ricorso), comunicavano in data 7 gennaio 2004 alla commissione di conciliazione presso la Direzione provinciale del lavoro di Treviso «che essendo decorsi i 60 giorni dalla richiesta di convocazione sarà dato corso all'azione giudiziale, conformemente al disposto di cui all'art. 410-*bis* c.p.c. e che pertanto nessuno comparirà per l'istante alla convocazione fissata per l'8 gennaio 2004» (*cf.* doc. 17 allegato al ricorso).

Conseguentemente la Commissione di conciliazione redigeva in data 8 gennaio 2004 processo verbale di mancata comparizione dove si legge che «la Commissione, constatata la mancata comparizione di entrambe le parti, motivata da parte ricorrente con nota del 7 gennaio 2004, dichiara l'impossibilità di procedere al tentativo di conciliazione» (*cf.* doc. dimesso dai procuratori del Simonetto in data 29 novembre 2005 su richiesta del G.L.).

Osserva questo giudice che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 276/2000 ha stabilito che la «giurisprudenza consolidata di questa corte ritiene che l'art. 24 della Costituzione, laddove tutela il diritto di azione, non comporta l'assoluta immediatezza del suo esperimento, ben potendo la legge imporre oneri finalizzati a salvaguardare «interessi generali», con le dilazioni conseguenti.

È appunto questo il caso in esame, in quanto il tentativo obbligatorio di conciliazione tende a soddisfare l'interesse generale sotto un duplice profilo: da un lato, evitando che l'aumento delle controversie attribuite al giudice ordinario in materia di lavoro provochi un sovraccarico dell'apparato giudiziario, con conseguenti difficoltà per il suo funzionamento; dall'altro, favorendo la composizione preventiva della lite, che assicura alle situazioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quella conseguita attraverso il processo...

«Il tempo di sessanta giorni durante il quale perdura l'impedimento è obiettivamente limitato e non irragionevole, anche considerando: a) che la richiesta del tentativo obbligatorio di conciliazione produce sostanzialmente gli effetti della domanda giudiziale, comportando la sospensione del decorso di ogni termine di prescrizione e di decadenza, per i sessanta giorni nei quali deve avvenire l'espletamento del tentativo di conciliazione e per i venti

giorni successivi alla sua conclusione, cioè per un tempo sufficiente ad instaurare la lite; b) che il giudice adito prima dell'esperimento del tentativo, o in pendenza del termine di cui sopra, si limita a sospendere il processo ed a fissare il termine perentorio di sessanta giorni per promuovere il tentativo, dopo di che il processo deve essere riassunto entro centottanta giorni, pena l'estinzione (art. 412-*bis*, terzo, quarto e quinto comma); c) che, prima dell'espletamento del tentativo di conciliazione e durante il termine per il suo espletamento, la situazione sostanziale è comunque tutelabile in via cautelare, onde è posta al riparo da eventuali pregiudizi derivanti dalla durata del processo a cognizione piena (art. 412-*bis*, ultimo comma)».

Si ritiene pertanto che un siffatto sistema di garanzia di superiori interessi pubblici non può tradursi in un mero differimento temporale dell'esercizio della giurisdizione sulla domanda giudiziale, come invece accadrebbe, in palese violazione dell'art. 111 Cost., ove si ammettesse che trascorso il tempo della sospensione la parte sia comunque affrancata dal praticare un previo tentativo di conciliazione.

Rileva il Giudicante che nella fattispecie non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 410-*bis*, secondo comma c.p.c. per violazione art. 111 della Costituzione — laddove al secondo comma prevede che la legge assicura la ragionevole durata di ogni processo —, in quanto la suddetta disposizione, in base alla quale trascorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla presentazione della richiesta di tentativo di conciliazione esso si considera comunque espletato ai fini dell'art. 412-*bis*, nel combinato disposto con quest'ultima norma è tale da imporre (senza possibilità di interpretazioni adeguatrici) di considerare legittima la condotta della parte che abbia ommesso di espletare il tentativo di conciliazione.

Infatti se la *ratio* della norma appare chiaramente quella di consentire all'interessato una rapida presentazione del ricorso in sede giurisdizionale, senza che egli possa subire pregiudizio dall'eventuale non tempestiva convocazione da parte della Commissione di conciliazione, non sembra consentito invece ammettere anche che l'espletamento del tentativo di conciliazione possa essere ommesso, trattandosi come sopra già detto di un istituto posto a presidio di interessi generali quali la deflazione delle controversie attribuite al giudice ordinario in materia di lavoro e la possibilità di assicurare all'interessato un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguibile attraverso il processo.

Sussiste altresì la rilevanza della questione nel presente giudizio, richiamate le circostanze in fatto e le argomentazioni in diritto suesposte.

P. Q. M.

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

*Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 410-*bis*, secondo comma c.p.c. in relazione all'art. 111 Cost. per le argomentazioni indicate nella parte motiva della presente ordinanza;*

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

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Treviso, addì 30 dicembre 2005

Il giudice unico del lavoro: NAPOLITANO

N. 88

*Ordinanza del 7 giugno 2005 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 marzo 2006)
emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile vertente tra Tuccillo Ida ed altri contro San Paolo Imi*

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Previsione di un rito del tutto nuovo, caratterizzato da una fase di formazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* sottratta al controllo del giudice - Difformità dai principi di «concentrazione del procedimento» e di «riduzione dei termini processuali», posti dalla legge delega n. 366/2001 con implicito riferimento al modello codicistico del processo di cognizione davanti al Tribunale - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366.

IL TRIBUNALE

Riunito in Camera di consiglio nella causa iscritta al N.R.G. 1186/20057, letti gli atti;

Osserva

IN FATTO

Con citazione regolarmente notificata Tuccillo Ida, Silvestro Giuseppina e Silvestro Angelo premesso che:

la prima da pensionata a cominciare dal 1998 aveva deciso di investire i propri risparmi in operazioni finanziarie a basso rischio, e pertanto si era rivolta all'Istituto SanPaolo che la aveva affidata al suo promotore finanziario, Bencivenga Antonio;

l'attrice coinvolgeva nelle operazioni suggerite dal promotore anche i figli Silvestro Giuseppina ed Angelo, con i quali venivano aperti due conti correnti e due conti deposito titoli;

dall'inizio del rapporto al marzo 2001 avevano affidato al promotore l'importo di £. 186.029.244, impiegati in varie operazioni mediante la sottoscrizione di moduli prestampati del SanPaolo, ricevendo solo sporadiche informazioni dal promotore;

nel marzo del 2001 il Bencivenga suggeriva loro di trasferire i risparmi al Credito Bergamasco ed alla Creberg SIM presso la quale era transitato a lavorare;

venivano aperti due conti correnti, ma dopo il trasferimento non hanno più ricevuto notizie od informazioni, tanto che solo nel febbraio del 2003, a seguito di espressa richiesta, venivano a conoscenza del fatto che avevano subito delle perdite pari al 30% delle somme investite, in operazioni altamente rischiose e diverse da quelle autorizzate;

rilevavano altresì che i moduli indirizzati al Credito Bergamasco presentavano delle loro firme abilmente contraffatte;

la Aletti Invest Sim, con la quale non avevano mai intrattenuto rapporti finanziari, evidenziava che per accertare la falsità delle firme era necessaria una consulenza anche se era possibile notare una non perfetta corrispondenza tra le firme in questione e quelle originali;

avevano richiesto lo smobilizzo delle somme investite con una perdita di £. 39.221.244;

il comportamento delle banche era gravemente responsabile, per la violazione della normativa in materia di intermediazione finanziaria, avendo agito in contrasto con le regole di correttezza e diligenza alle quali si devono uniformare gli operatori del settore;

che tale comportamento era risultato gravemente pregiudizievole per gli interessi dell'attrice.

Tanto premesso, ha convenuto in giudizio il SanPaolo Imi S.p.a., il San Paolo Invest S.p.a., il Credito Bergamasco S.p.a., la Creberg Sim S.p.a. e Bencivenga Antonio, per sentire in via principale:

accertare e dichiarare la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale dei convenuti;

per l'effetto condannare i convenuti al risarcimento del danno pari all'ammontare di € 20.526,08 a titolo di danno emergente, € 10.000,00 a titolo di mancato guadagno ed € 20.000,00 a titolo di danno non patrimoniale.

Si costituivano i convenuti i quali invocavano l'applicazione del decreto legislativo n. 5 del 2003, e contestavano nel merito la fondatezza della domanda attorea.

Alla prima udienza di comparizione, veniva disposto il mutamento del rito da ordinario a quello contemplato dal predetto decreto legislativo, con contestuale cancellazione della causa dal ruolo.

All'esito della richiesta di fissazione dell'udienza avanzata da parte attrice, con istanza depositata in data 21 febbraio 2005, il giudice designato ha provveduto sulle richieste istruttorie ed ha fissato l'udienza collegiale del 1° giugno 2005.

All'esito dell'udienza collegiale, sentite le parti in ordine alla questione di costituzionalità, il collegio si è riservato.

La questione di costituzionalità va affrontata in via preliminare rispetto alle altre questioni.

I N D I R I T T O

L'art. 12 della legge di delega n. 366/2001 prevede che:

1) Il Governo è inoltre delegato ad emanare norme che, senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle seguenti materie:

a) diritto societario, comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali ed ai patti parasociali;

b) materie disciplinate dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, e dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2) Per il perseguimento delle finalità e nelle materie di cui al comma 1, il Governo è delegato a dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere:

a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali;

b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti;

c) la mera facoltatività della successiva instaurazione della causa di merito dopo l'emanazione di un provvedimento emesso all'esito di un procedimento sommario cautelare in relazione alle controversie nelle materie di cui al comma 1, con la conseguente definitività degli effetti prodotti da detti provvedimenti, ancorché gli stessi non acquistino efficacia di giudicato in altri eventuali giudizi promossi per finalità diverse;

d) un giudizio sommario non cautelare, improntato a particolare celerità ma con il rispetto del principio del contraddittorio, che conduca alla emanazione di un provvedimento esecutivo anche se privo di efficacia di giudicato;

e) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite;

f) uno o più procedimenti camerati, anche mediante la modifica degli art. 737 e seguenti del codice di procedura civile ed in estensione delle ipotesi attualmente previste che, senza compromettere la rapidità di tali procedimenti, assicurino il rispetto dei principi del giusto processo;

g) forme di comunicazione periodica dei tempi medi di durata dei diversi tipi di procedimento di cui alle lettere precedenti trattati dai tribunali, dalle Corti di appello e dalla Corte di cassazione.

In relazione alla struttura che il legislatore delegato è stato chiamato a delineare per il processo ordinario — e con esclusione del riferimento ai principi dettati in tema di giudizio cautelare che concernono profili non rile-

vanti in questo giudizio — dal disposto dell'art. 12 della legge n. 366 del 2001, sono estrapolabili i seguenti principi: 1) divieto di modifica della competenza territoriale e per materia; 2) necessità di assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti; 3) possibilità di dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere: a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali; b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti; c) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite.

Nella legge n. 366/2001 il legislatore, dunque, si è limitato ad indicare le materie nelle quali il governo poteva intervenire, l'obiettivo di rendere più rapida ed efficace la definizione dei procedimenti, il divieto di modificare la competenza per territorio e materia, la tendenziale collegialità del procedimento, la possibilità di valutare l'atteggiamento delle parti in sede di tentativo di conciliazione e la possibilità di dettare regole che favorissero la riduzione dei termini e la concentrazione del procedimento.

L'assoluta genericità e parzialità dell'indicazione relativa alle modalità da seguire, per la realizzazione dell'obiettivo dichiarato di voler assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle materie individuate, ha di fatto lasciato libero il legislatore delegato di creare un nuovo modello processuale che esula completamente dallo schema del procedimento ordinario disciplinato dal codice di procedura civile.

A fronte della situazione di fatto venutasi a creare che vede da un lato una legge delega che nulla o quasi dice in ordine ai principi direttivi che avrebbero dovuto ispirare il legislatore delegato e dall'altro un decreto legislativo che crea un nuovo modello processuale, sovvertendo, nelle materie indicate dalla legge di delega, i tradizionali canoni che governano il processo civile, a questo collegio si pongono due opzioni interpretative che in ogni caso conducono ad un dubbio di costituzionalità in relazione all'art. 76 della Costituzione.

La prima opzione interpretativa, sia in ordine logico sia di scelta che questo collegio reputa più consona allo spirito del complesso normativo costituito dalla legge delega e dal decreto legislativo, è quella di ritenere che il legislatore delegante non abbia indicato con sufficiente determinazione i principi e criteri normativi che avrebbero dovuto guidare l'operato del legislatore delegato e che quindi l'art. 12 della legge n. 366/2001 non soddisfi il precetto dell'art. 76 della Costituzione che consente la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo previa determinazione di principi e criteri direttivi.

Non ignora questo tribunale come, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, i principi direttivi che l'art. 76 Cost. richiede alla legge delega non escludono la possibilità di lasciare al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione delle modalità attraverso le quali realizzare gli obiettivi prefissati dalla legge delega. Il potere attribuito al legislatore delegato, però, per quanto ampio, non può mai travalicare il limite della discrezionalità nel senso che, come la Corte costituzionale insegna, sin da risalenti pronunzie, «la legge delegante va considerata con riferimento all'art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo.

L'art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa. Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti, servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata (cfr. Corte. cost. 26 gennaio 1957, n. 3).

In particolare, per quel che rileva in questa sede, nulla ha detto la legge delega in ordine allo schema processuale da adottare, lasciato non più alla scelta discrezionale, ma all'arbitrio del legislatore delegato, come emerge chiaramente dal contenuto del decreto legislativo che ha creato un nuovo modello di processo al di fuori delle regole dettate dal codice di procedura civile.

Il nuovo rito societario previsto per il processo di cognizione davanti al tribunale costituisce infatti, come indicato dalla stessa relazione della commissione ministeriale, un vero e proprio nuovo modello processuale, che si distacca volutamente sia dal modello processuale del 1942, sia da quello del processo del lavoro del 1973 ed infine anche da quello delineatosi con la riforma del 1990.

Il nuovo rito di cognizione di primo grado davanti al tribunale in materia societaria prevede tutta la prima fase del processo senza l'intervento del giudice; nell'atto di citazione ai sensi dell'art. 2 non è più indicata l'udienza avanti al giudice ed il termine che l'attore fissa al convenuto per la comunicazione della comparsa di risposta è stabilito solo nel minimo, così nella comparsa di risposta ai sensi dell'art. 4 il convenuto può a sua volta fissare all'attore per eventuale replica un termine stabilito ancora una volta solo nel minimo, e con lo stesso meccanismo l'art. 6 prevede la possibilità di una replica da parte dell'attore e l'art. 7 la possibilità di una controreplica da parte del convenuto e poi ancora ulteriori repliche e controrepliche.

