

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 151° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

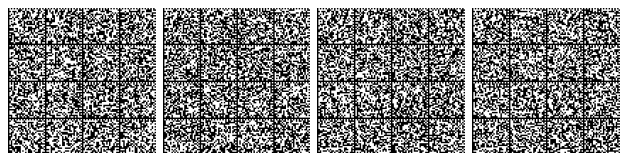
Roma - Giovedì, 3 giugno 2010

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00198 ROMA - CENTRALINO 06-85081

CORTE COSTITUZIONALE
EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 186. Sentenza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali regionali - Valutazione ed approvazione del progetto preliminare - Mancato richiamo delle procedure previste dalle norme comunitarie recepite dallo Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Genericità della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, recepita dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Assoggettamento a VIA regionale, nel contesto della conferenza dei servizi, dei progetti di opere autostradali, come definite dal d.lgs. n. 285 del 1992 - Contrasto con la disciplina statale in materia ambientale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 2, comma 3, lett. a).

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere autostradali di interesse regionale - Disciplina attinente alla progettazione e selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione (finanza di progetto e concessioni) di dette opere - Contrasto con la disciplina statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, artt. 5, commi 2 e 3, 6 ed 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. s), con riferimento all'art. 5, comma 2, della legge regionale); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Relazione del progettista concernente la rispondenza del progetto definitivo delle opere alle condizioni e prescrizioni apposte in sede di conferenza dei servizi (art. 14-bis legge n. 241 del 1990) - Incidenza sulla determinazione del contenuto negoziale dei contratti della pubblica amministrazione - Indebita interferenza con l'ambito materiale di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Procedura di valutazione ed approvazione del progetto definitivo - Disposizioni inscindibilmente connesse ad altre della stessa legge regionale già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 9, commi 1 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Pag. 1



n. 187. Sentenza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegno mensile di invalidità - Concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato subordinata al requisito della titolarità della carta di soggiorno - Irragionevole discriminazione dello straniero nel godimento di provvidenza destinata al sostentamento della persona - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 7

n. 188. Sentenza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Procedimento penale per il reato di favoreggiamento personale a carico di un senatore - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza all'utilizzazione dei tabulati telefonici relativi ad utenza mobile in uso ad altro indagato, contenenti intercettazioni «indirette» di conversazioni del parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Mancata formulazione di un giudizio sulla «necessità» dell'utilizzazione, quale presupposto di legittimità della richiesta di autorizzazione - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà esercitata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 21 dicembre 2007 (doc. IV, n. 1).
- Costituzione, art. 68, comma 3; legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6.

Parlamento - Procedimento penale per il reato di favoreggiamento personale a carico di un senatore - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza all'acquisizione di tabulati concernenti il traffico telefonico relativo a tutte le utenze in uso al parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma - Inadeguata motivazione circa la «necessità» dell'atto oggetto della richiesta di autorizzazione - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà esercitata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 21 dicembre 2007 (doc. IV, n. 1).
- Costituzione, art. 68, comma 3; legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 4 e 5.

Pag. 12

n. 189. Sentenza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati riconosciuti colpevoli del delitto di evasione - Asserita incidenza sui diritti inviolabili della persona, denunciata lesione dei principi di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena, di tutela della famiglia e dei figli minorenni - Omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30 e 31.

Pag. 20



N. 190. Sentenza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Regime speciale di detenzione - Possibilità per il detenuto di proporre reclamo, per difetto di congruità del contenuto, avverso il provvedimento del Ministro della giustizia di sospensione, per gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, delle ordinarie regole di trattamento - Mancata previsione - Ritenuta violazione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, lesione del diritto di difesa e compressione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, commi 2-quinquies e 2-sexies.
- Costituzione, artt. 13, secondo comma, 24, primo comma, e 113, commi primo e secondo.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Limitazione della permanenza all'aperto ad una durata non superiore a due ore al giorno - Disparità di trattamento tra detenuti - Inosservanza del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità - *Petitum* ambivalente - Richiesta di pronuncia estranea alla competenza della Corte - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-bis, comma 2-*quater*, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma. Pag. 25

N. 191. Ordinanza 26 - 28 maggio 2010.

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-*ter*, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3. Pag. 32

N. 192. Ordinanza 26 - 28 maggio 2010.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Previsione dell'azione diretta del danneggiato nei confronti della propria impresa di assicurazione nonché determinazione regolamentare di specifici criteri e limiti alla risarcibilità del danno e al rimborso delle spese accessorie - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati, incidenza sul diritto di difesa ed eccesso di delega - Omessa specifica motivazione sulla rilevanza della questione - Omessa descrizione della fattispecie - Mancata specifica individuazione della disposizione indubbiata - Omessa sperimentazione della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150; d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4, comma 1, lett. *b*). Pag. 34



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 69. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Prevista applicabilità della procedura ai soli piani e programmi che presiedono all'approvazione di progetti sottoposti a VIA - Lamentata riduzione dell'ambito di applicazione della disciplina in materia di VAS rispetto a quello delineato dalla normativa statale che fa riferimento a tutti i piani ed i programmi che presiedono all'approvazione di progetti di qualsiasi genere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 5, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Porti - Norme della Regione Toscana - Piani regolatori dei porti di cui alla legge n. 84/1994, per i quali è necessaria la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA - Esclusione della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, a condizione che non prevedano varianti o modifiche ai piani e programmi sovraordinati - Contrasto con la specifica normativa nazionale e con il codice dell'ambiente, che prevedono per i piani regolatori portuali entrambe le procedure di VAS e di VIA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 5, comma 4, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 28 gennaio 1994, n. 84, art. 5, comma 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 6; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Procedimento della VAS - Parere motivato - Possibilità che il proponente, in collaborazione con l'autorità competente ad esprimere il parere motivato, predisponga una proposta di revisione del piano o programma da sottoporre all'approvazione dell'autorità procedente - Lamentata facoltatività, laddove il codice dell'ambiente obbliga alla revisione del piano o programma in conformità al motivato parere dell'autorità competente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 26, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 15, comma 2; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Assoggettabilità a VIA - Progetti concernenti modifiche a opere o impianti appartenenti a tipologie individuate, realizzati, in fase di realizzazione, o autorizzati - Attivazione della procedura di verifica rimessa a valutazioni opinabili circa la possibilità di effetti negativi significativi sull'ambiente - Contrasto con il codice dell'ambiente che non prevede una fase preliminare alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, nonché vincoli di pubblicità ed informazione per il pubblico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 43, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.



Ambiente - Norme della Regione Toscana - Assoggettamento alla procedura di VIA delle domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività a suo tempo non valutate - Parti di opere o attività non interessate da modifiche - Procedura di VIA finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente - Lamentata indebita limitazione delle finalità della procedura di VIA, contraria «all'effetto utile» di cui alla normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 43, comma 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Pag. 37

- N. 70. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2010 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Classificazione delle risorse geotermiche in risorse di interesse nazionale, risorse di interesse locale e piccole utilizzazioni locali - Definizione delle risorse geotermiche quali risorse minerarie - Definizione delle risorse geotermiche di interesse nazionale quali patrimonio indisponibile dello Stato e delle risorse di interesse locale quali patrimonio indisponibile regionale - Individuazione delle autorità competenti per le funzioni amministrative - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere, violazione della corrispondente competenza amministrativa, lesione della consistenza del patrimonio provinciale.

- Decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 116, 117, commi terzo e quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, 9, 14, 16, 68, 105 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 21 dicembre 1998, n. 495.

Pag. 42

- N. 71. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 maggio 2010 (della Provincia autonoma di Trento).

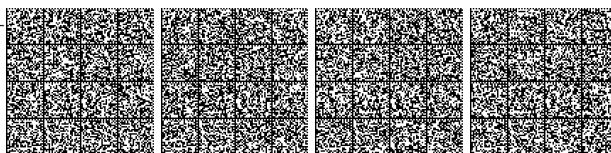
Ambiente - Calamità pubbliche e protezione civile - Difesa del suolo dal rischio idrogeologico - Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale - Attribuzione ad organi statali del potere di adottare piani straordinari e di nominare commissari straordinari, dotati di poteri sostitutivi e di deroga a disposizioni vigenti - Lamentata interferenza con la speciale disciplina sul rischio idrogeologico, concordata con lo Stato, applicabile nella Provincia di Trento, nonché in particolare sovrapposizione al Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP) - Lamentata esorbitanza rispetto alla disciplina della protezione civile, che prevede meccanismi di intesa e di coordinamento fra Stato e Provincia autonoma - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia autonoma, violazione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 17, commi 1, primo e secondo periodo, e 2, primo periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, comma 1, nn. 1, 5, 6, 13 e 24; 9, nn. 9 e 10; 14, commi 2 e 3; 16 e titolo VI; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 8 dicembre 1970, n. 996, artt. 5, 33, 34 e 35.

Pag. 45



- N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2010 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Referendum - Norme della Regione Puglia - Variazioni territoriali - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano - Aggregazione di territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi in conformità della planimetria allegata alla legge - Possibilità di prescindere dalla consultazione popolare in caso di accordo tra i comuni interessati - Contrasto con la procedura costituzionale che attribuisce alla Regione la possibilità di istituire con proprie leggi e nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della procedura costituzionale.**
- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, artt. 1, 2, 3 e 4, modificativo dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26.
 - Costituzione, art. 133. Pag. 51
- N. 148. Ordinanza del Tribunale di Bergamo del 22 aprile 2004.
- Procedimento civile - Prova - Giuramento decisorio - Falso giuramento - Potere del giudice civile di conoscere del reato al solo fine del risarcimento del danno - Omessa previsione nell'ipotesi di intervenuta sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. - Questione di legittimità costituzionale.**
- Codice civile, art. 2738, secondo comma. Pag. 53
- N. 149. Ordinanza del Giudice di pace di Nardò del 10 dicembre 2009.
- Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione come reato del fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico dell'immigrazione - Violazione dei principi di materialità ed offensività del reato, nonché dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza (a fronte, in particolare, della inapplicabilità della pena allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento, della pronuncia di non luogo a procedere nei confronti dello straniero che nelle more venga espulso o respinto, dell'applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione) - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (per la duplicazione dei procedimenti, amministrativo e penale, conseguenti alla rilevazione del soggiorno illegale dello straniero) - Irragionevole disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-bis [aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94] e 16, comma 1 [aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. b), della legge 15 luglio 2009, n. 94]; decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis [aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. d), della legge 15 luglio 2009, n. 94].
 - Costituzione, artt. 3, 25, 27 e 97. Pag. 54
- N. 150. Ordinanza del Giudice di pace di Giarre del 16 giugno 2009.
- Riscossione esattoriale - Cartella di pagamento - Nullità per omessa indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo e di emissione e notificazione della cartella - Inapplicabilità di tale sanzione alle cartelle relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente al 1° giugno 2008 - Contrasto con gli obblighi imposti ai concessionari dallo statuto dei diritti del contribuente - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla ordinanza n. 377 del 2007 della Corte costituzionale.**
- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
 - Costituzione, artt. 24 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lett. a). Pag. 56