Solo a seguito dell'istanza di fissazione di udienza di cui all'art. 8, interviene il giudice, in un momento però in cui sia il *thema decidendum* che il *thema probandum* si sono già definitivamente formati, totalmente al di fuori, quindi, del controllo del giudice. D'altra parte la stessa istanza di fissazione di udienza, con gli effetti preclusivi rilevantissimi stabiliti dall'art. 10, è uno strumento lasciato nella totale disponibilità delle parti o anche di una sola di esse, che può utiizzarlo a suo piacimento, nel momento ritenuto più opportuno.

Ancora poi va segnalato l'art. 13 in tema di contumacia o costituzione tardiva del convenuto, che introduce l'innovativo principio (di cui nella delega non vi è traccia), per cui nel caso in cui il convenuto non notifichi la comparsa di risposta nel termine stabilito o anche solo si costituisca tardivamente «i fatti affermati dall'attore ... si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concluzione di questa».

Da quanto precede emerge con chiarezza che il legislatore delegato, in forza di una delega assolutamente carente sotto il profilo dell'indicazione di criteri direttivi, ha potuto creare una disciplina interamente nuova per il processo societario di cognizione ordinaria, anticipando quel rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Non reputa questo tribunale che possa andare esente da dubbi di costituzionalità una legge di delega che nel consentire la creazione di un nuovo processo, seppur circoscritto a determinate materie, si limiti ad indicare un obiettivo, quello di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti», tra l'altro nemmeno particolarmente qualificante in quanto comune a qualsivoglia progetto di riforma del processo civile, un divieto di «modifica della competenza territoriale e per materia», una preferenza per la collegialità, un rilevante ruolo del tentativo di conciliazione e un'indicazione di massima a favore della «concentrazione del procedimento e riduzione dei termini processuali».

Di conseguenza ad avviso del Collegio, in quanto non manifestamente infondata, va rimessa la questione di costituzionalità dell'art. 12 della legge n. 336/2001 nella parte relativa al procedimento ordinario di primo grado e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

La questione è altresì rilevante in quanto vertendosi in tema di responsabilità dell'intermediatore finanziario il giudizio è stato instaurato nelle forme previste dal d.lgs. n. 5 del 2003 emanato in forza della predetta legge di delega, e dalla pronunzia della Corte costituzionale dipende l'applicabilità dell'intera nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie sottoposta al vaglio di questo tribunale.

In via subordinata e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ripetere costituzionalmente legittimo l'art. 12 della legge n. 366/2001 reputa questo collegio che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità degli articoli 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione in quanto emanati eccedendo dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001.

Per evitare il sospetto di incostituzionalità per indeterminatezza e genericità, si dovrebbe invero compiere lo sforzo interpretativo di leggere la legge n. 366 del 2001 facendo riferimento alla disciplina del vigente processo di cognizione davanti al tribunale, come contenuta nel libro II, titolo I, c.p.c., il rito cioè che sino al 31 dicembre 2003 è stato applicato anche alle controversie societarie e che il legislatore delegante aveva davanti al momento della concessione della delega; sforzo interpretativo già compiuto da altri giudici ordinari (Tribunale Brescia 18 ottobre 2004 che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale).

La disciplina del processo di cognizione davanti al tribunale contenuta nel codice di procedura civile prevede che il processo si svolga attraverso la successione di più udienze fisse ed obbligatorie, in particolare quella di prima comparizione (art. 180 c.p.c.), quindi la prima udienza di trattazione (art. 183 c.p.c.), cui può seguire un'udienza per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184 c.p.c.) ed eventualmente un'ulteriore udienza di precisazione delle conclusioni (art. 189 c.p.c.). Se si volesse individuare una determinatezza dei criteri direttivi nella legge di delega dovrebbe necessariamente ritenersi che il legislatore delegante indicando il principio di «concentrazione del procedimento» abbia fatto evidentemente riferimento proprio a questa scansione prevista nel processo ordinario.

Ugualmente il processo ordinario vigente prevede che tra il giorno della notificazione della citazione e quello dell'udienza di comparizione debbano intercorrere termini liberi non minori di sessanta giorni, fissa il termine meramente ordinatorio di quindici giorni per la successione fra le varie udienze (art. 81 delle norme di attuazione c.p.c.), stabilisce ai sensi dell'art. 183 c.p.c., quinto comma, un termine massimo di trenta giorni per il deposito di memorie e di altri trenta per le repliche, non prestabilisce nessun termine per il deposito delle memorie istruttorie *ex art.* 184 c.p.c. primo comma, seconda parte e prevede il termine di sessanta giorni per il deposito delle comparse conclusionali e di venti per eventuali repliche.

Soltanto con il riferimento a tali termini potrebbe riempirsi di contenuto la generica indicazione del legislatore delegante del principio di «riduzione dei termini processuali». Solo questa lettura, estremamente riduttiva e per questo proposta in via subordinata rispetto all'altra, dei principi fissati dal legislatore delegante, altrimenti invero generici, sarebbe possibile per evitare il dubbio di costituzionalità della legge n. 366 del 2001.

E però evidente che in questo caso l'articolato contenuto negli artt. da 2 a 17, d.lgs. 17 gennaio 2004, n. 5, con cui si è inteso dare attuazione alla delega, contrasterebbe con i principi fissati dal legislatore delegante per «eccesso di delega», alla luce delle caratteristiche del nuovo rito societario come già sopra sintetizzate. L'operazione effettuata dal decreto legislativo non è stata quella di prevedere un rito concentrato rispetto all'attuale rito ordinario disciplinato dagli artt. 163 ss. c.p.c., bensì quella, che si è già evidenziata, di introdurre nell'ordinamento un'anticipazione del rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Anche la questione di costituzionalità proposta in via subordinata è rilevante ai fini del presente giudizio per le stesse ragioni indicate per la questione proposta in via principale.

Tanto premesso in fatto e diritto, va disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata. Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 366/2001 nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado, in materia societaria non indica i principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

In via subordinata il tribunale dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 perché difformi dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delega n. 366/2001;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati e alle parti del presente giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Si comunichi a cura della cancelleria.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 1° giugno 2005,

Il Presidente: SENA

N. 89

Ordinanza del 30 giugno 2005 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 marzo 2006) emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile vertente tra Guarente Silvia Maria ed altri, contro Banca Popolare di Ancona S.p.A. ed altro.

Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Mancata o insufficiente indicazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione - Illegittimità derivata della disciplina introdotta dal legislatore delegato.

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 12; «per derivazione», decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 1, comma 5, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76.

In via subordinata: Società - Controversie in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria - Procedimento di primo grado dinanzi al tribunale in composizione collegiale - Disciplina introdotta dal legislatore delegato - Previsione di un rito del tutto nuovo, caratterizzato da una fase di formazione del *thema decidendum* e del *thema probandum* sottratta al controllo del giudice - Difformità dai principi di «concentrazione del procedimento» e di «riduzione dei termini processuali», posti dalla legge delega n. 366/2001 con implicito riferimento al modello codicistico del processo di cognizione davanti al Tribunale - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, artt. 1, comma 5, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 12 della legge delega 3 ottobre 2001, n. 366.

IL TRIBUNALE

Udienza del 30 giugno 2005

Dinanzi al giudice del Tribunale di Napoli, dott. Modestino Villani, nella causa tra Silvia Maria Guarente, Anna Costagliola e Roberto Costagliola contro Banca Popolare di Ancona S.p.A. e San Paolo Banco di Napoli S.p.A., è comparso per parte attrice l'avv. Vittorio Imparato per delega dell'avv. Vitobello che deposita atto di citazione notificata e riportandosi alle proprie difese e ai documenti depositati e impugnando le difese e le documentazioni avverse, rileva che la controversia è stata erroneamente iniziata con il rito ordinario e chiede trasformarsi il rito previa cancellazione; è comparso per parte convenuta Banca Popolare di Ancona S.p.A. l'avv. Ciro Fabio Monticelli per delega dell'avv. Paolo Andrea Monticelli, il quale, riportandosi alle proprie difese e ai documenti depositati e impugnando le difese e le documentazioni avverse, chiede cancellarsi la causa dal ruolo insistendo per la carenza di legittimazione passiva della Banca; è comparso per parte convenuta San Paolo Banco di Napoli S.p.A. l'avv. Federica Ricciardi per delega dell'avv. Rocco di Torrepadula che riportandosi alle proprie difese e ai documenti depositati e impugnando le difese e le documentazioni avverse, deduce l'inammissibilità di rito ordinario;

Osserva

IN FATTO

Con citazione regolarmente notificata Silvia Maria Guarente, Anna Stagliola e Roberto Costagliola premesso che: nel marzo del 2000, già da anni correntisti del Banco di Napoli hanno acceso un conto corrente presso la filiale Napoli-Ovest n. 57 oggi divenuta filiale 13 della Banca Popolare di Ancona S.p.A. dando ordine in data 29 marzo 2000 di acquistare il titolo obbligazionario «Bond Republic of Argentina 9% 99/09 per un valore nominale di € 35.000,00»; che in data 23 dicembre 2001 è stato dichiarato il *Default* dello Stato argentino che non ha più onorato le proprie obbligazioni; che il banco di Napoli non ha fornito alcuna comunicazione in merito alla grave situazione che stava coinvolgendo l'Argentina in quanto l'intermediario si è limitato a fornire estratti conto semestrali del deposito titoli; che nello stesso atteggiamento ha continuato a perseverare anche la Banca popolare di Ancona dopo aver acquistato la filiale di conseguenza, contestando una serie di violazioni dell'intermediario hanno chiesto che sia accertata la responsabilità delle convenute sia dichiarata la nullità dell'acquisto con con-

danna a versare la somma di € 27.398,79 quale differenza tra la somma investita e quella ricavata dalla vendita, o hanno chiesto in via subordinata la condanna delle convenute a pagare la suddetta somma o quella ritenuta equa dal giudice a titolo di risarcimento danni.

Le convenute si sono entrambe costituite.

IN DIRITTO

L'articolo 1 del decreto legislativo n. 5 del 2003 recita: si osservano le disposizioni del presente decreto legislativo in tutte le controversie, incluse quelle connesse a norma degli articoli 31, 32, 33, 34, 35 e 36 del codice di procedura civile, relative a:

d) rapporti in materia di intermediazione mobiliare da chiunque gestita, servizi e contratti di investimento, ivi compresi i servizi accessori, fondi di investimento, gestione collettiva del risparmio e gestione accentrata di strumenti finanziari, vendita di rapporti finanziari, ivi compresa la cartolarizzazione dei crediti, offerte pubbliche di acquisto e di scambio, contratti di borsa;

La controversia pertanto, concernendo al responsabilità delle convenute quali intermediatori finanziari, andava instaurata secondo le forme previste dal suddetto decreto legislativo e non già in via ordinaria.

L'articolo 1, comma 5 del decreto legislativo n. 5/2003 prevede che: quando rileva che una causa relativa ad uno dei rapporti di cui al comma 1 è stata proposta in forme diverse da quelle previste dal presente decreto, il giudice dispone con ordinanza il mutamento di rito e la cancellazione della causa dal ruolo.

Preliminare all'applicazione di tale norma è però la questione di costituzionalità del decreto legislativo n. 5 del 2003 che questo giudice quale relatore in fase collegiale ha già sollevato in precedenti giudizi. L'art. 12 della legge di delega n. 366/2001 prevede che:

«1) Il Governo è inoltre delegato ad emanare norme che, senza modifiche della competenza per territorio e per materia, siano dirette ad assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle seguenti materie:

a) diritto societario, comprese le controversie relative al trasferimento delle partecipazioni sociali ed ai patti parasociali;

b) materie disciplinate dal testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, e dal testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

2) Per il perseguimento delle finalità e nelle materie di cui al comma 1, il Governo è delegato a dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere:

a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali;

b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti;

c) la mera facoltatività della successiva instaurazione della causa di merito dopo l'emanazione di un provvedimento emesso all'esito di un procedimento sommario cautelare in relazione alle controversie nelle materie di cui al comma 1, con la conseguente definitività degli effetti prodotti da detti provvedimenti, ancorché gli stessi non acquistino efficacia di giudicato in altri eventuali giudizi promossi per finalità diverse;

d) un giudizio sommario non cautelare, improntato a particolare celerità ma con il rispetto del principio del contraddittorio, che conduca alla emanazione di un provvedimento esecutivo anche se privo di efficacia di giudicato;

e) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite;

f) uno o più procedimenti camerati, anche mediante la modifica degli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile ed in estensione delle ipotesi attualmente previste che, senza compromettere la rapidità di tali procedimenti, assicurino il rispetto dei principi del giusto processo;

g) forme di comunicazione periodica dei tempi medi di durata dei diversi tipi di procedimento di cui alle lettere precedenti trattati dai tribunali, dalle Corti di appello e dalla Corte di cassazione».

In relazione alla struttura che il legislatore delegato è stato chiamato a delineare per il processo ordinario — e con esclusione del riferimento ai principi dettati in tema di giudizio cautelare che concernono profili non rilevanti in questo giudizio — dal disposto dell'art. 12 della legge n. 366 del 2001 sono estrapolabili i seguenti principi: 1) divieto di modifica della competenza territoriale e per materia; 2) necessità di assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti; 3) possibilità di dettare regole processuali, che in particolare possano prevedere: a) la concentrazione del procedimento e la riduzione dei termini processuali; b) l'attribuzione di tutte le controversie nelle materie di cui al comma 1 al tribunale in composizione collegiale, salvo ipotesi eccezionali di giudizio monocratico in considerazione della natura degli interessi coinvolti; c) la possibilità per il giudice di operare un tentativo preliminare di conciliazione, suggerendone espressamente gli elementi essenziali, assegnando eventualmente un termine per la modificazione o la rinnovazione di atti negoziali su cui verte la causa e, in caso di mancata conciliazione, tenendo successivamente conto dell'atteggiamento al riguardo assunto dalle parti ai fini della decisione sulle spese di lite.

Nella legge n. 366/2001 il legislatore, dunque, si è limitato ad indicare le materie nelle quali il governo poteva intervenire, l'obiettivo di rendere più rapida ed efficace la definizione dei procedimenti, il divieto di modificare la competenza per territorio e materia, la tendenziale collegialità del procedimento, la possibilità di valutare l'atteggiamento delle parti in sede di tentativo di conciliazione e la possibilità di dettare regole che favorissero la riduzione dei termini e la concentrazione del procedimento.

L'assoluta genericità e parzialità dell'indicazione relativa alle modalità da seguire, per la realizzazione dell'obiettivo dichiarato di voler assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti nelle materie individuate, ha di fatto lasciato libero il legislatore delegato di creare un nuovo modello processuale che esula completamente dallo schema del procedimento ordinario disciplinato dal codice di procedura civile.

A fronte della situazione di fatto venutasi a creare che vede da un lato una legge delega che nulla o quasi dice in ordine ai principi direttivi che avrebbero dovuto ispirare il legislatore delegato e dall'altro un decreto legislativo che crea un nuovo modello processuale, sovvertendo, nelle materie indicate dalla legge di delega, i tradizionali canoni che governano il processo civile, a questo giudice si pongono due opzioni interpretative che in ogni caso conducono ad un dubbio di costituzionalità in relazione all'art. 76 della Costituzione.

La prima opzione interpretativa, sia in ordine logico sia di scelta che questo giudice reputa più consona allo spirito del complesso normativo costituito dalla legge delega e dal decreto legislativo, è quella di ritenere che il legislatore delegante non abbia indicato con sufficiente determinazione i principi e criteri normativi che avrebbero dovuto guidare l'operato del legislatore delegato e che quindi l'art. 12 della legge n. 366/2001 non soddisfi il precetto dell'art. 76 della Costituzione che consente la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo previa determinazione di principi e criteri direttivi.

Non ignora questo tribunale come, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, i principi direttivi che l'art. 76 Cost. richiede alla legge delega non escludono la possibilità di lasciare al legislatore delegato un ampio margine di discrezionalità nell'individuazione delle modalità attraverso le quali realizzare gli obiettivi prefissati dalla legge delega. Il potere attribuito al legislatore delegato, però, per quanto ampio, non può mai travalicare il limite della discrezionalità nel senso che, come la Corte costituzionale insegna, sin da risalenti pronunzie, «la legge delegante va considerata con riferimento all'art. 76 della Costituzione, per accertare se sia stato rispettato il precetto che ne legittima il processo formativo. L'art. 76 indica i limiti entro cui può essere conferito al Governo l'esercizio della funzione legislativa. Per quanto la legge delegante sia a carattere normativo generale, ma sempre vincolante per l'organo delegato, essa si pone in funzione di limite per lo sviluppo dell'ulteriore attività legislativa del Governo. I limiti dei principi e criteri direttivi, del tempo entro il quale può essere emanata la legge delegata, di oggetti definiti servono da un lato a circoscrivere il campo della delegazione sì da evitare che la delega venga esercitata in modo divergente dalle finalità che la determinarono; devono dall'altro consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche della legislazione precedente, che nella legge delegata deve trovare una nuova regolamentazione. Se la legge delegante non contiene, anche in parte, i cennati requisiti, sorge il contrasto tra norma dell'art. 76 e norma delegante, denunciabile al sindacato della Corte costituzionale, s'intende dopo l'emanazione della legge delegata» (cfr. Corte cost. 26 gennaio 1957, n. 3).

In particolare, per quel che rileva in questa sede, nulla ha detto la legge delega in ordine allo schema processuale da adottare, lasciato non più alla scelta discrezionale, ma all'arbitrio del legislatore delegato, come emerge chiaramente dal contenuto del decreto legislativo che ha creato un nuovo modello di processo al di fuori delle regole dettate dal codice di procedura civile.

Il nuovo rito societario previsto per il processo di cognizione davanti al tribunale costituisce infatti, come indicato dalla stessa relazione della commissione ministeriale, un vero e proprio nuovo modello processuale, che si distacca volutamente sia dal modello processuale del sia da quello del processo del lavoro del 1973 ed infine

anche da quello delineatosi con la riforma del 1990. Il nuovo rito di cognizione di primo grado davanti al tribunale in materia societaria prevede tutta la prima fase del processo senza l'intervento del giudice; nell'atto di citazione ai sensi dell'art. 2 non è più indicata l'udienza avanti al giudice ed il termine che l'attore fissa al convenuto per la comunicazione della comparsa di risposta è stabilito solo nel minimo, così nella comparsa di risposta ai sensi dell'art. 4 il convenuto può a sua volta fissare all'attore per eventuale replica un termine stabilito ancora una volta solo nel minimo, e con lo stesso meccanismo l'art. 6 prevede la possibilità di una replica da parte dell'attore e l'art. 7 la possibilità di una controreplica da parte del convenuto e poi ancora ulteriori repliche e controrepliche.

Solo a seguito dell'istanza di fissazione di udienza di cui all'art. 8 interviene il giudice, in un momento però in cui sia il *thema decidendum* che il *thema probandum* si sono già definitivamente formati, totalmente al di fuori, quindi, del controllo del giudice. D'altra parte la stessa istanza di fissazione di udienza, con gli effetti preclusivi relevantissimi stabiliti dall'art. 10, è uno strumento lasciato nella totale disponibilità delle parti o anche di una sola di esse, che può utilizzarlo a suo piacimento, nel momento ritenuto più opportuno. Ancora poi va segnalato l'art. 13 in tema di contumacia o costituzione tardiva del convenuto, che introduce l'innovativo principio (di cui nella delega non vi è traccia), per cui nel caso in cui il convenuto non notifichi la comparsa di risposta nel termine stabilito o anche solo si costituisca tardivamente «i fatti affermati dall'attore...», si intendono non contestati e il tribunale decide sulla domanda in base alla concludenza di questa».

Da quanto precede emerge con chiarezza che il legislatore delegato, in forza di una delega assolutamente carente sotto il profilo dell'indicazione di criteri direttivi, ha potuto creare una disciplina interamente nuova per il processo societario di cognizione ordinaria, anticipando quel rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Non reputa questo tribunale che possa andare esente da dubbi di costituzionalità una legge di delega che nel consentire la creazione di un nuovo processo, seppur circoscritto a determinate materie, si limiti ad indicare un obiettivo, quello di «assicurare una più rapida ed efficace definizione di procedimenti», tra l'altro nemmeno particolarmente qualificante in quanto comune a qualsivoglia progetto di riforma del processo civile, un divieto di «modifica della competenza territoriale e per materia», una preferenza per la collegialità, un rilevante ruolo del tentativo di conciliazione e un'indicazione di massima a favore della «concentrazione del procedimento e riduzione dei termini processuali».

Di conseguenza ad avviso di questo giudice, in quanto non manifestamente infondata, va rimessa la questione di costituzionalità dell'art. 12 della legge n. 336/2001 nella parte relativa al procedimento ordinario di primo grado e, per derivazione, degli articoli 1, comma 5, e da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

La questione è altresì rilevante in quanto vertendosi, come già evidenziato in precedenza in tema di responsabilità dell'intermediatore finanziario, il giudizio è stato erroneamente instaurato nelle forme ordinarie invece che in quelle previste dal d.lgs. n. 5 del 2003 emanato in forza della predetta legge di delega, e dalla pronuncia della Corte costituzionale dipende l'applicabilità dell'intera nuova disciplina processuale alla concreta fattispecie sottoposta al vaglio di questo tribunale e in particolare dalla pronuncia della Corte dipenderà l'iter processuale concreto da seguire (mutamento del rito e cancellazione della causa dal ruolo in caso di rigetto della questione - prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie in caso di accoglimento).

In via subordinata e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse ritenere costituzionalmente legittimo l'art. 12 della legge n. 366/2001 reputa questo giudice che non sia manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità degli articoli 1, quinto comma, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 per contrasto con l'art. 76 della Costituzione in quanto emanati eccedendo dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge n. 366 del 2001.

Per evitare il sospetto di incostituzionalità per indeterminatezza e genericità, si dovrebbe invero compiere lo sforzo interpretativo di leggere la legge n. 366 del 2001 facendo riferimento alla disciplina del vigente processo di cognizione davanti al tribunale, come contenuta nel libro II, titolo I, c.p.c., il rito cioè che sino al 31 dicembre 2003 è stato applicato anche alle controversie societarie e che il legislatore delegante aveva davanti al momento della concessione della delega; sforzo interpretativo già compiuto da altri giudici ordinari (*cf.* Tribunale Brescia 18 ottobre 2004 che ha rimesso la questione alla Corte costituzionale).

La disciplina del processo di cognizione davanti al tribunale contenuta nel codice di procedura civile prevede che il processo si svolga attraverso la successione di più udienze fisse ed obbligatorie, in particolare quella di prima comparizione (art. 180 c.p.c.), quindi la prima udienza di trattazione (art. 183 c.p.c.), cui può seguire un'udienza per la discussione e l'ammissione delle prove (art. 184 c.p.c.) ed eventualmente un'ulteriore udienza di precisazione delle conclusioni (art. 189 c.p.c.). Se si volesse individuare una determinatezza dei criteri direttivi nella legge di delega dovrebbe necessariamente ritenersi che il legislatore delegante indicando il principio di «con-

centrazione del procedimento» abbia fatto evidentemente riferimento proprio a questa scansione prevista nel processo ordinario. Ugualmente il processo ordinario vigente prevede che tra il giorno della notificazione della citazione e quello dell'udienza di comparizione debbano intercorrere termini liberi non minori di sessanta giorni, fissa il termine meramente ordinatorio di quindici giorni per la successione fra le varie udienze (art. 81 delle norme di attuazione c.p.c.), stabilisce ai sensi dell'art. 183 c.p.c., quinto comma un termine massimo di trenta giorni per il deposito di memorie e di altri trenta per le repliche, non prestabilisce nessun termine per il deposito delle memorie istruttorie *ex art.* 184 c.p.c. primo comma seconda parte e prevede il termine di sessanta giorni per il deposito delle comparse conclusionali e di venti per eventuali repliche.

Soltanto con il riferimento a tali termini potrebbe riempirsi di contenuto la generica indicazione del legislatore delegante del principio di «riduzione dei termini processuali». Solo questa lettura, estremamente riduttiva e per questo proposta in via subordinata rispetto all'altra, dei principi fissati dal legislatore delegante, altrimenti invero generici, sarebbe possibile per evitare il dubbio di costituzionalità della legge n. 366 del 2001. È però evidente che in questo caso l'articolato contenuto negli artt. 1, comma 5, e da 2 a 17, 17 gennaio 2003, n. 5 con cui si è inteso dare attuazione alla delega, contrasterebbe con i principi fissati dal legislatore delegante per «eccesso di delega», alla luce delle caratteristiche del nuovo rito societario come già sopra sintetizzate.

L'operazione effettuata dal decreto legislativo non è stata quella di prevedere un rito concentrato rispetto all'attuale rito ordinario disciplinato dagli artt. 163 ss. c.p.c., bensì quella, che si è già evidenziata, di introdurre nell'ordinamento un'anticipazione del rito ordinario prefigurato dal testo redatto dalla commissione ministeriale per la riforma del processo civile.

Anche la questione di costituzionalità proposta in via subordinata è rilevante ai fini del presente giudizio per le stesse ragioni indicate per la questione proposta in via principale.

Tanto premesso in fatto e diritto, va disposta la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione pregiudiziale di legittimità costituzionale, siccome rilevante e non manifestamente infondata.

Alla cancelleria vanno affidati gli adempimenti di competenza, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 366/2001 nella parte in cui, in relazione al giudizio ordinario di primo grado in materia societaria, non indica i principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto guidare le scelte del legislatore delegato e, per derivazione, degli articoli 1, comma 5 e da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003.

In via subordinata il tribunale dichiara rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 76 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 5, e da 2 a 17 del decreto legislativo n. 5 del 2003 perché difformi dai principi e criteri direttivi dettati dalla legge di delega n. 366/2001;

Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

È verbale.

Il giudice: VILLANI

N. 90

*Ordinanza del 27 ottobre 2005 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Marinovic Goran*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento penale n. 21485/05 R.G. N. R. a carico di Marinovic Goran, imputato del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, perché, cittadino straniero, destinatario di provvedimento del Questore di Torino, (notificatogli il 7 ottobre 2005 a seguito di decreto di espulsione del Prefetto fondato sui motivi di cui alla lettera *b*) dell'art. 13, comma 2, d.lgs. citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperito.

Accertato in Torino il 25 ottobre 2005.

O S S E R V A

L'imputato, tratto arresto in data 25 ottobre 2005 per violazione all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentato dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 27 novembre 2005. Convalidato l'arresto, in base alla richiesta dell'imputato si procedeva con rito abbreviato. All'esito della discussione questo giudice disponeva la liberazione dell'imputato ritenendo di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27 comma 3 della Costituzione, pena edittale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, qualora si dovesse pervenire ad un giudizio di colpevolezza del Marinovic, sarebbe comminata la pena prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p. La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera.

Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 luglio 2004, n. 223, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli articoli 3 e 13 Cost. «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», interveniva il legislatore con la legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto. Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel

magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi.

Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta. Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore.

Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver omesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analoga, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stato tratto in arresto Marinovic Goran e per il quale p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole inasprimento di pena e che, ad avviso di questo giudice, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999). Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo. Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996). Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis*, rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminatrici poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturanti con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-ter n. 286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale. Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico. Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica), diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato. Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse. Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione. Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei sessanta giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'or-

dine del questore di lasciare il territorio dello stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. Viceversa lo straniero che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale. Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene. È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto. Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione. Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e punita con l'arresto da uno a sei mesi. Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, la giurisprudenza si fosse posta il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intima di lasciare il territorio dello stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma. La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione di cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen. sez. I, 26 marzo 1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattarsi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore. Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante. Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale. Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, comma 3 Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sen-

tenza n. 343 del 1993). A fronte di ciò, occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero all'ordine del questore è almeno giustificato da finalità generalpreventive?

La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori). In ogni caso non va dimenticato quando osservato, in via generale, da codesta Corte e cioè che «il principio di proporzionalità..., nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989). Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del decreto-legge n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustificino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 5-*quiquies* della legge sull'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» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale. In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite edittale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2 c.p.p.). Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale.

Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1, legge n. 1243/1956, e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata:

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, prima parte, d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004, n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli articoli 3 e 27 comma 3 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due camere.

Torino, addì 27 ottobre 2005

Il giudice: BOSIO

N. 91

*Ordinanza del 27 ottobre 2005 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Bogdanova Nadia*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 21483/05 R.G. N. R. contro Bogdanova Nadia, nata a Nikolaiev (Ucraina) il 13 ottobre 1978, imputata del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004 n. 271, perché, cittadina straniera, destinataria di provvedimento del Questore di Roma, (notificatole l'11 ottobre 2005 a seguito di decreto espulsione del prefetto fondato sui motivi di cui alla lettera b) dell'art. 13, comma 2, d.lgs. citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni, non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperita.