- N. 151. Ordinanza del Giudice di pace di Giarre del 16 giugno 2009.
Riscossione esattoriale - Cartella di pagamento - Nullità per omessa indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo e di emissione e notificazione della cartella - Inapplicabilità di tale sanzione alle cartelle relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente al 1° giugno 2008 - Contrasto con gli obblighi imposti ai concessionari dallo statuto dei diritti del contribuente - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla ordinanza n. 377 del 2007 della Corte costituzionale.
- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
 - Costituzione, artt. 24 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lett. a). Pag. 58
- N. 152. Ordinanza del Tribunale di Taranto del 3 febbraio 2010.
Processo penale - Giudizio direttissimo - Possibilità per il giudice, constatata la non flagranza del reato, di restituire gli atti al pubblico ministero - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa dell'imputato - Violazione dei principi del giusto processo.
- Codice di procedura penale, art. 449, comma 4.
 - Costituzione, artt. 24 e 111. Pag. 60
- N. 153. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 18 gennaio 2010.
Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97. Pag. 64
- N. 154. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 30 novembre 2009.
Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97. Pag. 66
- N. 155. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 18 gennaio 2010.
Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97. Pag. 68



N. 156. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 18 gennaio 2010.

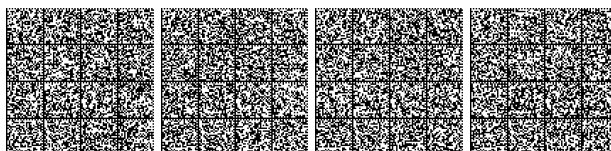
Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analogia ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97..... Pag. 71

N. 157. Ordinanza del Giudice di pace di Vigevano del 25 gennaio 2010.

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analogia ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-*bis*, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. *a*), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97..... Pag. 73



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 186

Sentenza 26 - 28 maggio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali regionali - Valutazione ed approvazione del progetto preliminare - Mancato richiamo delle procedure previste dalle norme comunitarie recepite dallo Stato - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - Genericità della censura - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, recepita dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Assoggettamento a VIA regionale, nel contesto della conferenza dei servizi, dei progetti di opere autostradali, come definite dal d.lgs. n. 285 del 1992 - Contrasto con la disciplina statale in materia ambientale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 2, comma 3, lett. a).

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere autostradali di interesse regionale - Disciplina attinente alla progettazione e selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione (finanza di progetto e concessioni) di dette opere - Contrasto con la disciplina statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

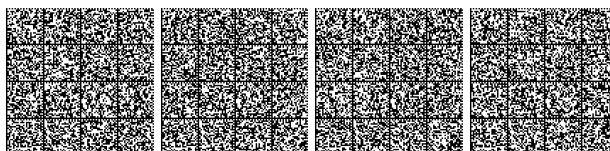
- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, artt. 5, commi 2 e 3, 6 ed 8.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) (art. 117, secondo comma, lett. s), con riferimento all'art. 5, comma 2, della legge regionale); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Relazione del progettista concernente la rispondenza del progetto definitivo delle opere alle condizioni e prescrizioni apposte in sede di conferenza dei servizi (art. 14-bis legge n. 241 del 1990) - Incidenza sulla determinazione del contenuto negoziale dei contratti della pubblica amministrazione - Indebita interferenza con l'ambito materiale di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 9, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Appalti pubblici - Norme della Regione Liguria - Opere infrastrutturali di interesse regionale - Procedura di valutazione ed approvazione del progetto definitivo - Disposizioni inscindibilmente connesse ad altre della stessa legge regionale già dichiarate illegittime - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30, art. 9, commi 1 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e) ed s); d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 7, 8, e 9, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2009, depositato in cancelleria il 20 ottobre 2009 ed iscritto al n. 92 del registro ricorsi 2009.

Udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

Udito l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 12-16 ottobre 2009, depositato il successivo 20 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 7, 8, e 9, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*) e *s*) della Costituzione.

La legge regionale impugnata, che consta di diciannove articoli, al fine di rendere più efficiente la rete infrastrutturale della Regione Liguria, disciplina la realizzazione di autostrade e di infrastrutture ferroviarie con ampio coinvolgimento delle autonomie locali, prevedendo, quanto alla progettazione e realizzazione delle opere, il ricorso alla finanza di progetto, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE).

1.1. — Il ricorrente premette che, nonostante le Regioni abbiano competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», la materia della disciplina delle infrastrutture, per i profili attinenti alla tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e per le «attività di progettazione», ai sensi dell'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

A suo avviso, la sentenza di questa Corte n. 401 del 2007 avrebbe già collocato la progettazione delle opere, nei suoi molteplici aspetti di affidamento degli incarichi di progettazione, di livelli e contenuto della progettazione, nonché di esecuzione dei progetti, nell'ambito della competenza esclusiva statale. Si tratterebbe, infatti, di un ambito in cui vengono in rilievo la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, le opere dell'ingegno, la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che vanno assicurati in modo eguale su tutto il territorio nazionale, «in quanto i livelli della progettazione mirano a garantire l'esecuzione a regola d'arte di opere pubbliche che sono destinate ad assicurare i diritti civili e sociali della collettività, nonché la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che si realizza attraverso una corretta progettazione».

Il ricorrente deduce, infine, che le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), contenente i livelli standard ed uniformi di tutela ambientale, nonché quelle del d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione alle materie rimesse alla competenza esclusiva statale, di cui all'art. 4, comma 3, sarebbero vincolanti per il legislatore regionale.

1.2. — Il Presidente del Consiglio, in primo luogo, censura l'art. 5, comma 2, della citata legge regionale, il quale prevede che, «per la realizzazione delle infrastrutture regionali la Regione predispone lo studio di fattibilità, verifi-



candone, tra l'altro, la compatibilità ambientale»; il successivo art. 7, attribuisce la competenza sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) alla stessa Regione.

Tali norme contrasterebbero con la disciplina stabilita dal d.lgs n. 152 del 2006, il quale, all'Allegato II, Parte II (Progetti di competenza statale), prevede che sia di esclusiva competenza dello Stato l'espletamento delle procedure di VIA per opere relative, tra l'altro, a: tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza; autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli; strade extraurbane a quattro o più corsie o raddrizzamento e/o allargamento di strade esistenti a due corsie al massimo per renderle a quattro o più corsie, sempre che la nuova strada o il tratto di strada raddrizzato e/o allargato abbia una lunghezza ininterrotta di almeno 10 km.

1.3. — Il citato art. 5, prevedendo, ai commi 2 e 3, che la Regione provvede autonomamente allo studio di fattibilità, di compatibilità ambientale ed all'affidamento dell'incarico di redazione del progetto preliminare con la procedura ivi disciplinata, violerebbe, altresì, gli artt. 162, 165 e 183 del d.lgs. n. 163 del 2006, che attribuiscono, invece, tali competenze allo Stato, trattandosi di profili riconducibili alla tutela dell'ambiente ed alla concorrenza (art. 117, secondo comma, lettere e), ed s), Cost.).

1.4. — Secondo il ricorrente, l'art. 6, in tema di procedura per l'affidamento del progetto preliminare attraverso la finanza di progetto, si porrebbe contrasto con gli artt. 153, 154 e 155 del d.lgs. n. 163 del 2006, secondo cui le stazioni appaltanti possono provvedere all'affidamento tramite la finanza di progetto nel rispetto della prevista disciplina statale, nonché con l'art. 4, comma 3 dello stesso d.lgs., il quale attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di procedure di affidamento e di attività di progettazione, rientrando tali attività nell'ambito della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

1.5. — Viene censurato, poi, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 7 della legge regionale in esame, che disciplina la procedura e l'approvazione del progetto preliminare, senza richiamare le procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), relative alla procedura di valutazione di incidenza nel caso di progetti ricadenti nell'ambito dei Siti Natura 2000, ponendosi, in tal modo, in contrasto con la disciplina statale in materia e con le norme costituzionali citate.

1.6. — Ad avviso del ricorrente l'art. 8, in tema di concessione avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva nonché la realizzazione e la gestione delle autostrade, contrasterebbe con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato le procedure di aggiudicazione e di affidamento, trattandosi di aspetti riconducibili alla nozione di tutela della concorrenza. Inoltre, la previsione secondo cui la Regione può definire autonomamente con il concessionario autostradale una specifica autonoma convenzione (art. 8, comma 2), oltre ad introdurre potenzialmente distorsioni nel mercato concorrenziale, sarebbe suscettibile di violare il principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), trattandosi di infrastrutture per i collegamenti a lunga distanza che vanno oltre l'interesse regionale.

1.7. — Infine, il ricorrente censura l'art. 9, comma 2, che, stabilendo i contenuti del progetto definitivo, si porrebbe in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006 che, invece, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti, in quanto attività rientranti nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

1.8. — L'Avvocatura dello Stato conclude, quindi, chiedendo che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale conseguenziale dell'intera legge della Regione Liguria n. 30 del 2009.

1.9. — La Regione Liguria non si è costituita nel giudizio.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerose norme della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), deducendo che esorbiterebbero dalla competenza legislativa regionale, incidendo su materie di competenza statale esclusiva, quali la tutela dell'ambiente, la



concorrenza e l'ordinamento civile, individuate dall'art. 117, secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *s*), della Costituzione, ed oggetto dei decreti legislativi 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), e 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

In particolare, sono censurati l'art. 5, comma 2, e l'art. 7 della citata legge regionale, per contrasto con la disciplina statale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

Il citato art. 5, quanto ai commi 2 e 3, è censurato, inoltre, perché, disponendo che la Regione provveda autonomamente allo studio di fattibilità, di compatibilità ambientale ed all'affidamento dell'incarico di redazione del progetto preliminare con la procedura disciplinata dalla legge regionale medesima, violerebbe gli articoli 162, 165 e 183 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Inoltre, secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge regionale in esame, avente ad oggetto la procedura per l'affidamento del progetto preliminare attraverso la finanza di progetto, e l'art. 8 della stessa legge, relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva, nonché alla realizzazione e gestione delle autostrade, si porrebbero in contrasto con gli artt. 4, comma 3, 153, 154 e 155 del d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza esclusiva nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

L'art. 9, comma 2, violerebbe, invece, l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti, rientranti nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, infine, l'art. 7 della citata legge regionale, perché non avrebbe richiamato le procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), relative alla procedura di valutazione di incidenza nel caso di progetti ricadenti nell'ambito dei Siti Natura 2000.