Accertato in Torino il 25 ottobre 2005.

O S S E R V A

L'imputata, tratta in arresto in data 25 ottobre 2005 per violazione all'art. 14, comma 5-ter, decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentata dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 27 ottobre 2005. Convalidato l'arresto e disposta la liberazione dell'arrestata non avendo il p.m. richiesto l'adozione di alcuna misura cautelare, in base alla richiesta dell'imputata si procedeva con rito abbreviato. All'esito della discussione questo giudice ritiene di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3 della Costituzione, pena edittale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, se si dovesse pervenire ad un giudizio di colpevolezza della Bogdanova, sarebbe comminata la pena prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p. La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera. Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 luglio 2004, n. 223, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli articoli 3 e 13 Cost. «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», interveniva il legislatore con la

legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto. Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi. Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta. Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore. Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver omesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analogia, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stata tratta in arresto Bogdanova Nadia e per il quale il p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole insprimento di pena e che, ad avviso di questo giudice, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della Costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999). Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo. Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996). Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis* rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminatrici poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturati con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura: uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale. Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico. Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato. Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse. Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione. Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei 60 giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. Viceversa lo straniero

che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è punito con la reclusione da uno a 4 anni. Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale. Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene. È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto. Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione. Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956 n. 1423 e punita con l'arresto da uno a sei mesi. Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 febbraio 1989, n. 416, la giurisprudenza si fosse posta il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intimazione di lasciare il territorio dello stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma. La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione di cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen., sez. I, 26.3.1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattarsi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore. Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante. Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale. Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, comma 3 Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza 343 del 1993). A fronte di ciò occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero

all'ordine del questore è almeno giustificato da finalità generalpreventive? La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori).

In ogni caso non va dimenticato quando osservato, in via generale, da codesta Corte e cioè che «il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989). Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustificino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14), comma 5-*quinquies* della legge sull'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» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale. In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite editale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280 comma 2 c.p.p.).

Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale. Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1, legge n. 1243/1956, e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter prima parte d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004, n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Torino, addì 27 ottobre 2005

Il giudice: BOSIO

N. 92

*Ordinanza del 27 ottobre 2005 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Andries Sebastian*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 21484/05 R.G. N. R. contro Andries Sebastian, nato a Bacau (Romania) il 3 novembre 1986, imputato del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, perché, cittadino straniero, destinatario di provvedimento del Questore di Torino, (notificato il 1° aprile 2005 a seguito di decreto di espulsione del prefetto fondato sui motivi di cui alla lettera a) dell'art. 13, comma 2, d.lgs. citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni, non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperito.

Accertato in Volpiano il 23 febbraio 2005.

OSSERVA

L'imputato, tratto in arresto in data 25 ottobre 2005 per violazione all'art. 14, comma, 5-ter, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentato dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 27 ottobre 2005. Convalidato l'arresto e disposta la liberazione dell'Andries, non avendo il p.m. richiesto l'adozione di alcuna misura cautelare, il medesimo presentava istanza di applicazione pena ex art. 444 c.p.p. cui seguiva il consenso del p.m. All'esito della discussione questo giudice ritiene di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma della Costituzione, pena edittale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, qualora si dovesse pervenire all'applicazione nei confronti dell'Andries della pena concordata dalle parti, sarebbe comminata la sanzione prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p. La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera. Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 gennaio 2004, n. 223, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli articoli 3 e 13 Cost. «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», interveniva il legislatore con la legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto.

Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi. Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta. Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore. Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver omesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analogia, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stato tratto in arresto Andries Sebastian e per il quale il p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole insprimento di pena e che, ad avviso di questo giudice, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della Costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999). Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo. Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996). Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis* rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminative poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturanti con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura: uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale. Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico. Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica), diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato. Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse. Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione.

Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei 60 giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in

prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro 15 giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Viceversa lo straniero che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è punito con la reclusione da uno a 4 anni. Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale. Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene. È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto. Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione. Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e punita con l'arresto da uno a sei mesi. Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, la giurisprudenza si fosse posta il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intimazione di lasciare il territorio dello Stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma. La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen., sez. I, 26 marzo 1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattenersi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore. Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante. Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale. Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, comma 3, Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).

A fronte di ciò, occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero all'ordine del questore è almeno giustificato da finalità generalpreventive? La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori). In ogni caso non va dimenticato quando osservato, in via generale, da codesta Corte e cioè che «il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989).

Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del d.l. n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustifichino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 5-*quinquies* della legge sull'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» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale.

In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite edittale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2, c.p.p.). Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale.

Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1, legge n. 1243/1956, e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter* prima parte, d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004, n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.*

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Torino, addì 27 ottobre 2005

Il giudice: BOSTO

06C0293

N. 93

*Ordinanza del 27 ottobre 2005 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Nabil Omar*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 21540/05 R.G. N. R. a carico di Nabil Omar, nato ad Anba (Algeria) il 6 dicembre 1979, imputato del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, perché, cittadino straniero, destinatario di provvedimento del Questore di Torino, (notificatogli il 17 agosto 2005 a seguito di decreto di espulsione del prefetto fondato sui motivi di cui alla lettera *b*) dell'art. 13, comma 2, d.lgs. citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperito.

Accertato in Torino il 25 ottobre 2005.

O S S E R V A

L'imputato, tratto arresto in data 25 ottobre 2005 per violazione all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentato dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 27 novembre 2005. Convalidato l'arresto, in base alla richiesta dell'imputato si procedeva con rito abbreviato. All'esito della discussione questo giudice disponeva la liberazione dell'imputato ritenendo di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3 della Costituzione, pena edittale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, qualora si dovesse pervenire ad un giudizio di colpevolezza del Nabil, sarebbe comminata la pena prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p. La legge 30 luglio 2002, n. 189, ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera.

Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 luglio 2004, n. 223, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli articoli 3 e 13 Cost. «nella parte in cui stabilisce che per il reato previsto dal comma 5-ter del medesimo art. 14 è obbligo dell'arresto dell'autore del fatto», interveniva il legislatore con la legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto. Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel

magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi.

Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta. Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore.

Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver ommesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analoga, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stato tratto in arresto Nabil Omar e per il quale p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole inasprimento di pena e che, ad avviso di questo giudice, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della Costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999). Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo. Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996). Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis*, rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminatrici poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturanti con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura: uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale. Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico. Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica), diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato. Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse. Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione. Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei sessanta giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. Viceversa lo straniero che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato

respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965 n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646, è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale. Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene. È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto. Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione. Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e punita con l'arresto da uno a sei mesi. Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1989, n. 416, la giurisprudenza si fosse posta il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intimazione di lasciare il territorio dello Stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma. La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione di cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen., sez. I, 26 marzo 1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattarsi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore. Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante. Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale. Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, comma 3 Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale «provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).

A fronte di ciò, occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero all'ordine del questore è almeno giustificato da finalità generalpreventive?. La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori). In ogni caso non va dimenticato quando osser-

vato, in via generale, da codesta Corte e cioè che» il principio di proporzionalità... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989). Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del decreto-legge n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustificino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 5-*quinqies* della legge sull'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» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale. In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite edittale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2 c.p.p.). Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale.

Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1, legge n. 1243/1956, e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter prima parte, d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004, n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due camere.

Torino, addì 27 ottobre 2005

Il giudice: BOSTO

06C0294

N. 94

*Ordinanza del 27 ottobre 2005 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Olaru Victor*

Straniero e apolide - Espulsione amministrativa - Delitto di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Reclusione da uno a quattro anni - Violazione del principio di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Disparità di trattamento rispetto a fattispecie analoghe - Lesione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, prima parte, sostituito dall'art. 1, comma 5-bis, decreto-legge 14 settembre 2004, n. 241, convertito nella legge 12 novembre 2004, n. 271.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale n. 21487/05 R.G. N. R. contro Olaru Victor, nato a Leova (Moldavia) l'11 dicembre 1982, imputato del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, primo periodo, come modificato dalla legge 12 novembre 2004, n. 271, perché, cittadino straniero, destinatario di provvedimento del Questore di Verona, (notificatogli il 2 febbraio 2005 a seguito di decreto di espulsione del prefetto fondato sui motivi di cui alle lettere a) e b) dell'art. 13, comma 2, d.lgs. citato), con intimazione di allontanarsi dal territorio entro cinque giorni, non ottemperava alla stessa, trattenendosi nello Stato ove veniva reperito.

Accertato in Santena il 25 ottobre 2005.

O S S E R V A

L'imputato, tratto arresto in data 25 ottobre 2005 per violazione all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, modificato dall'art. 1, commi 5-bis e 6 della legge 12 novembre 2004, n. 271, veniva presentato dal pubblico ministero, per la convalida dell'arresto ed il conseguente giudizio direttissimo, all'udienza del 27 ottobre 2005. Convalidato l'arresto e disposta la liberazione dell'Olaru, non avendo il p.m. richiesto l'adozione di alcuna misura cautelare, il medesimo presentava istanza di applicazione pena *ex art.* 444 c.p.p. cui seguiva il consenso del p.m. All'esito della discussione questo giudice ritiene di dover sollevare incidente di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5-bis legge citata nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis, in riferimento agli artt. 3 e 27, comma 3 della Costituzione, pena editale che consente anche l'adozione delle misure cautelari di cui agli artt. 280 e segg. c.p.p.

La rilevanza della questione risiede nel fatto che, qualora si dovesse pervenire all'applicazione nei confronti dell'Olaru della pena concordata dalle parti, sarebbe comminata la sanzione prevista dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita ed al cui riguardo si svolgono i seguenti rilievi.

La permanenza in Italia dello straniero «senza giustificato motivo» e nonostante il provvedimento del questore di lasciare il territorio nazionale entro cinque giorni in caso di impossibilità di trattenimento presso un centro di permanenza temporanea o di scadenza del termine di permanenza senza esecuzione dell'espulsione nel testo originario dell'art. 14, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 era sprovvista di specifica sanzione, pur essendo controverso se fosse sanzionabile penalmente col ricorso alla disposizione generale di cui all'art. 650 c.p. La legge 30 luglio 2002, n. 189 ha introdotto una fattispecie contravvenzionale *ad hoc* punibile con l'arresto da sei mesi ad un anno, con arresto obbligatorio del contravventore e sua espulsione eseguita tramite accompagnamento coattivo alla frontiera.

Caduta la porzione della norma che prevedeva l'arresto obbligatorio per effetto della sentenza della Corte costituzionale in data 15 luglio 2004, n. 223 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies per contrasto con gli articoli 3 e 13 Cost. «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», interveniva il legislatore con la legge 12 novembre 2004, n. 271, operando un ampio rimaneggiamento della norma e reintroducendo l'arresto obbligatorio per le fattispecie trasformate in delitto.

Tale intervento ha determinato un effetto pirotecnico nel magma indifferenziato della previgente fattispecie, che sanzionava in modo identico le permanenze ingiustificate nel territorio in violazione dei provvedimenti del questore che davano esecuzione a provvedimenti di espulsione ministeriali o prefettizi.

Ora la stessa condotta diventa un delitto ovvero rimane una contravvenzione ovvero non configura alcun illecito penale (esiste soltanto la sanzione amministrativa dell'accompagnamento alla frontiera) a seconda della provenienza e della natura dell'espulsione presupposta. Pertanto, permane l'illiceità penale nel caso di espulsione pronunciata dal prefetto cui è data esecuzione da parte del questore.

Se essa è stata disposta per ingresso illegale sul territorio nazionale «ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettere a) e c)» ovvero per aver omesso di richiedere il permesso di soggiorno nel termine di legge, il reato di inottemperanza, senza giustificato motivo, all'ordine del questore è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni; se il motivo che ha determinato l'espulsione è la mancata richiesta del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto da più di sessanta giorni, resta l'illecito contravvenzionale punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Se l'ingiunzione del questore è attuativa di una espulsione disposta dal Ministro dell'interno «per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato» (es. espulsione per i motivi suddetti di donna incinta di cui si ignora la nazionalità e, pertanto, non suscettibile di esecuzione immediata con accompagnamento alla frontiera), la sua inosservanza non è assistita dalla tutela penale in quanto le ragioni dell'espulsione avvengono per tipologie non omologhe a quelle per le quali è dato ricorrere da parte del prefetto (cui nell'esempio citato sarebbe precluso il rinvio della straniera allo stato di appartenenza), né è dato avvalersi di operazioni ermeneutiche basate sull'analogia, vietata nel campo penale.

Il reato per cui è stato tratto in arresto Olaru Victor e per il quale il p.m. ha proceduto con giudizio direttissimo configura, in base alla nuova normativa, una delle ipotesi delittuose che hanno avuto un notevole inasprimento di pena e che, ad avviso di questo giudice, presenta profili di incostituzionalità con riferimento ai citati articoli della Costituzione.

È insegnamento costante di codesta Corte che uno scrutinio che investa direttamente il merito delle scelte sanzionatorie del legislatore è possibile soltanto ove «l'opzione normativa contrasti con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza» (sentenze n. 206 del 2003, n. 287 del 2001 e n. 313 del 1995 nonché ordinanze n. 323 del 2002, n. 110 del 2002, n. 144 del 2001 e n. 58 del 1999). Occorre, in altri termini, interrogarsi «sul perché una determinata disciplina operi, all'interno del tessuto egualitario dell'ordinamento, quella specifica equiparazione (oppure, a seconda dei casi, quella specifica distinzione), traendone, quindi, le debite conclusioni in punto corretto uso del potere normativo. Solo nel caso in cui una siffatta verifica dovesse evidenziare una carenza di causa o ragione della disciplina introdotta potrà dirsi realizzato un vizio di legittimità costituzionale della norma, proprio perché fondato sulla irragionevole omologazione di situazioni diverse» (sentenze n. 5 del 2000 e n. 89 del 1996). Il giudizio presuppone l'individuazione di un *tertium comparationis*, rappresentato da fattispecie omologhe a quella prevista dalla norma censurata, ricavabili da norme incriminatrici poste a tutela degli stessi interessi (individuati nell'ordine e nella sicurezza pubblica) e strutturanti con modalità identiche o, quantomeno, analoghe la condotta (sentenze n. 409 del 1989 e n. 341 del 1994). Nel caso in argomento sono ipotizzabili due raffronti della norma che si censura: uno ristretto alle fattispecie previste dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n.286/1998, l'altro con fattispecie non contemplate dalla disciplina sull'immigrazione.