2. — La seconda questione concernente l'art. 7 della legge impugnata è inammissibile, in quanto si risolve nella sola affermazione che il mancato richiamo delle procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE, recepita dal d.P.R. n. 357 del 1997, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003, comporterebbe la violazione della disciplina statale in materia.

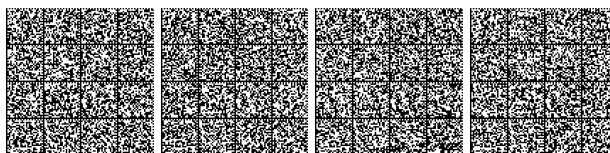
Pertanto, il ricorso non esplicita «le argomentazioni, anche minime, atte a suffragare la censura proposta» e neppure indica esattamente la norma costituzionale asseritamente violata, con conseguente inammissibilità della questione (*cf.* *ex multis* sentenze n. 38 del 2007; n. 251 del 2009; n. 250 del 2009; n. 232 del 2009).

3. — La questione relativa agli artt. 5, comma 2, e 7 è in parte fondata.

3.1. — Il citato art. 5, comma 2, prevede che la Regione predisponga uno studio di fattibilità dell'infrastruttura, verificandone la compatibilità ambientale. L'art. 7, comma 5, dispone che ove le infrastrutture (di cui al comma 1) autostradali e ferroviarie (di cui agli artt. 2 e 12) siano da assoggettare a valutazione di impatto ambientale, ai sensi della legge della Regione Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, la VIA è resa nel contesto del procedimento di cui ai commi 6, 7 e 8 e, dunque, nel contesto della conferenza di servizi preliminare di cui all'articolo 14-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

Secondo il ricorrente questa disciplina si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto dettata in difformità dai livelli uniformi di tutela ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che l'esplicitamento delle procedure di VIA per opere relative alle infrastrutture ferroviarie ed autostradali sia di competenza statale.

3.2. — Questa Corte ha precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale» e che «rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *s*), Cost.» (sentenza n. 225 del 2009). In tale contesto, «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale» (*cf.* sentenza n. 234 del 2009). Da ultimo, la sentenza n. 120 del 2010 ha ribadito che l'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale, che nella disciplina statale rappresenta un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale.



Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA.

3.3. — In particolare, il d.lgs. n. 152 del 2006, all'art. 7, commi 3 e 4, ha previsto che sono sottoposti a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II al decreto e che sono, invece, sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al decreto.

Nell'allegato II, punto 12, sono contemplate, fra l'altro, le opere relative a «tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza» e le «autostrade e strade riservate alla circolazione automobilistica o tratti di esse, accessibili solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulle quali sono vietati tra l'altro l'arresto e la sosta di autoveicoli».

Per converso, nell'allegato IV, che enumera le opere per le quali è possibile la VIA secondo le disposizioni regionali, mentre risultano inserite, al punto 7, lettera *i*), le linee ferroviarie a carattere regionale o locale, non viene fatta alcuna menzione di una possibile categoria di autostrade regionali.

La legge regionale impugnata, invece, all'art. 2, ha enucleato una definizione di opera infrastrutturale autostradale di propria competenza, diversa da quelle di interesse nazionale di cui all'articolo 2, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), e successive modifiche ed integrazioni.

Tale definizione, tuttavia, non consente di fondare la competenza della Regione Liguria a rendere la VIA, in relazione ai progetti di costruzione delle autostrade, nell'osservanza della disciplina dalla stessa stabilita, ed indipendentemente dal procedimento di competenza statale disegnato dal più volte citato d.lgs. n. 152 del 2006.

Conseguentemente, la disciplina riguardante la VIA in materia di autostrade regionali si pone in contrasto con la citata disciplina statale in materia ambientale, e pertanto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

3.4. — A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi in relazione alla disciplina concernente l'infrastruttura ferroviaria regionale, come definita dall'art. 12 della legge.

L'art. 7 del d.lgs. 152 del 2006, nel definire le competenze in materia di VIA e richiamando l'allegato IV, dispone che i progetti relativi ad opere riguardanti le linee ferroviarie a carattere regionale o locale siano assoggettati a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, in contrapposizione alle opere attinenti ai tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, di competenza statale.

In questo caso la predisposizione di un procedimento di VIA regionale, anche in sede di conferenza di servizi, non eccede la competenza della regione, tenuto conto del fatto che la definizione di ferrovia regionale contenuta nella legge impugnata non differisce da quella di cui all'allegato IV in questione, in quanto entrambe escludono la rete a lunga percorrenza e, dunque, le opere di interesse nazionale.

3.5. — Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, limitatamente alla parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale, nel contesto della conferenza dei servizi deliberante, i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lettera *a*), del d.lgs. n. 285 del 1992. Quanto all'art. 5, comma 2, la pronuncia di illegittimità costituzionale, di cui al punto che segue, assorbe i profili di censura *in parte qua*.

4. — Le censure concernenti l'art. 5, comma 2 e 3, e gli artt. 6 e 8, proposte in riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza nella materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.), sono fondate.

4.1. — Questa Corte ha già osservato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi «ambiti di legislazione» che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteg-gia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Quanto alla identificazione degli «ambiti di legislazione», è stato precisato che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008). Siffatte discipline, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006). Questa Corte ha, infine, affermato che l'affidamento dei servizi tecnici relativi all'architettura e all'ingegneria, riferibile



all'ambito della legislazione sulle «procedure di affidamento», è suscettibile di violare la competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 322 del 2008).

4.2. — Nel quadro di tali principi, è evidente che l'art. 5, commi 2 e 3, e gli artt. 6 ed 8 della legge regionale impugnata attengono alla progettazione ed alla selezione per l'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché per la realizzazione e la gestione delle infrastrutture, in violazione della disciplina statale contenuta nel d.lgs. 163 del 2006, con conseguente fondatezza delle censure.

5. — La questione relativa all'art. 9, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009, è fondata.

5.1. — Tale norma stabilisce che nel progetto deve essere contenuta «una relazione del progettista attestante la sua rispondenza alle condizioni e prescrizioni apposte in sede di conferenza di cui all'articolo 7, comma 1, o i motivi significativi per i quali ci si sia discostati dalle stesse».

Siffatta previsione contrasta con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006 in quanto, stabilendo il contenuto del progetto definitivo, redatto da parte del soggetto cui è stata affidata la realizzazione dell'intervento infrastrutturale, ne determina il contenuto negoziale. Tuttavia, la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile (sentenza n. 401 del 2007), di competenza esclusiva del legislatore statale, che l'ha esercitata, adottando le disposizioni del predetto d.lgs. n. 163 del 2006, appunto nell'esercizio della competenza su quella materia.

6. — Infine, non può accogliersi la richiesta, avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera legge. La Corte, infatti, è tenuta a valutare rigorosamente, a questo fine, soltanto quelle norme che siano strettamente ed inscindibilmente connesse con altri articoli della legge regionale, o perché espressamente rinviano alle norme fatte oggetto di specifiche censure, o perché ne presuppongono in ogni caso l'applicazione, o perché ne disciplinano potenziali sviluppi applicativi (*cf.* sentenza n. 18 del 2009).

Pertanto, esaminato il testo legislativo in oggetto, secondo questo criterio di valutazione, emerge che va pronunciata l'illegittimità consequenziale limitatamente all'art. 9, commi 1 e 3. Il primo perché, prevedendo che la Regione, entro dodici mesi dalla conclusione della procedura ad evidenza pubblica di cui all'art. 8, indice la conferenza di servizi per l'approvazione del progetto definitivo redatto da parte del soggetto cui sia stata affidata la realizzazione dell'intervento infrastrutturale, appare inserito in modo inscindibile rispetto ad una fase procedurale oggetto della pronuncia caducatoria principale. Il secondo perché appare a sua volta connesso, in quanto prevede che in sede di quella conferenza di servizi di cui al comma 1, è verificata anche l'ottemperanza alle prescrizioni in precedenza apposte relativamente alla pronuncia di valutazione d'impatto ambientale.

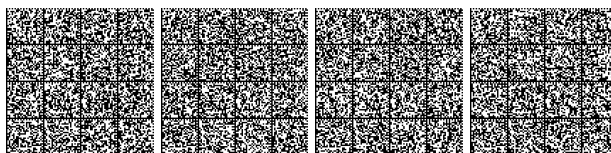
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), nella parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 8 e 9, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009;

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009, promossa, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla direttiva 92/43/CEE del



Consiglio, del 21 maggio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0465

N. 187

Sentenza 26 - 28 maggio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Assegno mensile di invalidità - Concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato subordinata al requisito della titolarità della carta di soggiorno - Irragionevole discriminazione dello straniero nel godimento di provvidenza destinata al sostentamento della persona - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

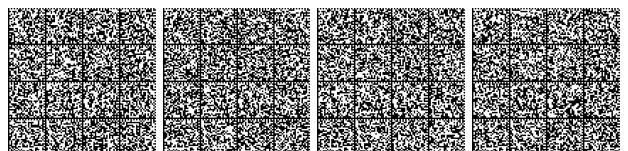
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento vertente tra O.M. e il Ministero dell'economia e delle finanze ed altri con ordinanza del 27 febbraio 2009, iscritta al n. 144 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Uditi l'avvocato Nicola Valente per l'INPS e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 27 febbraio 2009, la Corte di appello di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), nella parte in cui, «condizionando il diritto dello straniero legalmente soggiornante sul territorio nazionale alla fruizione dell'assegno sociale e delle altre provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali» — fra i quali il giudice *a quo* ritiene debba essere «certamente» annoverato quello all'assegno di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) — «al requisito della titolarità della carta di soggiorno e, quindi, alla legale presenza sul territorio dello Stato da almeno cinque anni, pone una discriminazione nei confronti dello straniero rispetto al cittadino», in violazione dell'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20 marzo 1952 e reso esecutivo con la legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

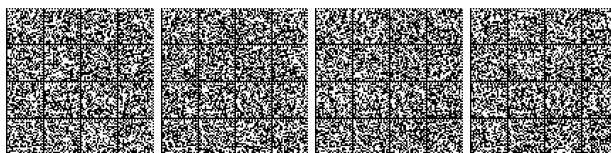
La Corte rimettente ha premesso, in fatto, che una cittadina romena dimorante in Italia e munita del permesso di soggiorno, ha proposto ricorso il 15 novembre 2007 davanti al Tribunale di Torino, lamentando che, pur essendo stata riconosciuta invalida con riduzione permanente della capacità lavorativa in misura superiore ai 2/3, in base ad una percentuale accertata dell'80%, poi aggravatasi fino al 90%, ed essendo iscritta alle liste speciali di collocamento obbligatorio dal 4 marzo 2005, le era stato negato l'assegno di invalidità civile di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971, per non essere titolare della carta di soggiorno, come prescritto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000. Il Tribunale adito, con sentenza del 16-18 aprile 2008, aveva accolto il ricorso soltanto a decorrere dal 1° gennaio 2007, data dell'ingresso della Romania nella Unione europea, respingendolo, invece, per il periodo antecedente, reputando legittima la previsione normativa che subordinava la concessione dell'assegno ai soli titolari della carta di soggiorno. Avverso la detta sentenza ha proposto appello la ricorrente, deducendo il contrasto della normativa in questione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Il giudice rimettente, dopo aver richiamato il contenuto dell'art. 80, comma 2, della legge n. 388 del 2000 nonché la disciplina della carta di soggiorno, e sottolineata la sicura riconducibilità dell'assegno per cui è controversia al novero delle «provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi», comprese nella disposizione che ne limita la fruibilità da parte degli stranieri al requisito del possesso della carta di soggiorno, ha ricordato come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia puntualizzato che anche per le prestazioni sociali vale la tutela dei diritti patrimoniali che devono essere riconosciuti a tutti; pena, altrimenti, la violazione dell'art. 14 della Convenzione, che vieta la previsione di trattamenti discriminatori.