Con riferimento al primo profilo si osserva che la norma in esame non mira a reprimere la semplice clandestinità, che continua a restare penalmente irrilevante, ma quella qualificata dal previo ordine del questore di lasciare il territorio nazionale. Pertanto si vuole combattere il fenomeno della irregolare permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, di per sé considerato come lesivo dell'ordine pubblico. Ora, se questa è la funzione della comminatoria penale, già non si comprende perché alcune ipotesi di irregolare permanenza (e si tratta di casi di alto allarme sociale perché riferibili a stranieri espulsi dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza pubblica), diversamente da quanto accadeva in precedenza, non configurino ora alcun reato. Non solo, altre condotte che parimenti si sostanziano in inosservanza di omologhi provvedimenti della stessa autorità (questore), sono puniti in forma differenziata nonostante ledano lo stesso interesse. Si è già osservato che l'elemento differenziatore prescelto dal legislatore non è la condotta, ma il fatto che ha determinato il provvedimento di espulsione. Lo straniero regolarmente soggiornante, il cui permesso sia scaduto senza che sia stato chiesto il rinnovo nei sessanta giorni successivi alla scadenza, fruisce di un doppio trattamento di favore: la sua espulsione non viene in prima battuta eseguita coattivamente, ma riceve soltanto l'intimazione a lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla notificazione del provvedimento; inoltre, se si trattiene in spregio all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno.

Viceversa lo straniero che sia stato espulso o perché entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera e non è stato respinto, o perché si è trattenuto nel territorio dello Stato senza aver chiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto, salvo che il ritardo sia dipeso da forza maggiore, ovvero quando il permesso di soggiorno è stato revocato o annullato o perché appartiene a taluna delle categorie indicate nell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, come sostituito dall'art. 2 della legge 3 agosto 1988, n. 327, o nell'art. 1 della legge 31 maggio 1965 n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646 è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Ne discende che condotte analoghe a quella contravvenzionale in precedenza indicata sono sanzionate, non solo a titolo di delitto, ma con una pena il cui minimo è parametrato al massimo dell'unica fattispecie rimasta di natura contravvenzionale.

Ora, se il principio di uguaglianza esige che «la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso in modo che il sistema sanzionatorio adempia, nel contempo, alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali» (sentenza n. 409 del 18 luglio 1989), tutte le condotte di trattenimento dello straniero nel territorio italiano ledono con modalità oggettive identiche lo stesso bene. È, infatti, dalla inosservanza dell'ordine del questore di lasciare entro cinque giorni il territorio nazionale che prende avvio l'aggressione al bene giuridico tutelato ed in cui si sostanzia la colpevolezza dell'autore del fatto. Differenziare identiche fattispecie (talune penalmente indifferenti, altre punite in modo lieve, altre in modo estremamente pesante) in base a situazioni che precedono la condotta e non rivelano una reale dannosità sociale, significa disancorare il giudizio di offensività (che costituisce la sintesi della relazione sussistente tra il bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e il fatto) dal fatto stesso; significa, in ultima analisi, sanzionare in modo differenziato, e perciò, arbitrario ed irragionevole, situazioni omologhe.

La comparazione si presenta fattibile anche con altre norme incriminatrici presenti in campi diversi dalla materia dell'immigrazione. Così appare simile alla fattispecie in esame quella prevista dall'art. 650 c.p., laddove punisce con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda l'inottemperanza ad un provvedimento legalmente dato dall'autorità per ragioni di sicurezza pubblica o d'ordine pubblico. Tutela parimenti tale interesse la violazione del provvedimento di rimpatrio emesso dal questore ai sensi dell'art. 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e punita con l'arresto da uno a sei mesi. Al riguardo pare interessante notare come con l'entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 1989 n. 416 la giurisprudenza si fosse posta il problema se l'inosservanza da parte dello straniero della intimazione di lasciare il territorio dello Stato fosse rapportabile alla violazione dell'art. 650 c.p. e si dovesse applicare la pena prevista da tale norma. La risposta era stata negativa sol perché si era osservato che per la violazione era prevista la sanzione amministrativa dell'immediato accompagnamento alla frontiera ai sensi dell'art. 7, comma 9 del d.l. citato, disposizione speciale rispetto alla generica previsione di cui all'art. 650 c.p. (Cass. pen., sez. I, 26 marzo 1998, n. 1229).

Tutto ciò dimostra la stretta parentela esistente tra la norma contenuta nel codice penale e quella speciale prevista nel campo dell'immigrazione, parentela non rinnegata dalla formulazione in termini di «reato di flagranza», modulata sulla persistente illiceità del trattarsi in Italia, situazione che comunque consegue ad una ingiustificata non attivazione a fronte del provvedimento di allontanamento del questore. Si deve ancora tener presente che l'espulsione può essere disposta dal prefetto per le stesse categorie di persone destinatarie del provvedimento di rimpatrio con una comunanza di esigenze di tutela della sicurezza pubblica davvero eclatante. Eppure, a fronte delle stesse esigenze di tutela della collettività, il trattamento sanzionatorio appare smaccatamente differenziato e ben più favorevole per il cittadino, che, per quanto pericoloso egli sia, non può essere allontanato dal territorio nazionale. Non solo, come tra breve si vedrà, la irragionevole ed arbitraria disparità di trattamento di situazioni omologhe sfavorisce lo straniero e lo discrimina dal cittadino con riferimento ad uno dei diritti fondamentali (libertà personale).

Esiste stretta connessione tra il principio di proporzionalità della pena, ricavabile dall'art. 3 Cost., e la finalità rieducativa della sanzione criminale sancita dall'art. 27, comma 3, Cost., finalità non limitata alla sola fase dell'esecuzione, essendo «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue: tale finalità implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» (sentenza n. 313 del 1990). Pertanto è stato affermato che «la palese sproporzione del sacrificio della libertà personale» provocata dalla previsione di una sanzione penale manifestamente eccessiva rispetto al disvalore dell'illecito «produce ... una vanificazione del fine rieducativo della pena prescritto dall'art. 27, comma 3, Costituzione, che di quella libertà costituisce una garanzia istituzionale in relazione allo stato di detenzione» (sentenza n. 343 del 1993).

A fronte di ciò, occorre domandarsi: a due anni di distanza dall'emanazione della legge n. 189/2002 il sensibile inasprimento di pena per molte delle ipotesi di inottemperanza da parte dello straniero all'ordine del questore

è almeno giustificato da finalità generalpreventive? La risposta pare essere negativa se si osserva il fenomeno dell'immigrazione clandestina nella sua dimensione storica (e comunque i mutamenti sanzionatori non paiono rapportabili all'eventuale modesto incremento dei flussi migratori). In ogni caso non va dimenticato quanto osservato, in via generale, da codesta Corte e cioè che «il principio di proporzionalità... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989). Peraltro, leggendo la relazione all'emendamento del decreto-legge n. 241/2004, che ha introdotto una così elevata sanzione, si nota come i relatori giustificino la modifica legislativa soltanto con riferimento alla necessità di adeguarsi alla sentenza della Corte costituzionale n. 223 del 2004 che aveva ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 5-*quinquies* della legge sull'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» per la manifesta irragionevolezza della previsione di una misura precautelare non suscettibile di sfociare in alcuna misura cautelare in base al vigente ordinamento processuale. In altri termini la trasformazione in delitto e l'aumento di pena è stato dettato dal solo scopo di ripristinare l'arresto obbligatorio ritenuto illegittimo dalla Corte; non a caso il limite edittale massimo della pena è fissato in quattro anni di reclusione, presupposto minimo per l'adozione della custodia cautelare in carcere (art. 280, comma 2, c.p.p.).

Pertanto la risposta sanzionatoria è stata scollegata dal grado di offensività della condotta e strumentalizzata ad una finalità meramente processuale, quella di giustificare l'arresto obbligatorio in flagranza e di garantire lo svolgimento del giudizio direttissimo in tutte le ipotesi previste dal codice di procedura penale.

Ora, se si ritorna al raffronto tra la disciplina dell'ingiustificato trattenimento in Italia dello straniero e l'inosservanza del provvedimento di rimpatrio si osserva un differente ed incomprensibile trattamento del bene della libertà personale nel caso in cui i destinatari siano le persone pericolose di cui all'art. 1, legge n. 1243/1956, e ciò nonostante codesta Corte abbia affermato che «per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risulterne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001).

In conclusione, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata per le ragioni appena esposte la questione sopraindicata,

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché valuti la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter* prima parte, d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dall'art. 1, comma 5-*bis*, legge 12 novembre 2004, n. 271 (che ha convertito in legge con modificazioni il d.l. 14 settembre 2004 n. 241) nella parte in cui prevede la pena della reclusione da uno a quattro anni per lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis*, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione e sospende il giudizio in corso.*

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.

Torino, addì 27 ottobre 2005

Il giudice: BOSIO

06C0295

n. 95

Ordinanza del 20 febbraio 2006, emessa dal Tribunale di Parma nel procedimento civile vertente tra Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria ed altra contro Sanpaolo IMI S.p.a. ed altre 9

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Proponibilità pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Lesione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza - Ingiustificata deroga al regime della c.d. «legge Prodi bis», che esclude l'esercizio delle revocatorie nella fase di risanamento dell'impresa - Irragionevole disparità di trattamento fra terzi destinatari di azioni revocatorie, nonché fra imprese in stato di insolvenza (a seconda che la procedura di a. s. sia avviata su iniziativa dei creditori o su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro) - Incompatibilità con la finalità di ristrutturazione dell'impresa, pur se attuata mediante concordato con assunzione - Contrasto con la disciplina quadro della «legge Prodi bis», con il diritto vivente e con la dottrina maggioritaria - Violazione del principio costituzionale di libera concorrenza - Discriminazione fra le imprese operanti nel mercato - Irragionevole possibilità di forme di finanziamento forzoso a favore delle imprese in crisi - Richiamo alla sentenza n. 379/2000 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1.
- Costituzione, artt. 3 e 41; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, artt. 49 e 78.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario - Computo dei termini relativi al c.d. periodo sospetto stabiliti dalla sez. III del capo III del titolo II della legge fallimentare - Prevista decorrenza dalla data di emanazione del decreto ministeriale di ammissione dell'impresa alla procedura di a. s. e di nomina del Commissario - Prevista applicabilità di tale disposizione anche nei casi di conversione della procedura di amministrazione straordinaria in fallimento - Irragionevole e ingiustificata diversità rispetto al regime della c.d. «legge Prodi bis», che fa decorrere il «periodo sospetto» dalla dichiarazione dello stato di insolvenza.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), art. 6, comma 1-ter.
- Costituzione, art. 3; decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, art. 49, comma 2.

Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza - Imprese insolventi ammesse alla procedura in base alla c.d. «legge Marzano» (d.l. 347/2003, convertito con modifiche nella legge 39/2004) - Esercizio delle azioni revocatorie da parte del Commissario straordinario pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione dell'impresa - Possibilità per i soccombenti in revocatoria di far valere il corrispondente diritto di credito nei confronti della procedura in caso di approvazione di concordato - Esclusione, essendo la sentenza di approvazione produttiva di effetti rispetto ai soli creditori per fatto anteriore all'apertura della procedura di a. s. - Sostanziale espropriazione del credito spettante ex art. 71 della legge fallimentare.

- Decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modifiche nella legge 18 febbraio 2004, n. 39 (come modificato dal decreto-legge 3 maggio 2004, n. 119, convertito con modifiche nella legge 5 luglio 2004, n. 166, e dal decreto-legge 28 febbraio 2005, n. 22, convertito con modifiche nella legge 29 aprile 2005, n. 71), combinato disposto degli artt. 6, comma 1, e 4-bis, comma 10.
- Costituzione, art. 42; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 71.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87.

Nella causa proposta da Parmalat S.p.a. in amministrazione straordinaria, in persona del Commissario straordinario dott. Enrico Bondi, parte attorea, con l'avv. prof. Alberto Maffei Alberti;

Contro Sanpaolo IMI S.p.a., convenuta, con gli avv. G. Bertora, C. Taccagno Benassia, M. Longo e M. Rollo; Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio S.c. a r.l., convenuta, con gli avv. A.M. Piazza e prof. G. Scorza del Foro di Milano; Centrobanca - Banca di Credito Finanziario e Mobiliare S.p.a., convenuta, con gli avv. G.

Pizzigoni e C. Marconcelli del Foro di Bergamo; Banca Popolare di Cremona S.p.a., convenuta, con gli avv. G. Iannaccone, M. Laganà del Foro di Milano e A. Pangrazi Liberati e G. Maghenzani Taverna; Banco di Brescia San Paolo CAB, convenuta, con gli avv. P. Anelli, M. Molinari Tosatti del Foro di Brescia e Marina Ghiretti; Credito Siciliano S.p.a., convenuta, con l'avv. prof. A. Mora; Monte dei Paschi di Siena - Banca per l'impresa S.p.a., convenuta, con gli avv. prof. L. Stanghellini del Foro di Milano e A.M. Piazza; Banca Carige S.p.a., convenuta, con gli avv. G. Villani del Foro di Genova e D. De Michele; Banca delle Marche S.p.a., convenuta, con gli avv. prof. E. Ginevra del Foro di Milano e R. Menoni; Banco Popolare di Verona e Novara S.c. a r.l., convenuta, con gli avv. prof. G. Tarzia del Foro di Milano e prof. G.U. Tedeschi; e con l'intervento di Parmalat S.p.a. con l'avv. prof. Alberto Maffei Alberti.

Il giudice istruttore dott. Pietro Iovino, letti gli atti ed a scioglimento della riserva, osserva in fatto ed in diritto quanto segue.

F A T T O

Con atto di citazione ritualmente notificato, Parmalat S.p.a. esponeva che, con decreto del Ministro delle attività produttive del 24 dicembre 2003, era stata assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria ex d.l. n. 347/2003 (conv. nella legge n. 39/2004) e d.lgs. n. 270/1999; che con sentenza depositata il 27 dicembre 2003, l'intestato tribunale aveva dichiarato l'insolvenza della società attrice, con estensione della procedura concorsuale a Parmalat Finanziaria S.p.a. ed a quasi tutte le altre società riconducibili alla famiglia Tanzi; che la società attrice aveva stipulato nel dicembre 1999 con un pool di banche - capofila Sanpaolo IMI Spa - ciascuna partecipante per la propria quota, un contratto di finanziamento per un ammontare complessivo di vecchie £. 300 miliardi, concordando un piano di restituzione che prevedeva la restituzione del capitale in un'unica soluzione alla pattuita scadenza (30 dicembre 2004) e degli interessi maturati dalla data di utilizzo in due rate scadenti il 1° giugno ed il 1° dicembre di ciascun anno di vigenza del rapporto.