Da tutto ciò deriverebbe — al lume delle sentenze di questa Corte n. 348 e n. 349 del 2007 — la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alle citate previsioni della CEDU e del Protocollo addizionale, sottolineandosi, d'altra parte, la circostanza che questa Corte ha già avuto modo di dichiarare la illegittimità della norma denunciata con la sentenza n. 306 del 2008, in riferimento alla indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), e con la sentenza n. 11 del 2009, in riferimento alla pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971.

2. — Nel giudizio di costituzionalità si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), il quale ha chiesto dichiararsi infondata la proposta questione. Richiamato il quadro normativo di riferimento e la giurisprudenza costituzionale specifica, l'Istituto previdenziale ha sottolineato, infatti, come l'intervento restrittivo oggetto di censura non possa ritenersi incostituzionale, avendo questa Corte affermato la legittimità di interventi legislativi tesi a modificare in senso limitativo, nei rapporti di durata, le prestazioni da erogare, sia nell'an che nel quantum. Inoltre, non potrebbe sindacarsi la scelta del legislatore di differenziare le prestazioni in favore degli stranieri accordandole soltanto a quelli che risiedono in Italia da più tempo e con maggiore stabilità: come d'altra parte è previsto, in tema di assegno sociale, dall'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale dispone che «a decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno cinque anni [*recte*: dieci anni, come modificato in sede di conversione] nel territorio nazionale».

Non sussisterebbe, poi, violazione dell'ordinamento comunitario, in quanto i regolamenti comunitari (numeri 1408/71; 574/72; 859/03) non sono applicabili ai cittadini di paesi terzi, mentre la pretesa violazione della CEDU non



potrebbe essere ricondotta né all'art. 10 Cost. né all'art. 11 della stessa Carta. Quanto al dedotto parametro dell'art. 117, primo comma, Cost., alla luce dei principi enunciati dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, l'Istituto rileva che le norme CEDU, per come interpretate dalla Corte di Strasburgo, non si sottraggono alla verifica di compatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano. Dunque, nell'ambito delle norme — peraltro di tipo politico-programmatico — dettate dalla CEDU e dal Protocollo addizionale, non sarebbero «individuabili norme di rango costituzionale che impongano al legislatore di equiparare gli stranieri ai cittadini dell'Unione ai fini della concessione di provvidenze economiche di mera assistenza sociale». Va d'altra parte osservato — rileva conclusivamente l'Istituto — che la norma censurata è stata inserita nella legge finanziaria per il 2001, sicché i limiti di accesso alle prestazioni, sono stati posti tenendo conto delle esigenze finanziarie disponibili per i fini di assistenza sociale: limitazioni, dunque, giustificate dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica, in più occasioni evocate dalla giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 99 del 1995, n. 240 del 1994, e n. 822 del 1988).

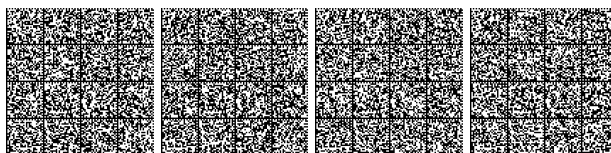
3. — Nel giudizio è intervenuto, infine, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, la quale ha concluso chiedendo dichiararsi inammissibile o infondata la questione. Dopo aver analizzato la disciplina coinvolta dal dubbio di legittimità costituzionale ed aver diffusamente richiamato la giurisprudenza costituzionale pertinente alla questione proposta, l'Avvocatura — sottolineando alcuni passaggi della sentenza n. 308 del 2008 — ritiene che il quesito debba essere esaminato in funzione della natura del beneficio cui la questione si riferisce: se cioè lo stesso sia o meno qualificabile come mezzo diretto a «rimediare a gravi situazioni di urgenza». Al riguardo, l'Avvocatura ritiene che la natura e la *ratio* dell'assegno di assistenza sia del tutto diversa da quella della pensione di inabilità o dell'indennità di accompagnamento (già scrutinati da questa Corte), giacché, postulando questi ultimi l'inabilità totale dell'istante, «tendono sicuramente a fronteggiare situazioni di gravità e urgenza». L'assegno di assistenza mira, invece, ad integrare l'eventuale minor reddito percepito dalla parte che, malgrado la inabilità parziale, è comunque avviata al lavoro, posto che la erogazione dell'assegno presuppone che l'istante sia iscritto obbligatoriamente nelle liste di collocamento, al precipuo scopo, appunto, «di consentire all'invalido di trovare una condizione lavorativa confacente al suo stato». In tale quadro di riferimento, pertanto, non può ritenersi illogico che lo Stato, in ragione delle limitate risorse finanziarie, subordini la erogazione della prestazione in discorso alla titolarità della carta di soggiorno, che attesta «l'effettivo e stabile inserimento del soggetto extracomunitario nella compagine sociale italiana», mentre la circostanza che si tratti nella specie di un «beneficio di natura non vitale ma accessoria», esclude il contrasto con l'art. 14 della CEDU, potendo lo Stato subordinare la provvidenza per gli stranieri agli stessi requisiti previsti per il cittadino italiano, «primo fra tutti l'inserimento nella compagine sociale italiana, attestato dalla presenza continua nel territorio nazionale [...]».

Considerato in diritto

1. — La Corte di appello di Torino solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui tale norma, nello stabilire che «ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno», subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità, previsto dall'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

A parere della Corte rimettente, infatti, la disposizione censurata, nel subordinare il diritto alle prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi, fra i quali deve certamente annoverarsi l'assegno di invalidità previsto dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971, alla titolarità della carta di soggiorno, e dunque al requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, introdurrebbe un ulteriore requisito atto a generare una discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino, in contrasto con i principi enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20 marzo 1952, secondo l'interpretazione che di essi è stata offerta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Da qui la violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, alla stregua dei principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

2. — La questione è fondata.

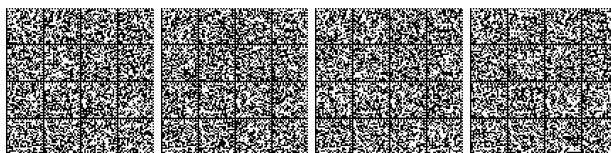


La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori (in tal senso, *Stec ed altri contro Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993). Al tempo stesso, la Corte di Strasburgo ha anche sottolineato l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole (*Carson ed altri contro Regno Unito*, sentenza del 16 marzo 2010; *Luczak contro Polonia*, sentenza del 27 novembre 2007). A proposito, poi, dei limiti entro i quali opera il divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte non ha mancato di segnalare il carattere relazionale che contraddistingue il principio, nel senso che lo stesso non assume un risalto autonomo, «ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni» (da ultimo, *Oršuš ed altri contro Croazia*, sentenza del 16 marzo 2010). Il trattamento diviene dunque discriminatorio — ha puntualizzato la giurisprudenza della Corte — ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito (ad es., *Niedzwiecki contro Germania*, sentenza del 25 ottobre 2005). Non senza l'ulteriore puntualizzazione secondo la quale soltanto «considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità» (da ultimo, *Si Amer contro Francia*, sentenza del 29 ottobre 2009, ed i precedenti ivi citati).

Lo scrutinio di legittimità costituzionale andrà dunque condotto alla luce dei segnalati approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione, assunto dall'odierno rimettente a parametro interposto, unitamente all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale, che la stessa giurisprudenza europea ha ritenuto raccordato, in tema di prestazioni previdenziali, al principio innanzi indicato (in particolare, sul punto, la citata decisione di ricevibilità nella causa *Stec ed altri contro Regno Unito*).

A tal proposito, occorre preliminarmente rilevare come la disposizione oggetto di impugnativa abbia senz'altro perseguito una finalità restrittiva in tema di prestazioni sociali da riconoscere in favore dei cittadini extracomunitari. L'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, stabilisce, infatti, per quanto qui interessa, che «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla normativa medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno» (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). La norma, dunque, è intervenuta direttamente sui presupposti di legittimazione al conseguimento delle provvidenze assistenziali, circoscrivendo la platea dei fruitori, quanto ai cittadini extracomunitari, a coloro che siano in possesso della carta di soggiorno, il cui rilascio presuppone, fra l'altro, il regolare soggiorno nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, secondo l'originaria previsione dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Periodo elevato a sei anni, a seguito delle modifiche apportate al citato art. 9 dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e nuovamente determinato in cinque anni, con la nuova disciplina dello stesso articolo 9, introdotta ad opera del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). In sostanza, dopo l'entrata in vigore della normativa censurata, è venuta meno, con riferimento ai soggetti legittimati a fruire di trattamenti previdenziali costituenti diritti soggettivi, la equiparazione, precedentemente esistente, fra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Ebbene, proprio con riferimento alla normativa in questione, questa Corte non ha mancato di sottolineare come al legislatore italiano sia senz'altro consentito di dettare norme, non palesemente irragionevoli e non in contrasto con gli obblighi internazionali, intese a regolare l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia. Ed ha altresì soggiunto che «è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni — non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza — alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però — ha soggiunto questa Corte — che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono



discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenza n. 306 del 2008).

Ciò che dunque assume valore dirimente, ai fini dell'odierno scrutinio, non è tanto la configurazione «nominalistica» dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa «essenzialità» agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico «assegno» che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto. D'altra parte, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha sottolineato come, «in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale». Sicché, «da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione» (la già citata decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005, *Staic* ed altri contro Regno Unito). Ove, pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al «sostentamento» della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo.

A tale riguardo può rilevarsi che l'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118, prevedeva, nel suo testo originario, la corresponsione di un assegno mensile per tredici mensilità «ai mutilati ed invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo ed il sessantacinquesimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura superiore a due terzi, incollocati al lavoro e per il tempo in cui tale condizione sussiste», con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di invalidità di cui all'art. 12 della stessa legge. Stabiliva, poi, il secondo comma dello stesso art. 13, che l'assegno di invalidità potesse «essere revocato, su segnalazione degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, qualora risulti che i beneficiari non accedono a posti di lavoro adatti alle loro condizioni fisiche».

Il medesimo art. 13 è stato poi sostituito ad opera dell'art. 1, comma 35, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale). Stabilisce il nuovo testo della norma che «agli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'art. 12». Prevede, poi, il comma 2 del medesimo articolo che il fruitore del beneficio provvede ad autocertificare all'INPS di non svolgere attività lavorativa e l'obbligo di dare tempestiva comunicazione al medesimo Istituto ove tale condizione venga meno.

Dalla disciplina innanzi richiamata emerge, dunque, che l'assegno in questione può essere riconosciuto soltanto in favore di soggetti invalidi civili, nei confronti dei quali sia riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa di misura elevata; che la provvidenza stessa, in tanto può essere erogata, in quanto il soggetto invalido non presti alcuna attività lavorativa; che l'interessato versi, infine, nelle disagiate condizioni reddituali stabilite dall'art. 12 della stessa legge n. 118 del 1971, per il riconoscimento della pensione di inabilità.

Si tratta, dunque, all'evidenza, di una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di «sostentamento», atto ad assicurarne la sopravvivenza; un istituto, dunque, che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che questa Corte — anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo — ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0466

N. 188

Sentenza 26 - 28 maggio 2010

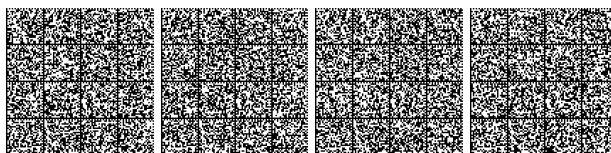
Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Procedimento penale per il reato di favoreggiamento personale a carico di un senatore - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza all'utilizzazione dei tabulati telefonici relativi ad utenza mobile in uso ad altro indagato, contenenti intercettazioni «indirette» di conversazioni del parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Mancata formulazione di un giudizio sulla «necessità» dell'utilizzazione, quale presupposto di legittimità della richiesta di autorizzazione - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà esercitata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 21 dicembre 2007 (doc. IV, n. 1).
- Costituzione, art. 68, comma 3; legge 20 giugno 2003, n. 140, art. 6.

Parlamento - Procedimento penale per il reato di favoreggiamento personale a carico di un senatore - Diniego di autorizzazione della Camera di appartenenza all'acquisizione di tabulati concernenti il traffico telefonico relativo a tutte le utenze in uso al parlamentare - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma - Inadeguata motivazione circa la «necessità» dell'atto oggetto della richiesta di autorizzazione - Spettanza al Senato della Repubblica della potestà esercitata.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 21 dicembre 2007 (doc. IV, n. 1).
- Costituzione, art. 68, comma 3; legge 20 giugno 2003, n. 140, artt. 4 e 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 21 dicembre 2007, con la quale, ai sensi dell'art. 68, terzo comma, Cost., sono state negate l'autorizzazione all'utilizzazione di tabulati telefonici nei confronti del sen. Giuseppe Valentino e l'autorizzazione all'acquisizione dei tabulati telefonici riferibili al medesimo sen. Giuseppe Valentino, giudizi promossi dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma e dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, con ricorsi notificati il 17 luglio 2008, depositati in cancelleria il 7 agosto e il 23 luglio 2008 ed iscritti ai nn. 4 e 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2008, fase di merito.

Visti gli atti di costituzione del Senato della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Giuseppe Frigo;

Udito l'avvocato Giuseppe De Vergottini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso in data 19 febbraio 2008, depositato il 21 successivo, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione del 21 dicembre 2007 (doc. IV, n. 1), con la quale, in conformità alla proposta adottata all'unanimità dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, è stata negata l'autorizzazione ad utilizzare tabulati telefonici relativi ad una utenza in uso a Michele Sinibaldi, nella parte relativa ai contatti, avvenuti nel luglio del 2005, con altra utenza in uso al senatore Giuseppe Valentino e intestata al Ministero della giustizia, rivestendo egli in quel tempo la carica di sottosegretario in detto dicastero.

Riferisce il ricorrente che si tratta di tabulati acquisiti dal Procuratore della Repubblica di Roma nell'ambito di un procedimento (iscritto al n. 32200/06 del registro delle notizie di reato) nel quale il Sinibaldi e il Valentino sono sottoposti a indagini per il delitto previsto dall'art. 378 del codice penale, «per avere aiutato Giampiero Fiorani ad eludere le indagini sul medesimo condotte [in un procedimento avanti l'autorità giudiziaria di Milano], riferendogli l'esistenza di operazioni di intercettazione telefonica a suo carico, per il tramite di Ricucci Stefano». Aggiunge che l'invio al Senato della suddetta richiesta di autorizzazione era stato disposto, da parte di esso ricorrente, il 13 novembre 2007, di seguito all'accoglimento dell'istanza del pubblico ministero del 27 luglio precedente, di dare corso, con riguardo ai tabulati in questione e previa verifica della loro «rilevanza», alla procedura prevista dall'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato). Nello stesso contesto, «con separata ordinanza» (peraltro, allegata alla richiesta) il ricorrente aveva ritenuto «necessaria» l'utilizzazione dei tabulati.

Nel ricorso, si censura l'argomento in base al quale la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha motivato la proposta (poi accolta dall'Assemblea) di negare l'autorizzazione, vale a dire che – in asserito contrasto con il disposto del citato art. 6 della legge n. 140 del 2003 – il richiedente non avrebbe dato adeguatamente conto della «necessità di utilizzazione» dei tabulati, essendosi limitato a rilevare la loro «mera pertinenza» rispetto al fatto oggetto di indagine: profilo, questo, che non consentirebbe all'organo parlamentare «di individuare un collegamento inequivoco» con tale fatto. Secondo la Giunta, d'altro canto, la necessità dell'utilizzazione potrebbe essere agevolmente esclusa alla



luce del rapporto di assidua frequentazione esistente tra il Sinibaldi ed il senatore Valentino – rapporto riconosciuto dallo stesso parlamentare in una memoria depositata presso la Giunta – il quale priverebbe di ogni valenza, ai fini della ricostruzione dell'ipotesi accusatoria, gli eventuali contatti telefonici risultanti dai tabulati.

In questo modo, peraltro — ad avviso del ricorrente — il Senato si sarebbe arrogato compiti che trascendono l'ambito del sindacato previsto dall'art. 68, terzo comma, Cost., il quale sarebbe finalizzato unicamente a stabilire se la richiesta di autorizzazione denoti un atteggiamento persecutorio nei confronti del parlamentare interessato, o miri a realizzare una indebita — in quanto immotivata — ingerenza nella sua sfera privata; ovvero, ancora, se l'intero procedimento penale costituisca un mero «pretesto» per esercitare un indiretto condizionamento sull'esercizio del mandato parlamentare.

Nella delibera impugnata, di contro, il Senato avrebbe espresso valutazioni sulla necessità di acquisire a fini probatori i tabulati già presenti in atti, in rapporto «allo sviluppo attuale del procedimento ed alle sue prospettive future»: valutazioni che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 rimette in via esclusiva al giudice. L'organo parlamentare avrebbe finito così, in pratica, per decidere sulla «gestione processuale di una prova già formata», interferendo «sull'andamento del procedimento» in corso, con conseguente illegittima invasione della sfera di attribuzioni riservata all'autorità giudiziaria dagli artt. 101 e 104 Cost.

La portata invasiva della delibera parlamentare non sarebbe, d'altro canto, «attenuata» dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, ad opera della sentenza n. 390 del 2007, dell'art. 6, commi 2, 5 e 6, della legge n. 140 del 2003, nella parte in cui stabilisce che la disciplina ivi prevista si applichi anche nei casi in cui le intercettazioni debbano essere utilizzate nei confronti di soggetti diversi dal membro del Parlamento, le cui conversazioni o comunicazioni sono state intercettate. Pure a ritenere, infatti — come il ricorrente in effetti ritiene — che tale decisione sia riferibile anche ai tabulati, nel caso in esame la richiesta di autorizzazione rigettata dal Senato concerne non soltanto il «terzo» che ha interloquuto telefonicamente con il parlamentare, ma anche il parlamentare stesso.

Il Giudice ricorrente chiede, quindi, che questa Corte dichiari che non spettava al Senato negare l'autorizzazione all'utilizzazione dei tabulati in questione e annulli, di conseguenza, la deliberazione impugnata.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con ordinanza n. 275 del 2008.

A seguito di essa, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica in data 17 luglio 2008 e depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione, il 7 agosto successivo.

3. — Il Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, si è costituito con atto depositato il 6 agosto 2008, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondato.

In vista dell'udienza pubblica il Senato ha poi depositato una memoria con argomenti a sostegno di tali richieste. Ivi, in particolare, si esclude che il provvedimento parlamentare abbia compiuto una valutazione di merito sulla «necessità» dell'utilizzazione, anche nei confronti del senatore Valentino, dei tabulati in esame, e si afferma che, invece, sono stati espressi legittimi rilievi sulla carenza, nella richiesta di autorizzazione, dei requisiti di legge, onde l'assunto che non vi sia stata alcuna invasione nella sfera di attribuzioni dei poteri del ricorrente.

4. — Con ricorso in data 28 febbraio 2008, depositato il successivo 4 marzo, la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, in persona del Procuratore e di due Sostituti, ha sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, che, con la stessa delibera del 21 dicembre 2007, indicata al precedente punto 1, e pure in conformità alla proposta adottata all'unanimità dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha negato «l'autorizzazione ad acquisire i tabulati delle comunicazioni intercorse sulle utenze in uso al senatore Giuseppe Valentino nel periodo tra il 10 e il 20 luglio 2005».

La relativa richiesta — formulata dall'Ufficio ricorrente ai sensi dell'art. 4 della legge n. 140 del 2003 nell'ambito del medesimo procedimento parimenti indicato al precedente punto 1 (n. 32200/06 del registro delle notizie di reato) — è integralmente trascritta nel ricorso, dove risulta datata 15 novembre 2006 e poi trasmessa al Senato il successivo giorno 20, insieme a quella del Giudice per le indagini preliminari (sempre considerata al punto 1), a cura dello stesso Procuratore della Repubblica, come si dà atto nella relazione (pure integralmente trascritta nel ricorso) della suddetta Giunta, che ha dato corso ad un esame congiunto delle due richieste, in quanto attinenti ad atti probatori ritenuti da compiere in uno stesso procedimento, con identità di prospettive di indagine e concernenti uno stesso parlamentare.