Chiedeva, quindi, revocarsi ai sensi dell'art. 67, secondo comma, L. F., applicabile in virtù del richiamo operato dal combinato disposto degli artt. 6, d.l. n. 347/2003 e 49 d.lgs. n. 270/1999, i pagamenti effettuati e portati in diminuzione dell'esposizione debitoria nel corso del periodo sospetto, chiedendo la condanna delle banche al pagamento della corrispondente somma percepita ed indicata in citazione, ovvero di quella diversa risultante nel corso del processo.

Costituitesi ritualmente in giudizio, gli Istituti, pur affrontando per completezza il merito della causa col negare il fondamento dell'azione revocatoria, hanno sollevato le eccezioni pregiudiziali di incostituzionalità ed incompatibilità dell'art. 6, legge Marzano con gli artt. 3 e 41 della Costituzione e con i principi di concorrenza sanciti dagli artt. 3, 10, 82, 87 e 88 del Trattato CE.

Ciò premesso, in proposito giova ricordare che questo stesso tribunale nella persona del g.i. dott. Nicola Sinisi, con ordinanze 18 novembre 2005 e 27 dicembre 2005, ha già sollevato la questione di costituzionalità, dichiarandola rilevante e non manifestamente infondata, così rimettendo così gli atti alla Consulta.

Questo stesso g.i. ritiene condivisibile tale giudizio per le seguenti ed in parte coincidenti ragioni, già ritenute con le suddette ordinanze e per quelle che andranno ulteriormente ad esplicitarsi.

D I R I T T O

A) Rilevanza della questione di legittimità costituzionale

La rilevanza è insita nella possibilità stessa di proporre l'azione revocatoria di cui all'art. 67 L.F., richiamato dall'art. 49 del d.lgs. n. 270/1999, pur in presenza di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione. Tale possibilità è concessa, appunto, dall'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, e succ. mod. (per il proseguimento anche legge Marzano), senza la cui previsione tale azione non sarebbe altrimenti proponibile, come meglio si vedrà in seguito.

In particolare le stesse conclusioni di parte attrice rendono rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, cit., in quanto, una volta eliminata tale norma dall'ordinamento non sarebbe più possibile proporre l'azione revocatoria intentata, giova ribadirlo, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 67 L.F.

La rilevanza riverbera, poi, anche sotto il profilo del computo dei termini del così detto periodo sospetto, così come previsti dall'art. 6, comma 1-ter, cit., in quanto è evidente che, qualora si superasse la questione precedente, nel corso del processo sarebbe indispensabile esaminare i crediti revocandi a partire da un determinato momento

storico in poi, integrante, appunto, il già detto periodo sospetto, all'interno del quale deve ricadere l'atto solutorio oggetto dell'azione revocatoria. È evidente, quindi, che tale aspetto potrà essere esaminato, perché rilevante, soltanto in caso di mancato accoglimento del precedente rilievo.

B) Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

1. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale ha, in più occasioni, sancito che il principio d'eguaglianza inibisce al legislatore di operare arbitrarie discriminazioni fra soggetti in situazioni identiche o affini; il giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 3 Cost. ha, pertanto, ad oggetto la ragionevolezza delle classificazioni legislative.

Per valutare il rispetto del principio d'uguaglianza, è fondamentale l'esatta identificazione degli interessi sottesi alle norme messe a raffronto: se esse coinvolgono interessi omogenei, per essere gli stessi partecipi di fattispecie identiche o analoghe, assicurandosi così una tutela di diversa intensità (senza che esista un ulteriore interesse atto a giustificare due i diversi regimi di tutela), la norma che tutela in maniera diversa gli interessi comuni ad entrambe, dovrà reputarsi irragionevole e contraria al precetto costituzionale di cui all'art. 3 cit.; laddove, invece, gli interessi sottesi non siano omogenei, dovrà considerarsi irragionevole una disciplina di tipo identico od analogo, che non tenga conto delle disuguaglianze fra le situazioni di fatto disciplinate.

La giurisprudenza costituzionale ha, più volte, dichiarato l'illegittimità di norme di legge per violazione del solo art. 3 Cost., senza la necessità di rilevarne il conflitto con altri valori costituzionali (così, ad es., le sentenze n. 260 del 23 luglio 1997, a 162 del 28 maggio 2001, n. 254 del 20 giugno 2002), in ragione dell'evidente rilevanza assegnata al principio di ragionevolezza nel senso indicato, quale parametro fondante il precetto costituzionale d'eguaglianza.

Nell'ipotesi in esame, vanno messi a raffronto gli articoli 6 e 4-*bis* del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166 e dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, e gli artt. 49 e 78 del d.lgs. 8 luglio 1999 n. 270 (in prosieguo anche legge Prodi *bis*).

Entrambi i provvedimenti regolano la procedura d'amministrazione straordinaria, applicabile alle imprese di grandi dimensioni che versino in stato d'insolvenza, perseguendone la ristrutturazione economica e finanziaria, a difesa degli interessi dei lavoratori e dei fornitori, oltre che dei creditori; essi si differenziano nelle sole fasi d'ingresso e nei requisiti dimensionali d'ammissione alla procedura (*cf.* art. 1, d.l. n. 347/2003 e 2 d.lgs. n. 270/1999), in termini di personale ed ammontare dei debiti, senza che a tali differenze possa assegnarsi il rango della ragionevolezza costituzionalmente necessario a preservarne il sindacato sotto il profilo indicato.

In particolare, come osservato dalla unanime dottrina, comparando i richiamati presupposti, si ricava che in tutti i casi in cui risulta applicabile la legge Marzano è sempre applicabile anche la legge Prodi *bis*, e l'opzione per l'una o per l'altra procedura è rimessa, dal legislatore interamente alla impresa insolvente, la quale manifesti l'intenzione di «avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'articolo 27, comma 2, lettera *b*) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270». In altri termini la legge Marzano rimette alla sola impresa insolvente l'iniziativa d'apertura della procedura, nell'intento di salvaguardare e perseguire con immediatezza quello stesso programma di ristrutturazione economica e finanziaria, cui la legge Prodi *bis* dà ingresso solo in esito alla fase di valutazione delle «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» di cui agli artt. 27-30 della citata legge.

Il richiamo alla legge Prodi *bis* rende, pertanto, evidenti gli estremi di stretta continuità esistenti con la legge Marzano, ponendosi questa come opzione ulteriore dell'impresa insolvente, il cui mancato esercizio da parte del debitore non preclude il suo assoggettamento alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270/1999, con il perseguimento — secondo il diverso snodo procedurale ricordato — della medesima finalità quale indicata dall'art. 1 della citata legge, nella «ristrutturazione economica e finanziaria previsto e disciplinato dall'art. 27, secondo comma lett. *b*)».

Al riguardo, va osservato come le innovazioni legislative introdotte dalla legge Marzano tendono a dare maggiore celerità alla fase d'ammissione dell'impresa alla procedura (art. 2, ammissione immediata all'amministrazione straordinaria) senza, peraltro, alterare sostanzialmente i caratteri funzionali della procedura, che restano pur sempre comuni alla legge Prodi *bis*, quale normativa generale di riferimento, cui la legge Marzano fa espresso rinvio.

Infatti, uno dei primi interrogativi che hanno interessato gli interpreti è stato quello di stabilire se il d.l. 347/2003 sia l'espressione di una nuova procedura concorsuale, una sorta di *tertium genus* tra la procedura d'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi *bis* e le restanti procedure concorsuali, ovvero non sia altro che una particolare modalità applicativa e, quindi, sostanzialmente una sottospecie, dell'amministrazione straordinaria di cui alla legge Prodi *bis*. Stando al tenore letterale delle premesse del decreto stesso, dove si fa espresso riferimento a «misure integrative e correttive della normativa vigente in materia d'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza», non può che darsi preferenza alla seconda delle riferite opzioni erme-

neutiche, così evidenziando come già fatto da autorevole dottrina che la novella introdotta dalla legge Marzano fa riferimento ad una procedura che va certamente ricondotta all'amministrazione straordinaria vigente pur se le deviazioni dal modello comune, non rilevanti certo dal punto di vista quantitativo, appaiono in alcuni tratti veramente qualificanti.

Ciò posto in via di analisi del tessuto normativo in esame, venendo all'oggetto del presente giudizio, entrambi i sistemi normativi prevedono la possibilità di esperire l'azione revocatoria di cui all'art. 67 L.F., ma in forza delle ricorrenza di estremi fra loro non serenamente conciliabili.

In argomento, è noto il dibattito giurisprudenziale apertosi dopo l'emanazione della legge n. 95/1979 (c.d. legge Prodi), sfociato in una ferma posizione assunta dalla suprema Corte sul punto (cfr. l'arresto 27 dicembre 1996 n. 11519), che indusse il legislatore alla sostituzione del regime istituito con la legge del 1979 con quello della c.d. Prodi *bis*, escludendo espressamente la possibilità per il commissario straordinario di proporre le azioni revocatorie fallimentari nel corso della fase di risanamento dell'impresa.

L'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 270/1999, prevede, infatti, che: «le azioni per la dichiarazione di inefficacia e la revoca degli atti pregiudizievoli ai creditori previste dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo II della legge fallimentare possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali».

Detta previsione normativa ha reso il nostro ordinamento nuovamente in linea con le finalità connaturate all'azione revocatoria fallimentare, la quale mira, appunto, a ricostruire il patrimonio dell'imprenditore (secondo la teoria indennitaria) ovvero a ripartire la perdita derivante dall'insolvenza tra una collettività di creditori più ampia rispetto ai soli soggetti che si trovano ad essere tali al momento dell'apertura della procedura (teoria anti-indennitaria); duplice, dunque, la funzione: recuperatoria e redistributiva, inconciliabile con procedure non finalizzate alla liquidazione bensì alla conservazione dell'impresa, nelle quali in pendenza di risanamento, non vi è un patrimonio da ripartire tra i creditori, né una perdita da ridistribuire.

L'art. 6, comma 1, cit. dispone, nella versione da ultimo faticosamente raggiunta, che «il commissario straordinario può proporre le azioni revocatorie previste dall'art. 49 e 91 del d.lgs. 270 anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori». Non è del tutto inutile però ricordare che la versione originaria prevedeva la possibilità di avvalersi delle azioni revocatorie anche dopo l'autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché funzionali al perseguimento dell'obiettivo del risanamento.

Ci si trova ed a maggior ragione ci si trovava nella versione originaria, di fronte ad una rinnovata estensione dell'ambito di applicazione dell'azione revocatoria fallimentare, prevedendo la possibilità, per il commissario straordinario, di esperirla in una procedura finalizzata alla ristrutturazione ed alla conservazione dell'impresa (come palesato dagli artt. 1, d.l. n. 347 e 4 legge n. 39/2004), interrompendo così immotivatamente quel legame di continuità prima evidenziato fra finalità concretamente perseguite dalla procedura e strumenti alla stessa connessi.

Quanto precede comporta, a parere di chi giudica, la non manifesta infondatezza dei profili d'incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, d.l. n. 347, anche come da ultimo modificato, con riferimento alla previsione di cui all'art. 49, legge Prodi-*bis*, rapportato al principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale. In particolare, il legislatore del 1999, operando un bilanciamento degli interessi coinvolti nel dissesto della grande impresa, ne aveva limitato l'esperibilità ai solo programma di liquidazione dell'impresa, attuato dagli organi della procedura, espressamente escludendola per il programma di ristrutturazione, ritenendo che il sacrificio patrimoniale dei terzi fosse ammissibile soltanto in vista dell'interesse — ritenuto meritevole dell'ordinaria tutela concorsuale — alla ripartizione fra tutti i creditori (anche quelli divenuti tali in seguito alla revoca dei pagamenti) del patrimonio del debitore insolvente, secondo le regole stabilite dalla legge a tutela della *par condicio creditorum*. Rendo ammissibile la revocatoria anche durante la fase di risanamento dell'impresa, l'art. 6, comma 1, della legge Marzano ha ampliato il sacrificio dei terzi, così ribaltando la scelta consapevolmente operata con l'art. 49 della legge Prodi-*bis*.

Ciò appare privo di giustificazione se valutato alla stregua del canone di ragionevolezza costituzionale sopra evidenziato: la revocatoria di cui all'art. 49 cit. e quella di cui all'art. 6 cit., per i motivi esposti, si collocano all'interno di procedure disciplinanti fenomeni analoghi, coinvolgono interessi omogenei e perseguono il medesimo obiettivo, cioè il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali mediante "prosecuzione, riattivazione o riconversione" (art. 1, d.lgs. n. 270/1999), per il tramite di un programma di ristrutturazione senza che sia dato comprendere le ragioni del superamento di quanto così recisamente escluso dall'art. 49 del cit. d.lgs. n. 270, secondo il quale le azioni revocatorie «possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali, salvo il caso di conversione della procedura in fallimento». La rottura è, poi, ancora più forte se sol si consideri, non solo, quanto già detto circa la natura e la portata della novella, ossia che la legge Marzano non è una nuova ed ulteriore figura di amministrazione straordinaria, avulsa dal contesto generale delle norme regolanti il fenomeno amministrazione straor-

dinaria delle grandi imprese in crisi, ma anche, il fatto che la finalità prettamente conservativa della procedura di cui alla legge Marzano non può seriamente essere messa in dubbio, così come emblematicamente è rappresentato nel testo dell'art. 1, laddove si dice che tale procedura si applica «alle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento in stato di insolvenza che intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270», con la conseguenza che la suddetta finalità diviene esclusivamente conservativa del patrimonio produttivo mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali entrate in crisi.

La stessa Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità dell'art. 67 L.F. in riferimento agli artt. 3, 24, 47 Cost., nella parte in cui assoggetta a revocatoria anche i pagamenti di debiti liquidi ed esigibili, effettuati dal debitore con mezzi normali nel periodo c.d. sospetto, ha espressamente affermato che, con detta azione, il principio generale della stabilità dei diritti (con ciò intendendo l'interesse dei terzi a non subire la revoca dei pagamenti ricevuti) subisce una deroga solo al fine di «... tutelare le ragioni del concorso tra i creditori ... il legislatore ha costruito l'azione revocatoria fallimentare per contemperare l'interesse dei creditori di recuperare al patrimonio del fallito la maggiore quantità di beni, in vista dell'esecuzione concorsuale, con quello al normale svolgimento dell'attività economica ed alla stabilità dei diritti» (cfr. Corte cost. 27 luglio 2000, a 379).

Un'ulteriore riflessione induce il sospetto di un ulteriore profilo d'illegittimità costituzionale della norma. Infatti, come pur evidenziato da autorevole dottrina, di fronte a due imprese in stato d'insolvenza per le quali sia prospettabile il programma di ristrutturazione, pur alla presenza di situazioni omogenee, per il solo fatto che in un caso la procedura si avvii su iniziativa dei creditori e nell'altro caso su iniziativa dell'imprenditore rivolta al Ministro, si diversifica il trattamento dei creditori e dei terzi che nella seconda ipotesi sono esposti al rischio dell'esercizio delle azioni revocatorie.

Questa differenza di trattamento è ingiustificata e si mostra in palese violazione dell'art. 3 Cost., in quanto situazioni omogenee, per non dire identiche, sono regolate da un regime differente. Né può dirsi che la ragione della distinzione possa ricondursi alla condizione contenuta nella clausola contenuta nell'inciso finale dell'art. 6, comma 1, legge Marzano «purché si traducano in un vantaggio per i creditori», che nella versione attuale ha sostituito quello originario «purché funzionali al raggiungimento degli obiettivi del programma». Sia che ci riferisca all'uno sia che si prenda in considerazione l'altro dei presupposti suddetti non può seriamente dubitarsi che l'esercizio delle azioni revocatorie può essere funzionale, vantaggioso ed utile anche all'amministrazione straordinaria delineata nella legge Prodi-*bis*, dove però è stato espressamente escluso in quanto la prosecuzione dell'attività e l'obiettivo del risanamento sono inconciliabili con lo strumento revocatorio.

L'irragionevolezza della disparità di trattamento riservata ai terzi destinatari (dall'azione revocatoria esperita ex art. 6 in esame risulta, infine, amplificata, ove si consideri come l'opzione a favore della legge Marzano sia sostanzialmente rimessa dal legislatore all'unilaterale iniziativa dell'impresa insolvente, la quale potrebbe essere opportunisticamente motivata dalla possibilità di poter ricorrere a ciò che nella sostanza concretizzerebbe un vero e proprio eterofinanziamento, insito nell'esercizio d'azioni revocatorie, altrimenti precluse dal regime ordinario previsto dal citato articolo 49.

La finalità attribuita all'azione revocatoria nell'ambito della legge Marzano non può dirsi esclusa dalla condizione posta al suo esercizio nella versione finale, raggiunta dal legislatore dopo due interventi di modifica. Subordinare l'esercizio dell'azione revocatoria al fatto che tali azioni si traducano in un vantaggio per i creditori risulta in realtà del tutto pleonastico, posto che, come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza già citata, l'interesse dei creditori costituisce l'unico ed esclusivo bene giuridico alla cui tutela è preordinato l'istituto dell'azione revocatoria fallimentare, ragione in sé della norma e non finalità da rimettere all'esito volubile della verifica da operarsi concretamente caso per caso e passibile di interpretazioni rimesse di volta in volta agli operatori.

Né la non manifesta infondatezza della questione risulta superata dalle considerazioni espresse dalla difesa della procedura attrice, per la quale l'azione revocatoria prevista sarebbe incompatibile con la finalità di prosecuzione e risanamento dell'attività d'impresa, qualora il risanamento andasse a beneficio dell'imprenditore insolvente (Parmalat S.p.A. in amministrazione straordinaria, odierna attrice) — c.d. risanamento soggettivo; diverrebbe compatibile, qualora l'attività d'impresa fosse ceduta, anche mediante patto di concordato, ad un soggetto terzo (l'acquirente dell'azienda o l'assuntore) — c.d. risanamento oggettivo, in quanto il regime di ragionevolezza non andrebbe più vagliato con l'art. 49, comma 1, d.lgs. n. 279/1999 bensì con l'art. 124, comma 2, L.F.

In particolare, la difesa attorea assume come nell'ipotesi in esame dovrebbe operarsi una distinzione fra risanamento oggettivo e soggettivo, in quanto la ristrutturazione di cui all'art. 27, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 270/1999 va sempre a vantaggio dell'imprenditore insolvente, in quanto egli resta titolare e gestore dell'azienda oggetto di risanamento, donde il divieto l'esperimento di azioni revocatorie, esperimento invece consentito nel caso di cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a). La ristrutturazione Parmalat mediante il concordato non va a vantaggio dell'imprenditore insolvente (e cioè degli azionisti della «vecchia» Par-

malat), e sarebbe, pertanto, sotto quest'aspetto, assimilabile alla cessione dei complessi aziendali prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a) cit., nonché al concordato fallimentare con cessione delle revocatorie al terzo assuntore, di cui all'art. 124 legge fallimentare.

Siffatta argomentazione poggia invero su assunti non dimostrati né convincenti, sulla base dei quali raggiunge risultati non condivisibili in quanto:

a) va osservato che la previsione di cui all'art. 6, comma 1, in questione assicura lo strumento revocatorio alla procedura di amministrazione straordinaria in quanto tale, ossia anche nell'ipotesi in cui sia perseguito il programma di ristrutturazione, a nulla rilevando che il commissario provveda al suo perseguimento «in via ordinaria», secondo le modalità consuete (art. 4) ovvero «straordinaria», attraverso il concordato, annoverato tra gli strumenti del programma di ristrutturazione (cfr. art. 4-bis, comma 1, per il quale «nel programma di ristrutturazione, il commissario può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato.....»).

In altri termini, l'eccezione di parte fonda la legittimità costituzionale della (previsione di cui all'art. 6 sulla proposta di concordato, nella sola ipotesi in cui lo stesso preveda un patto di assunzione (con dubbio richiamo ai principi di cui all'art. 124 L.F. e superamento immotivato di ogni richiamo «mediano» agli artt. 78 legge Prodi-bis e art. 214 L.F.), concordato questo che costituisce una — e soltanto una — delle possibili modalità di attuazione del piano di ristrutturazione, rendendo così evidente come tale condizione di asserita legittimità costituzionale vacilli — nell'argomentazione della stessa parte — in ogni altra e diversa ipotesi di ristrutturazione. Né va, infine, sottaciuto come anche nella legge Prodi-bis sia possibile procedere ad una ristrutturazione per il tramite di un concordato proposto da un terzo, senza peraltro che venga alterata la scelta lucidamente operata dal legislatore del 1999, permettendo al terzo assuntore di avvantaggiarsi di azioni incompatibili con le finalità della procedura di risanamento. Infatti il ricorso al concordato, anche nell'ipotesi di terzo assuntore di esso, è già espressamente previsto dalla legge Prodi-bis, laddove agli artt. 74, comma 1, lett. c) e 78 si prevede espressamente il concordato come una delle possibili cause di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria e si individuano le modalità di accesso al concordato medesimo, con il rinvio espresso all'art. 214, commi 2, 3, 4 e 5, L.F. È piuttosto pacifico, oltre che evidente nella lettera della legge, che tale misura sia consentita per entrambe le ipotesi alternative di procedura già previste dall'art. 27, che giova ricordare, prevede un programma di cessione dei beni aziendali (lett. a) ed uno di ristrutturazione dell'impresa (lett. b). Tuttavia nessuno ha mai teorizzato che, qualora la procedura di amministrazione straordinaria *ex lege* Prodi-bis sia perseguita attraverso il programma di ristrutturazione e qualora si profili sullo sfondo la possibilità di un concordato, per ciò solo possa venir meno il divieto delle azioni revocatorie imposto dall'art. 49. In dottrina si ammette l'esperibilità delle azioni revocatorie e la conseguente e successiva cessione di esse all'assuntore solo quando il concordato sia previsto nell'ambito di un'amministrazione straordinaria realizzata attraverso un programma di cessione e non certo di ristrutturazione. Conseguente a ciò che il richiamo che parte attorea fa all'art. 124, comma 2, L.F. si mostra piuttosto ardito se sol si consideri che in sede fallimentare il potere/dovere da parte del curatore di far ricorso alle azioni revocatorie non dipende certamente dalla possibilità o dalla previsione di un concordato, ma dal fatto che il fallimento è una procedura tipicamente liquidatoria.

b) Il concordato in esame costituisce, per espressa indicazione di legge e per (opzione concretamente perseguita e realizzata dal commissario straordinario, semplice modalità del programma di ristrutturazione, come tale idoneo a sorreggere l'assunto di parte, volto a privilegiare una considerazione del tutto autonoma degli esiti concordatari e della normativa ad essa connessa, rispetto alla legge Marzano. Al riguardo, si ricorda come con la recente sentenza del 1° ottobre 2005, questo Tribunale abbia omologato il concordato *ex art. 4-bis*, n. 347/2003 e succ. mod., «con assunzione da parte della società Parmalat S.p.a., con sede legale in Collecchio (PR)», disponendo l'immediato trasferimento all'Assuntore «di tutti i beni, i diritti, le partecipazioni sociali e le azioni giudiziarie promosse...». Nella parte motiva si legge che «con decreto ministeriale in data 23 luglio 2004 il Ministro delle attività produttive, d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali, visto il parere del Comitato di sorveglianza in data 20 luglio 2004, autorizzava il programma di ristrutturazione per le suddette società. In data 29 luglio 2004, veniva depositato presso il Tribunale di Parma il programma di ristrutturazione autorizzato, unitamente alla proposta di concordato e all'elenco dei creditori la proposta di concordato costituisce, per espressa previsione normativa, parte integrante del programma di ristrutturazione predisposto dal commissario straordinario ... la devoluzione esclusiva del potere di iniziativa al commissario straordinario trova la sua ragione giustificatrice nella necessaria integrazione della proposta di concordato con il programma di ristrutturazione, mirando così a contemperare le finalità connesse al ripristino di una condizione di durevole equilibrio in capo alle società in amministrazione straordinaria con le dinamiche solutorie proprie della proposta di concordato. L'adempimento concordatario costituisce quindi parte integrante del piano di risanamento cui risulta funzionalmente rivolto, assumendo quindi una dimensione di strumentalità nuova per l'istituto, in quanto la cessazione della procedura concorsuale con il soddisfacimento a saldo del ceto creditorio perde ogni connotazione di esclusività valutativa normalmente presente nelle varie figure di concordato, venendo a contemperarsi per modalità, interessi coinvolti e termini di pagamento con le esigenze proprie dei processi di ristrutturazione: in altri ter-

mini, il programma di ristrutturazione definisce il perimetro delle compatibilità solutorie assicurate dal concordato in ragione della introduzione di una dimensione di flessibilità e/o mobilità degli istituti del concorso mai prima registrata, attenuata negli estremi di illegittima assolutezza, dalla sua ricomposizione in una proposta concordataria capace di consenso ...».

In termini ultimi, si ritiene che le censure d'illegittimità s'incentrano sulla disciplina generale della procedura stabilita dalla stessa legge Marzano, nell'ambito della quale l'epilogo naturale del processo di risanamento è costituito dal ritorno dell'impresa all'ordinaria operatività industriale, a conclusione del programma di ristrutturazione con qualunque modalità attuato (artt. 4 e 4-*bis*.), ivi compreso il concordato con assunzione che costituisce un'ipotesi del tutto eventuale e residuale di conclusione del programma di ristrutturazione dell'impresa, cui il legislatore assegna la sola valenza di determinare l'immediata chiusura della procedura rispetto alla sua fisiologica durata ed al suo naturale espletamento. A differenza della procedura di cui alla legge Prodi-*bis* quella introdotta dalla legge Marzano vuole essere ed è, null'altro che una procedura di ristrutturazione, come si evince da alcuni indici normativi inequivoci, quali ad esempio l'art. 1, dove si riserva l'accesso alle imprese che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'art. 27, comma 2, lett. b) del d.l. 270/1999 e, quindi, non alle imprese che vogliano attuare un programma liquidativo secondo l'alternativa prevista dall'art. 27, comma 2, lett. a) cit.; l'art. 2, secondo il quale solo l'impresa insolvente, con esclusione di altri soggetti, può chiedere l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria tramite ristrutturazione economica e finanziaria l'art. 4, comma 2, che obbliga alla presentazione di un programma che per espressa finalità di legge deve essere votato alla ristrutturazione economica e finanziaria sulla base di un programma di risanamento, a differenza della legge Prodi-*bis*, che all'art. 54 prevede un piano da adottarsi secondo uno degli indirizzi alternativi previsti dall'art. 27, comma 2; l'art. 7, dove si prevede che, se alla procedura in questione intenda accedere un'impresa che operi nella produzione, prima trasformazione e commercializzazione nei settori connessi a prodotti agricoli ed alimentari, il Ministro delle attività produttive autorizza l'esecuzione del programma di ristrutturazione di intesa con il Ministro delle politiche agricole e forestali.

Consegue a ciò che diventa un mero artificio logico e lessicale quello di distinguere tra imprenditore ed impresa, tra risanamento oggettivo e soggettivo, tra diversità/terzietà del soggetto assuntore del concordato ed imprenditore/proprietà originaria, posto che l'impresa resta sempre identica a se stessa. La legge Marzano ha un unico intento dichiarato e palese: consentire un programma di ristrutturazione dell'impresa, così salvaguardandola nel suo complesso e nella sua individualità di fattore produttivo.

Consentire lo strumento dell'azione revocatoria per una tale finalità, pare a questo tribunale, operazione che si pone in contrasto con la stessa disciplina quadro della legge Prodi-*bis*, con il diritto vivente e l'opinione pressoché unanime della dottrina, e per quel che più conta, rimanendo nell'ambito delle finalità precipue del presente provvedimento, con i principi di eguaglianza e ragionevolezza espressi dalla Carta costituzionale all'art. 3 e, per quanto si dirà immediatamente dopo, con quelli espressi dall'art. 41 della Costituzione.

2. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

La possibilità di esperire l'azione revocatoria nel corso e per la realizzazione della ristrutturazione aziendale, evidenzia, poi, un ulteriore profilo d'irragionevolezza della norma in esame, alterandosi il principio della libertà di concorrenza discendente dall'art. 41 della Costituzione, letto in stretta connessione con l'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento tra le imprese operanti nel mercato.

Come affermato in dottrina, il risanamento agevolato da misure di sostegno finanziario non può considerarsi un vero e proprio risanamento né in senso economico né giuridico. Sotto il primo profilo, infatti, il risanamento equivale alla ritrovata capacità dell'impresa di conseguire dei ricavi superiori ai costi sostenuti: perché sia effettivo, tuttavia, è necessario che la prevalenza dei ricavi sui costi consegua alla capacità di produrre valore e ricchezza e non all'opportunistico intervento di misure esterne alle dimensioni interessate dalla sua concreta operatività. Sotto il profilo giuridico il risanamento indica la ritrovata capacità dell'impresa di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni; se la solvibilità dell'impresa è il risultato esclusivamente del positivo esercizio di azioni revocatorie fallimentari non vi è alcun vero risanamento.