In detta richiesta si precisava che la notizia di reato, posta a base delle indagini, era stata attinta da dichiarazioni, rese da Giampiero Fiorani il 17 e 18 dicembre 2005 nel corso di interrogatori svoltisi davanti al Giudice per le indagini preliminari e al Pubblico ministero presso il Tribunale di Milano, secondo le quali egli sarebbe stato informato da Michele Sinibaldi e Stefano Ricucci circa intercettazioni telefoniche disposte a suo carico dall'autorità giudiziaria



milanese; e ciò, nel corso di un colloquio intrattenuto con i due la mattina del 13 luglio di quello stesso anno presso l'hotel Baglioni di Roma. Nell'occasione, essi gli avrebbero anche riferito di avere ricevuto l'informazione dal senatore Giuseppe Valentino, al tempo sottosegretario al Ministero della giustizia. La circostanza di questo incontro (benché con riferimento alla diversa data del 20 luglio 2005) avrebbe trovato, poi, conferma nei risultati di intercettazioni telefoniche, disposte dalla magistratura milanese nei confronti del Ricucci, delle quali erano stati acquisiti in copia i cosiddetti "brogliacci".

Su tale notizia di reato, la ricorrente aveva svolto indagini e, in particolare, aveva acquisito i tabulati delle conversazioni telefoniche relative all'utenza mobile del Sinibaldi per il periodo individuato dal Fiorani, dalle quali erano emersi quattordici contatti (nove in entrata e cinque in uscita) con quella in uso al senatore Valentino.

Alla stregua di queste emergenze investigative e al fine di acquisire ulteriori elementi di riscontro all'ipotesi di indagine, nonché di individuare la fonte originaria della notizia, la Procura ricorrente aveva ritenuto «assolutamente necessario acquisire i tabulati di tutte le utenze fisse e mobili in uso al senatore Giuseppe Valentino nel periodo compreso tra il 10 e il 20 luglio 2005»; di qui, la relativa, conforme richiesta di autorizzazione rivolta al Senato.

Nel motivare la proposta di diniego dell'autorizzazione, poi recepita dall'Assemblea, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari aveva osservato come la Procura della Repubblica richiedente – a differenza del Giudice per le indagini preliminari nella richiesta parallela – avesse correttamente individuato nella «necessità» di acquisire i tabulati telefonici il presupposto su cui deve fondarsi la richiesta di cui alla disposizione combinata degli artt. 4 e 5 della legge n. 140 del 2003. Tale «necessità» sarebbe stata, tuttavia, enunciata senza spiegarne adeguatamente le ragioni, essendosi la richiedente limitata ad affermare l'utilità dell'acquisizione dei tabulati al fine di individuare «non meglio specificati elementi di riscontro» e, più in particolare, «di identificare l'eventuale fonte originaria della notizia». Negli atti trasmessi a corredo della richiesta, peraltro, non vi sarebbe stato «nulla che consent[isse] di comprendere sulla base di quali elementi il Pubblico ministero abbia formulato la supposizione che il senatore Valentino sia stato informato telefonicamente dell'esistenza di un'attività di intercettazione a carico del Fiorani, o abbia informato telefonicamente il Sinibaldi, e che in ogni caso dimostr[asse] la sua decisività ai fini della eventuale *res iudicanda*».

La Giunta aveva rimarcato, per altro verso, come l'acquisizione di tabulati telefonici, incidendo in modo penetrante sulla sfera di riservatezza del parlamentare, implichi rilevanti rischi «di interferenza con aspetti e circostanze inerenti all'esercizio della funzione parlamentare». A fronte di ciò, la relativa richiesta di autorizzazione – «per evidenti ragioni di tutela della libertà di svolgimento del mandato parlamentare» – potrebbe essere accolta «solo se la necessità della stessa ai fini della ricostruzione dell'ipotesi accusatoria non solo corrisponde ad un'esigenza attuale e non meramente potenziale [...] ma emerge in modo palese e stringente dalle prospettazioni dell'Autorità giudiziaria che, coerentemente con quanto imposto dalle esigenze di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, deve dar conto di aver esperito le soluzioni alternative ragionevolmente ipotizzabili rispetto alla formulazione di tale richiesta ovvero della presumibile impraticabilità delle medesime».

L'Ufficio ricorrente assume che, con la deliberazione impugnata, il Senato avrebbe esorbitato dai limiti delle proprie attribuzioni, delineate dall'art. 68 Cost. e dalla relativa legge di attuazione n. 140 del 2003, invadendo la sfera di attribuzioni riservata dall'art. 112 Cost. all'autorità giudiziaria e introducendo, in pari tempo, «per la salvaguardia della riservatezza dei parlamentari, una tutela speciale e ulteriore a quella assicurata dalla legge agli altri consociati, in violazione del principio di eguaglianza dei cittadini sancito dall'art. 3 della Costituzione» ed in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007.

Alla luce della sentenza ora citata, difatti, l'ambito del sindacato della Camera di appartenenza del parlamentare interessato alla richiesta sarebbe limitato alla finalità di proteggere la funzione parlamentare da iniziative persecutorie, o comunque estranee alle effettive esigenze della giurisdizione; mentre sarebbero riservate all'autorità giudiziaria le valutazioni in merito all'utilità, rilevanza e necessità della prova oggetto della richiesta, così come l'interpretazione delle norme processuali, ivi comprese quelle contenute nella legge n. 140 del 2003.

La richiesta dovrebbe dimostrare che «occorre» compiere l'atto investigativo, offrendo al Parlamento «i dati per il controllo della sua corrispondenza ad una obbiettiva esigenza investigativa, della sua interna coerenza e della sua congruenza rispetto agli atti del procedimento penale in corso». Viceversa, nella specie, il Senato avrebbe «fatto riferimento a parametri e requisiti diversi»: da un lato, non già «la necessità dell'atto investigativo, oggetto della richiesta, nel quadro dell'ipotesi accusatoria, ma la sua "decisività" ai fini della conferma o meno della ricostruzione accusatoria»; dall'altro, «una sorta di assoluta indispensabilità», apprezzabile nella «assenza di ogni altra alternativa investigativa», riservandosi, poi – e per giunta – «il potere di effettuare di volta in volta un bilanciamento in concreto degli interessi in gioco, sostituendo le proprie particolari valutazioni alla valutazione tipizzata ed astratta compiuta dal legislatore» con gli artt. 4 e 5 della legge n. 140 del 2003.



In definitiva, alla Camera di appartenenza del parlamentare sarebbe riconosciuto solo «il potere di vagliare la necessità dell'atto investigativo, nonché la congruità e la pertinenza della richiesta», vale a dire, secondo la ricorrente, soltanto «i dati che attestano l'assenza di ogni intento strumentale e persecutorio della richiesta», nella specie resa evidente dalla doverosità delle indagini a carico del parlamentare, scaturite da dichiarazioni accusatorie rese ad altra autorità giudiziaria da un soggetto indagato. Per altro verso, l'acquisizione dei tabulati risulterebbe comunque l'unico strumento investigativo concretamente esperibile al fine di individuare l'eventuale fonte «interna alle indagini» della notizia illecitamente comunicata, dovendosi altresì considerare che «un atto di indagine può rivelarsi necessario in una determinata fase delle investigazioni anche perché altri percorsi investigativi in astratto possibili richiedono tempi lunghi, incompatibili con i termini delle indagini preliminari o con il termine di prescrizione del reato o appaiono comunque di esito assai più incerto dell'atto richiesto».

Sarebbe, dunque, palese nel caso in esame l'esercizio da parte del Senato di un potere non a esso spettante, ma all'Autorità giudiziaria, onde si chiede, di seguito al riconoscimento di ciò, l'annullamento della deliberazione impugnata.

5. — Il conflitto, così sollevato, è stato dichiarato ammissibile da questa Corte, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con ordinanza n. 276 del 2008.

A seguito di essa la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica il 17 luglio 2008 e depositato tali atti, con la prova dell'avvenuta notificazione, il 23 luglio successivo.

6. — Il Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, si è costituito con atto depositato il 6 agosto 2008, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile, improcedibile e comunque infondato.

In vista dell'udienza pubblica il Senato ha poi depositato una memoria con argomenti a sostegno di tali richieste.

In particolare, si rileva come, ad escludere che il potere di autorizzazione parlamentare sia riducibile ad un mero adempimento automatico e formalistico, ovvero relegato ad ostacolare situazioni del tutto residuali di conclamata finalità persecutoria o «strumentale», esso debba, piuttosto, essere configurato come un controllo sulla motivazione della richiesta dell'autorità giudiziaria, supportata dagli «elementi» idonei a giustificarla e renderla accoglibile alla stregua dei requisiti di legittimità dell'atto stesso e delle esigenze di tutela della libertà e dell'indipendenza della funzione parlamentare. Alla stregua di ciò, si sottolinea che nella specie il diniego opposto dal Senato, lungi dall'esorbitare dalle attribuzioni sue proprie, ha avuto riguardo essenzialmente ad una carenza di motivazione circa la necessità delle acquisizioni documentali richieste, tanto se considerata in sé, quanto in rapporto a possibili attività alternative aventi minore tasso di invasività e, dunque, di incidenza sui connotati di quella funzione.

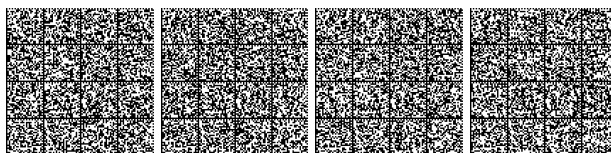
Considerato in diritto

1. — Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma svolge indagini preliminari nei confronti di Michele Sinibaldi e del senatore Giuseppe Valentino per una ipotesi di favoreggiamento personale di Giampiero Fiorani, che essi avrebbero aiutato a eludere le investigazioni condotte nei suoi confronti dall'Autorità giudiziaria di Milano, informandolo, attraverso Stefano Ricucci, nei giorni tra il 10 e il 20 luglio 2005, che era sottoposto a intercettazioni telefoniche.

Nel corso di tali indagini, essendo stati acquisiti tabulati di conversazioni telefoniche compiute tramite una utenza mobile del Sinibaldi ed essendo emersi da essi alcuni contatti con altra utenza mobile in uso al senatore Valentino, il Pubblico ministero ha promosso la procedura prevista dall'art. 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140 per ottenere l'autorizzazione ad utilizzare i tabulati stessi anche nei confronti del parlamentare. A tale fine, ha proposto istanza al Giudice per le indagini preliminari, che, dichiarata la necessità dell'utilizzazione, ha richiesto al Senato la relativa autorizzazione.

Contemporaneamente il Procuratore della Repubblica ha ritenuto che occorresse anche acquisire, relativamente a quello stesso periodo (10-20 luglio 2005), i tabulati di tutte le utenze telefoniche in uso al senatore Valentino e, ai sensi degli artt. 4 e 5 della citata legge n. 140 del 2003, ha chiesto, a sua volta e direttamente, la relativa autorizzazione parlamentare.