Il risanamento dell'impresa mediante l'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare costituisce, quindi, un ingiustificato privilegio per l'impresa ammessa alla procedura *ex* legge Marzano e determina un effetto distortivo della concorrenza, in quanto permette all'impresa insolvente di restare sul mercato sfruttando, anziché le proprie capacità economiche, risorse finanziarie precluse ai concorrenti.

Detto effetto è essenzialmente legato alla continuazione dell'impresa: mentre nell'ambito delle procedure di tipo liquidatorio le somme, eventualmente riscosse a seguito del vittorioso esperimento dell'azione revocatoria, sono esclusivamente destinate al soddisfacimento dei creditori, qualora l'azione sia consentita all'interno di una procedura concorsuale di tipo risanatorio essa si trasforma, come già visto, in una forma di finanziamento forzoso a favore dell'impresa insolvente ed a carico dei terzi.

La critica nei confronti di normative che, favorendo le imprese in fase di ristrutturazione, falsano la libera concorrenza non è un argomento nuovo: in passato sia la Corte di Giustizia CE sia i giudici italiani hanno più volte censurato per ragioni simili la legge 95/1979, che conteneva diverse disposizioni tese ad agevolare illegittimamente l'impresa insolvente (*cf.* di recente Corte di Giustizia CE 17 giugno 1999 (C-295/97), Cass. 23 giugno 2000 n. 8539, App. Trieste 10 febbraio 2004, App. Venezia 26 giugno 2003, etc.).

In realtà al di là dei profili comunitari, pur rilevanti in sede interpretativa, l'esercizio dell'azione revocatoria fallimentare nell'ambito di una procedura di ristrutturazione aziendale determina una forte e strutturale distorsione della libera concorrenza tra imprese con conseguente violazione dell'art. 41 della Costituzione.

L'instaurazione di un regime di libera concorrenza tra le imprese e la sua tutela sono strumentali all'effettiva realizzazione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., con la conseguenza che, seppure non espressamente menzionato dalla Costituzione, il principio di libera concorrenza ha rango costituzionale.

Tale linea argomentativa è stata fatta propria sia dalla Corte, costituzionale che dai giudici civili ed amministrativi, i quali hanno ricondotto la tutela della libertà di concorrenza all'art. 41 cit.

«La libertà di concorrenza tra imprese ha, come noto, una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi» (*cf.* Corte cost., 16 dicembre 1982, n. 223; nello stesso senso si veda anche Corte costituzionale 13 ottobre 2000, n. 419).

«La libertà di iniziativa economica privata garantita dalla Costituzione (art. 41, comma 1) comprensiva anche della libertà di concorrenza tra imprese, attiene sicuramente a materia disponibile posto che è espressione della libertà di scelta e di svolgimento delle attività economiche riconosciuta al soggetto privato» (*cf.* Cass. 21 agosto 1996, n. 7733).

In altri termini, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata garantisce, *inter alia*, che ogni operatore economico possa operare sul mercato in una situazione di parità con gli altri imprenditori e che il profitto, e quindi il successo, dell'impresa dipenda dal giudizio insito nelle dinamiche di mercato, come costituzionalmente garantite dall'art. 41 Cost.

L'irragionevolezza e l'illegittimità di una disciplina che determini una discriminazione tra imprese in concorrenza è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 30 dicembre 1997, n. 443, dichiarativa dell'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, dell'art. 30 della legge 4 luglio 1967, n. 580 nella parte in cui non prevedeva che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della comunità europea.

Infatti, la sostanziale reintroduzione della possibilità di esperire all'interno di una procedura di risanamento delle azioni revocatorie fallimentare, che abbiamo visto accordata indiscriminatamente dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, risulta in contrasto con la funzione e la struttura stessa dell'azione *de qua*, così come è stato ben messo in evidenza da numerose voci dottrinali e giurisprudenziali all'indomani della c.d. prima versione dell'amministrazione straordinaria disciplinata dalla *ex* legge n. 95/1979. In proposito giova richiamare il principio di un importante arresto della suprema Corte, secondo la quale «se infatti l'azione revocatoria ha come presupposto la lesione del principio della parità di trattamento dei creditori cagionato dal compimento, da parte del debitore, dell'atto di disposizione patrimoniale, risulta da ciò evidente che la finalità recuperatoria che a suo mezzo viene esercitata, mentre appare coerente con una procedura ontologicamente strutturata in vista della liquidazione del patrimonio e del soddisfacimento delle ragioni dei creditori, non si concilia affatto con una procedura che nella sua connotazione tipica è preordinata alla gestione dell'impresa in vista del suo reinserimento nel mercato. L'ambito operativo dell'azione va necessariamente riferito al momento in cui inizia la fase della liquidazione dei beni perché soltanto allora insorge e si impone la necessità di soddisfare quelle ragioni creditorie a tutela delle quali essa è predisposta.» (*cf.* Cass. 27 dicembre 1996 n. 11519). Conseguenza che il consentire nell'ambito di una procedura di risanamento dell'impresa, quale è certamente l'amministrazione straordinaria di cui alla legge Marzano, l'esercizio dell'azione revocatoria, comporta che l'eventuale ricavo del positivo esperimento dell'azione revocatoria venga rimesso nel circuito finanziario dell'impresa, costituendo così a conti fatti una sorta di finanziamento a favore dell'impresa insolvente, così consentendo la messa a disposizione di risorse economiche che a nessuna impresa insolvente sarebbe consentito acquisire. Non v'è dubbio che l'attribuzione al Commissario, operata dall'art. 6, comma 1, legge Marzano, della facoltà di promuovere revocatorie nell'ambito di una procedura che, pur presupponendo l'insolvenza dell'impresa, è univocamente e dichiaratamente volta alla ristrutturazione e, quindi, al proseguimento di essa, piuttosto che alla sua espulsione dal mercato, configura una misura di legge in violazione della libera concorrenza fra imprese. Non solo, infatti, l'impresa insolvente ammessa all'amministrazione straordinaria *de qua* riesce ad evitare il fallimento e può continuare la propria attività, restando sul mercato, anche quando tale possibilità è negata alle imprese concorrenti che, pur insolventi, non abbiano i requisiti o non abbiano optato per la «variante della legge Marzano», ma anche, riesce a godere dell'ulteriore vantaggio deri-

vante dalla possibilità di esperire le azioni revocatorie fallimentari, vantaggio precluso, non solo ed ovviamente, alle altre imprese *in bonis*, non solo, alle altre grandi imprese insolventi sottoposte all'amministrazione straordinaria secondo la legge Prodi-*bis*, ma anche e soprattutto, a quelle imprese che, pur avendo i requisiti dimensionali per accedere alla legge Marzano in concreto non vi accedono per scelta dell'imprenditore insolvente medesimo. In un contesto simile è evidente che i proventi delle azioni revocatorie fallimentari andrebbero a sostenere l'impresa, rendendo possibile in maniera ancora più incisiva il risanamento, tanto che autorevole dottrina, sia pure per altri fini (la concorrenza a livello comunitario), ha ipotizzato l'introduzione di uno strumento atto a falsare la concorrenza fra le imprese, ed a mantenere sul mercato, con un ausilio decisamente «anomalo» imprese altrimenti destinate ad esserne espulse.

È evidente, poi, che un tal ragionamento involgerebbe, quasi certamente, anche profili di violazione delle regole comunitarie in materia omologa (in particolare art. 3, comma 1), lett. *g*) nonché artt. 81-89 Trattato), o in materia di misure costituenti aiuti di Stato, ma tale investigazione esula dal campo d'indagine prefissato.

3. — Assunta incostituzionalità dell'art. 6, comma 1-*ter*, legge Marzano per contrarietà ai principi di cui all'art 3 Cost.

La norma oggetto del sospetto di costituzionalità prevede testualmente che «i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2 dell'art. 2. Tale disposizione si applica anche in tutti i casi di conversione della procedura in fallimento.» Si tratta all'evidenza del decreto con cui il Ministro provvede all'ammissione dell'impresa alla procedura d'amministrazione straordinaria ed alla nomina del Commissario.

Viceversa l'art. 49, comma 2, legge Prodi-*bis* fa decorrere i medesimi termini e, quindi l'inizio del c.d. periodo sospetto, dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza e, quindi, da un momento ben successivo rispetto a quello indicato dall'art. 6, comma 1-*ter* cit. La anticipazione attuata da tale ultima disposizione legislativa si presenta del tutto ingiustificata ed irragionevole per quanto già detto in precedenza circa i rapporti tra legge Prodi-*bis* legge Marzano, quindi, foriera di una questione di costituzionalità non manifestamente infondala rispetto alla violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Tale questione, poi, si mostra ancor più evidente laddove si consideri l'ultimo periodo della norma, ossia l'ipotesi in cui avvenga la conversione della procedura d'amministrazione straordinaria in fallimento. Ancor più palese si mostrerebbe l'irragionevole differenza di decorrenza dei termini in situazioni assolutamente eguali, non giustificando la diversità di regime il fatto che nel nostro caso si perverrebbe al fallimento dopo l'infruttuoso esperimento del salvataggio dell'impresa.

4. — Assunta incostituzionalità del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-*bis*, comma 10, d.l. n. 347/03 per contrarietà ai principi di cui all'art. 42 Cost.

Discende dai principi generali in materia fallimentare che, qualora il commissario o chi per lui, dovesse risultare vittorioso nell'esperimento dell'azione revocatoria fallimentare, il creditore soccombente diverrebbe titolare di un corrispondente diritto di credito, d'ammontare pari a quello della soccombenza, che potrebbe far valere *ex* art. 71 L.F. nei confronti della procedura. Inoltre non si dubita che il credito restitutorio sorgerebbe dopo l'effettivo pagamento effettuato dal creditore in esecuzione della sentenza d'accoglimento.

Nel programma di ristrutturazione approvato dal Ministro (*cf.* pag. 153) si legge che «i soggetti eventualmente soccombenti in revocatoria avranno diritto, ai sensi dell'art. 71, legge fallimentare, al riconoscimento del loro credito, soggetto alle modalità della falcidia concordataria, così come risultante dal concordato approvato».

Tale affermazione, tuttavia, non trova riscontro nella legge Marzano ed anzi è contraddetta dalla disposizione dettata dall'art. 4-*bis*, comma 10, il quale dispone che in caso d'approvazione del concordato «la sentenza è provvisoriamente esecutiva e produce effetti nei confronti di tutti i creditori per titolo, fatto, ragione o causa anteriore all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria».

Posto che non è seriamente dubitabile che il credito art. 71 L.F., scaturente da una postulata soccombenza nell'azione revocatoria, ha fonte da un fatto sicuramente posteriore all'apertura della procedura, nei suoi confronti non dovrebbe trovare applicazione alcuna previsione del concordato, le quali in tesi possono spiegare effetti nei confronti dei soli crediti sorti per titoli anteriori all'apertura della procedura. Non essendo ipotizzabile una responsabilità dell'assuntore per debiti non trasferiti con il concordato, debiti che nella specie non erano neppure ancora sorti, ne consegue una evidente non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale del combinato disposto dall'art. 6, comma 1, e dall'art. 4-*bis*, comma 10 del d.l. n. 347/2003, così come convertito e successivamente modificato, in relazione all'art. 42 della Costituzione, in quanto che si consentirebbe una sostanziale espropriazione del credito, di cui all'art. 71 L.F., essendo evidente che, a tutto concedere, l'unico soggetto chiamato a rispondere nei confronti del creditore potrebbe essere proprio l'imprenditore insolvente.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 3, 41 e 42 Cost.

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

A) dell'art. 6, comma 1, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente l'esercizio delle azioni revocatorie previste dagli articoli 49 e 91 d.lgs. n. 270 in costanza di un programma di ristrutturazione, in relazione agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

B) dell'art. 6, comma 1-ter, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 8 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui dispone che i termini stabiliti dalle disposizioni della sezione III del capo III del titolo secondo del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 si computano a decorrere dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 2, dell'art. 2, d.l. citato e rende applicabile tale disposizione anche in tutti i casi di conversione della procedura di fallimento, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

C) del combinato disposto dell'art. 6, comma 1, e dell'art. 4-bis comma 10, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. con mod. in legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificata dal d.l. 3 maggio 2004, n. 119, conv. con mod. in legge 5 luglio 2004, n. 166, dal d.l. 28 febbraio 2005, n. 22, conv. con mod. in legge 29 aprile 2005, n. 71, nella parte in cui consente una sostanziale espropriazione del credito di cui all'art. 71 L.F. in relazione all'art. 42 della Costituzione, e per l'effetto;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della cancelleria il presente provvedimento sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Dispone che il presente provvedimento sia comunicato dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Parma, addì 20 febbraio 2006

Il giudice istruttore: IOVINO

06C0296

AUGUSTA IANNINI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO**LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
95024	ACIREALE (CT)	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via Caronda, 8-10	095	7647982	7647982
00041	ALBANO LAZIALE (RM)	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
60121	ANCONA	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
83100	AVELLINO	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	AVERSA (CE)	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	BARI	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70121	BARI	LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
13900	BIELLA	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	4218740	4210565
40124	BOLOGNA	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
21052	BUSTO ARSIZIO (VA)	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
91022	CASTELVETRANO (TP)	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	CATANIA	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	CATANZARO	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
66100	CHIETI	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	COMO	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	COSENZA	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	23110	23110
50129	FIRENZE	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	FOGGIA	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
03100	FROSINONE	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
16121	GENOVA	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	GIARRE (CT)	LIBRERIA LA SEÑORITA	Via Trieste angolo Corso Europa	095	7799877	7799877
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
70056	MOLFETTA (BA)	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Salepico, 47	080	3971365	3971365

Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80139	NAPOLI	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90145	PALERMO	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6177342
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06087	PERUGIA	CALZETTI & MARIUCCI	Via della Valtiera, 229	075	5997736	5990120
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	ROMA	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00161	ROMA	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
45100	ROVIGO	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
63039	SAN BENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	SASSARI	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	VARESE	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le librerie concessionarie indicate (elenco consultabile sul sito www.ipzs.it)

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

Funzione Editoria - U.O. DISTRIBUZIONE

Attività Librerie concessionarie, Vendita diretta e Abbonamenti a periodici

Piazza Verdi 10, 00198 Roma

fax: 06-8508-4117

e-mail: editoriale@ipzs.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando il codice fiscale per i privati. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA

Gazzetta Ufficiale Abbonamenti
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Vendite
☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2006 (salvo conguaglio) (*)

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, <i>concorsi</i> , 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 6 0 4 0 5 *

€ 9,00