Le due richieste — del Giudice per le indagini preliminari e del Procuratore della Repubblica — sono state esaminate congiuntamente dal Senato, che, con deliberazione del 21 dicembre 2007, ha negato entrambe le autorizzazioni, in conformità alla proposta, adottata all'unanimità, dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari.



Contro questa deliberazione hanno sollevato distinti conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, per le parti di rispettiva competenza, le Autorità giudiziarie richiedenti, deducendo che il Senato avrebbe esorbitato dai limiti delle proprie attribuzioni, delineate dall'art. 68 della Costituzione e dagli artt. 4, 5 e 6 della legge di attuazione n. 140 del 2003, mediante valutazioni sul merito degli atti di indagine indicati e alla stregua di criteri difformi da quelli risultanti da dette norme. In tal modo, il Senato avrebbe invaso la sfera di attribuzioni riservata dalla Costituzione all'autorità giudiziaria (rispettivamente, artt. 101, 104 e 112 Cost.), introducendo, altresì — secondo la Procura della Repubblica di Roma — una tutela della riservatezza dei parlamentari ulteriore rispetto a quella assicurata dalla legge agli altri consociati, in violazione dell'art. 3 Cost.

I ricorrenti hanno quindi richiesto, previo riconoscimento di ciò, l'annullamento della deliberazione stessa.

Si oppone a queste richieste il Senato, costituitosi in giudizio, rilevando che la propria deliberazione non presenta i vizi denunciati ed è conforme ai propri poteri.

2. — In ragione della loro evidente connessione, i giudizi relativi ai due conflitti vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3. — In via preliminare, va ribadita l'ammissibilità dei conflitti, sussistendone i presupposti oggettivi e soggettivi, secondo quanto già ritenuto da questa Corte con le ordinanze n. 275 e n. 276 del 2008.

4. — Nel merito, i ricorsi non sono fondati.

È opportuno, innanzi tutto, considerare che l'aver il legislatore costituzionale (art. 68, secondo e terzo comma, Cost., come sostituito dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3) — in luogo dell'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento — individuato soltanto alcune specie di atti del procedimento penale per compiere i quali verso un parlamentare è prevista l'autorizzazione della Camera di appartenenza (cosiddetta autorizzazione ad acta), rende palese che non già e non più l'intero procedimento, ma solo tali atti sono considerati idonei a incidere sulla libertà e l'indipendenza della funzione parlamentare, e che queste sono suscettibili di sacrificio nei limiti in cui il compimento in concreto di taluno di essi — in relazione alla sua attitudine tipica — corrisponda alle specifiche esigenze procedurali e, in particolare, investigative.

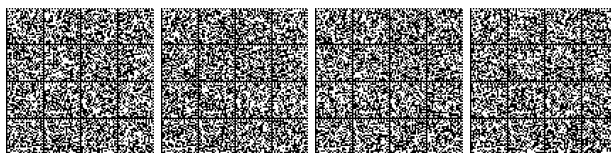
Al riguardo, la legge n. 140 del 2003 significativamente prescrive che tanto il compimento — nei confronti diretti del parlamentare — dell'atto da autorizzare preventivamente (artt. 4 e 5), quanto l'autorizzazione all'utilizzazione nei confronti del parlamentare stesso di un atto già compiuto nei confronti di altro soggetto (art. 6), devono essere assistiti da un criterio di «necessità» (in tale senso dovendosi intendere anche l'espressione «quando occorre», recata dal comma 1 dell'art. 4).

La valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale «necessità» spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente, la quale peraltro deve, essa per prima, commisurare le proprie scelte anche all'esigenza del sacrificio minimo indispensabile dei valori di libertà e indipendenza della funzione parlamentare. Detta autorità è tenuta, quindi, a determinare in modo specifico i connotati del provvedimento e a dare adeguato conto delle relative ragioni, con motivazione non implausibile, nella richiesta di autorizzazione ad eseguirlo, così da porre la Camera competente in condizione di apprezzarne compiutamente i requisiti di legalità costituzionale.

Ai fini ora detti, un riguardo particolare è da riservare alla natura dell'atto da compiere e alla sua attitudine a compromettere quei valori. Nel caso in esame si tratta, da un lato, dell'utilizzazione, nei confronti di un parlamentare, di tabulati già acquisiti e relativi ad una utenza di un diverso indagato, e, dall'altro, dell'acquisizione di tabulati di conversazioni telefoniche relativi ad apparecchiature in uso all'indagato parlamentare: attività investigativa la cui notevole capacità intrusiva è ormai generalmente riconosciuta, e che deve soggiacere alle garanzie richieste dall'art. 15 Cost. in rapporto alle limitazioni della libertà e segretezza di ogni forma di comunicazione (sulla riferibilità di tali garanzie anche ai dati esteriori relativi alle comunicazioni telefoniche, offerti dai tabulati, sentenze n. 372 del 2006, n. 281 del 1998 e n. 81 del 1993).

È notorio, infatti, che i tabulati consentono di apprendere e individuare non solo tutti i contatti con altre utenze e la loro collocazione temporale, ma — se si tratta di apparecchi mobili — anche il cosiddetto «tracciamento», vale a dire le localizzazioni e gli spostamenti dei soggetti detentori dell'apparecchio. Il che, in caso di utenze nella disponibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione.

La delimitazione dei poteri, spettanti nella procedura di autorizzazione, all'autorità giudiziaria procedente e all'organo parlamentare, si coglie nelle disposizioni dell'art. 5 e dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003. Esse stabiliscono il dovere della prima di indicare nella richiesta gli «elementi» su cui essa «si fonda», con ciò evocando, da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sor-



gere la «necessità» di quanto si chiede di autorizzare. A fronte di ciò – e per converso – la Camera deve poter rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati), che sussistono sia il requisito, per così dire, «negativo» dell'assenza di ogni intento persecutorio o strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, «positivo» della affermata «necessità» dell'atto, motivata in termini di non implausibilità.

5. — Ai principi e alle regole sin qui enunciati non corrisponde la richiesta del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma.

Benché tale richiesta non sia agli atti, il suo contenuto è stato riportato nella proposta di diniego formulata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, in parte trascritta nello stesso ricorso e comunque sul punto non contestata dal ricorrente. Si rileva che in detta richiesta neppure è affermata la «necessità» di utilizzare anche nei confronti del parlamentare i tabulati già acquisiti nei confronti di altro indagato e relativi ad una utenza di costui, ma semplicemente la «pertinenza» al procedimento di tale ulteriore utilizzazione. Anzi, il giudice richiedente assume che proprio in tale senso, avuto riguardo alla natura dei tabulati, si sarebbe dovuto intendere il giudizio da esprimere a sostegno della richiesta stessa.

Il Senato con la deliberazione di diniego, recependo i rilievi della Giunta, ha ritenuto inconferente tale diverso parametro, aggiungendo che comunque, alla stregua degli elementi acquisiti, anche la «necessità» si sarebbe dovuta escludere.

Nel ricorso per conflitto si assume che, in questo modo, l'organo parlamentare avrebbe invaso le attribuzioni del giudice penale, formulando un giudizio su quella «necessità» riservato al giudice.

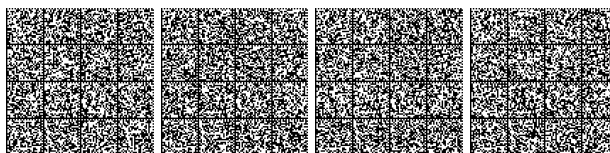
Già in linea di fatto l'assunto non corrisponde alla realtà. Il Senato ha messo in evidenza che il giudice, a fondamento della richiesta, non aveva posto un giudizio di «necessità» della utilizzazione, così disattendendo il precetto normativo e, perciò, ha negato l'autorizzazione. Il che non esorbita dalle attribuzioni, ma corrisponde ai poteri del Senato stesso di vagliare i presupposti di legittimità di quanto richiesto. Superfluo, quindi, resta l'ulteriore assunto, secondo cui in ogni caso gli elementi di prova disponibili avrebbero logicamente condotto ad un giudizio negativo sulla «necessità». Ciò che conta è che questo giudizio è mancato. E spettava, quindi, al Senato rilevarlo.

Né appare corretto ritenere (come assume il ricorrente, in parte contraddittoriamente, quando addebita al Senato di avere formulato esso un giudizio di necessità) che, con riguardo alla natura dei tabulati — i quali documentano dati, per così dire, estrinseci alle conversazioni e non anche il loro contenuto — sarebbe impossibile una valutazione aprioristica in termini di necessità dell'acquisizione o dell'utilizzazione. La valutazione di necessità, in genere, è sempre aprioristica, rispetto ad un mezzo di prova (salva, poi, la conferma attraverso il concreto risultato probatorio), ma è pur sempre formulabile, ovviamente in relazione alla specifica attitudine probatoria dell'atto: in particolare, in tema di tabulati, alle utenze venute a contatto, alla qualità in entrata o uscita della chiamata, ai dati temporali (compresa la durata) e, se si tratta di utenze mobili, alla localizzazione e agli spostamenti degli interlocutori. Neppure, dunque, per questa via sarebbe stato possibile sottrarsi al giudizio di «necessità».

6. — Viceversa, quanto al ricorso per conflitto proposto dalla Procura della Repubblica di Roma, in esso si riconosce che fosse doveroso esprimere un giudizio di necessità degli atti per il cui compimento era stata presentata la richiesta di autorizzazione e, a considerare questa, si nota che, in effetti, il richiedente si era espresso in termini neppure di semplice necessità, ma addirittura di «necessità assoluta».

La Procura ricorrente si duole che, nonostante ciò, il Senato abbia negato l'autorizzazione e censura la relativa delibera per averlo fatto superando i limiti delle attribuzioni proprie dell'Assemblea parlamentare ed entrando nel merito delle scelte riservate al titolare delle indagini: da un lato, pretendendo connotati dell'atto investigativo difforni da quelli legali (non la necessità di esso, ma la sua decisività, nonché una sorta di indispensabilità in rapporto ad altri strumenti investigativi sperimentabili in alternativa e non sperimentati); dall'altro, riservandosi una sorta di potere di effettuare un bilanciamento degli interessi in gioco.

In realtà, dalla lettura della richiesta di autorizzazione nel confronto con quella della delibera, si apprezza che la ragione essenziale e determinante del diniego è l'assenza, nella prima, di una motivazione adeguata, in rapporto ai contenuti dell'atto che si intendeva compiere e agli elementi probatori acquisiti e rappresentati a sostegno, circa la «necessità» dell'atto stesso, nei sensi indicati più sopra (punto 3). E non vi è dubbio che la mancanza o anche solo la carenza di motivazione sul punto può costituire legittimo fondamento per il diniego dell'autorizzazione da parte della Camera competente, senza alcuna esorbitanza dai propri poteri.



Certamente impropria sarebbe una pretesa di limitare l'autorizzazione solo alle prove cui sia attribuibile il carattere della «decisività», al cui concetto non può essere ridotto e circoscritto quello di «necessità». Ma nella delibera parlamentare proprio a questa si fa, in definitiva, riferimento quando si sottolinea il vizio di motivazione.

Vi si afferma, infatti, come «la necessità di acquisire i predetti tabulati venga enunciata senza dar conto adeguatamente delle ragioni della stessa, limitandosi ad affermare l'utilità al fine di individuare non meglio specificati elementi di riscontro e, in particolare, al fine di identificare l'eventuale fonte originaria della notizia». E si aggiunge che: «negli atti trasmessi non vi è nulla che consenta di comprendere sulla base di quali elementi il Pubblico ministero abbia formulato la supposizione che il senatore Valentino sia stato informato telefonicamente dell'esistenza di un'attività di intercettazione a carico del Fiorani o abbia informato telefonicamente il Sinibaldi».

In linea di fatto questi assunti non trovano censura nel ricorso, mentre, dal punto di vista logico, è ovvio che l'adeguatezza della motivazione e delle allegazioni degli elementi probatori, anche e soprattutto in termini di specificità, si misura necessariamente sulla qualità e sull'estensione degli atti potenzialmente lesivi dei valori costituzionali da sacrificare e sulla congruità del sacrificio (in rapporto agli obbiettivi prefigurati e alle congetture di successo), da rendere palesi e, perciò, apprezzabili dall'organo parlamentare.

In questa prospettiva, non può sfuggire che la richiesta della Procura aveva formulato l'assunto in termini, appunto, di «necessità assoluta» con riguardo ad una estensione assai ampia degli atti da compiere, limitati sì, ma solo con riguardo al periodo «interessato» mentre erano diretti genericamente e onnicomprensivamente «ai tabulati delle comunicazioni telefoniche intercorse su tutte le utenze fisse e mobili in uso al senatore Valentino», senza alcuna previa indicazione specificativa – ad esempio – tra quelle private e quelle professionali o di appartenenza istituzionale, tra quelle in uso esclusivo o in uso promiscuo; il tutto, con una evidente idoneità intrusiva e senza alcuna particolare spiegazione.

La richiesta, poi, non propone all'organo parlamentare alcun elemento e argomento per apprezzare la «continenza» dell'atto nel rapporto tra esigenze di investigazione e esigenze — appunto — di «contenere» nei limiti della «necessità (assoluta)» l'incidenza sui valori costituzionali tutelati. Si preoccupa, invece, di censurare una esorbitanza nel momento in cui il Senato si sarebbe — esso — «appropriato di un potere di bilanciamento degli interessi in gioco».

È chiaro, al riguardo, che il bilanciamento deve essere operato — nella prospettiva della predicata «necessità» — dall'autorità procedente e richiedente, la quale, tuttavia, è tenuta a darne conto nella motivazione. Il che nella specie non è avvenuto. Di questo, al di là delle espressioni formali, ha fatto sostanziale e corretta censura l'organo parlamentare, allorché, rilevata la forte idoneità intrusiva dei tabulati, ha sottolineato che occorre «un adeguato e specifico corredo motivazionale che possa consentire al destinatario della richiesta di valutare e temperare gli interessi in gioco»; laddove più correttamente deve intendersi «di valutare l'avvenuto temperamento [da parte dell'autorità giudiziaria procedente] degli interessi in gioco». Ciò che conta è, dunque, che questo temperamento avvenga e che le ragioni siano palesate.

Analogo rilievo va fatto con riguardo al mancato ricorso o — meglio — alla mancata rappresentazione delle ragioni dell'omesso ricorso ad atti di investigazione alternativi, essendo di tutta evidenza che la concreta indisponibilità o impraticabilità o anche solo difficoltà di indagini alternative tanto più giovano a giustificare l'atto nei confronti del parlamentare in termini di «necessità».

Come correttamente osserva la Procura ricorrente, rivendicando a sé le valutazioni al riguardo, «un atto di indagine può rivelarsi necessario in una determinata fase delle investigazioni anche perché altri percorsi investigativi in astratto possibili richiedono tempi lunghi, incompatibili con i termini delle indagini preliminari o con il termine di prescrizione del reato o appaiono comunque di esito assai più incerto dell'atto richiesto», così da rendere l'acquisizione dei tabulati del parlamentare l'unico strumento investigativo esperibile. Dal punto di vista logico e metodologico il rilievo, così proposto nel ricorso, appare ineccepibile, ma di esso non è stata fatta alcuna applicazione nel caso concreto, quantomeno nel senso che nulla è stato palesato al riguardo nella motivazione della richiesta per «contestualizzare» — in questa prospettiva — la «assoluta necessità» dell'atto da autorizzare. Ed è proprio in questo senso che va letto, trovando fondamento e legittimazione, il rilievo del Senato, secondo cui la richiesta può essere accolta «solo se la [sua] necessità emerge in modo palese e stringente dalle prospettazioni dell'Autorità giudiziaria che, coerentemente con quanto imposto dalle esigenze di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, deve dare conto di avere esperito le soluzioni alternative ragionevolmente ipotizzabili ... ovvero della presumibile impraticabilità delle medesime».

Di conseguenza risulta infondato anche il ricorso della Procura della Repubblica di Roma.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara:

a) *che spettava al Senato della Repubblica negare, con deliberazione del 21 dicembre 2007, l'autorizzazione, richiesta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma, ad utilizzare nei confronti del senatore Giuseppe Valentino i tabulati di conversazioni telefoniche relativi ad una utenza mobile in uso a Michele Sinibaldi, acquisiti nell'ambito del procedimento penale n. 32200/06 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma;*

b) *che spettava al Senato della Repubblica negare, con la medesima deliberazione del 21 dicembre 2007, l'autorizzazione, richiesta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nell'ambito del medesimo procedimento penale n. 32200/06, ad acquisire i tabulati di tutte le utenze telefoniche fisse e mobili in uso al senatore Giuseppe Valentino per il periodo tra il 10 e il 20 luglio 2005.*

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0467

N. 189

Sentenza 26 - 28 maggio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati riconosciuti colpevoli del delitto di evasione - Asserita incidenza sui diritti inviolabili della persona, denunciata lesione dei principi di uguaglianza, della finalità rieducativa della pena, di tutela della famiglia e dei figli minorenni - Omessa sperimentazione della possibilità di pervenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30 e 31.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 1, della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Palermo con ordinanza del 19 maggio 2009, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 1ª serie speciale, dell'anno 2009.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza deliberata il 19 maggio 2009, il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), che stabilisce il divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati resisi responsabili di condotte punibili ai sensi dell'art. 385 del codice penale.

Il rimettente è chiamato a provvedere sull'istanza di ammissione ad una delle misure alternative previste dagli artt. 47, 47-*ter* e 48 della legge n. 354 del 1975, presentata il 20 giugno 2008 da una condannata — madre di figli minori conviventi, di cui uno infradecenne — che deve espiare la pena di mesi tre e giorni ventotto di reclusione, inflitta per il reato di evasione, con sentenza divenuta esecutiva il 20 marzo 2007.

Il reato di evasione, per quanto riferito dal giudice *a quo*, è stato commesso il 21 ottobre 2006, durante l'esecuzione di una misura cautelare — gli arresti domiciliari — applicata nell'ambito di un procedimento poi concluso con sentenza irrevocabile di condanna ad una pena detentiva, in seguito integralmente espiata. La censurata preclusione trova dunque applicazione al caso di specie, non essendo ancora trascorso il triennio dal momento della commissione del reato di evasione.

Il Tribunale evidenzia inoltre la carenza dei requisiti per l'ammissione dell'istante ai regimi di detenzione domiciliare specificamente previsti per le condannate madri, di cui agli artt. 47-*quinquies*, 47-*ter*, comma 1-*ter*, della legge n. 354 del 1975 ed all'art. 147 cod. pen., da ritenersi non compresi nel novero delle misure per le quali vige la censurata preclusione: ciò in quanto per un verso la prole risulta avere superato i tre anni di età e, per altro verso, la condannata non ha espiato un terzo della pena in esecuzione.

1.1. — Con riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente osserva come la previsione contenuta nell'art. 58-*quater*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario meriti di «essere censurata sia *in radice* sia *in parte qua*».

Le censure «radicali» vertono essenzialmente sulla violazione del canone di ragionevolezza, del principio di uguaglianza e della finalità rieducativa della pena. Secondo il rimettente, la disciplina in esame accomuna irragionevolmente, ai fini della preclusione triennale per l'accesso ai benefici, «una varietà di condotte tra loro profondamente diverse quanto a gravità oggettiva e soggettiva, a pericolosità sintomatica, a rilevanza prognostica ai fini della concedibilità dei benefici penitenziari», con l'effetto paradossale che, ove la pena inflitta abbia durata inferiore ai tre anni, «l'interdizione da parziale e temporanea diventa totale e definitiva».

Il rimettente lamenta inoltre che il medesimo trattamento penitenziario riguardi tanto coloro i quali evadono dal carcere, così dimostrando elevata pericolosità e inaffidabilità prognostica, quanto coloro i quali evadono dagli arresti domiciliari, allontanandosi dal domicilio anche per poco tempo, in contesti di vita quotidiana ove le condotte di allontanamento assumono piuttosto il carattere dell'infrazione prescrittiva, e sono dunque prive di reale offensività.

L'irragionevolezza della norma, a parere del giudice *a quo*, risulterebbe ulteriormente aggravata dopo l'intervento attuato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), che ha esteso la portata della preclusione alla generalità dei condannati, nonché in considerazione dell'interpretazione giurisprudenziale consolidata, secondo cui l'evasione è reato istantaneo.

Il rigido automatismo con cui opera la preclusione oggetto di censura contrasterebbe con le disposizioni dell'ordinamento penitenziario in materia di permessi, di detenzione domiciliare speciale e di semilibertà, le quali attribuiscono rilevanza penale soltanto alle evasioni protrattesi per oltre dodici ore. Il rimettente sottolinea come l'art. 30, comma 3,



della legge n. 354 del 1975, escluda perfino la rilevanza disciplinare del ritardo nel rientro in istituto inferiore alle tre ore, in cui sia incorso il condannato ammesso a fruire di permesso e come, in termini analoghi, disponga l'art. 51 della stessa legge, ai fini della revoca discrezionale della semilibertà.

Ancora, il giudice *a quo* evidenzia come il predetto automatismo sottragga, a priori ed in modo indiscriminato, alla «discrezionalità prognostica della magistratura di sorveglianza, il giudizio in ordine al disvalore specialpreventivo delle concrete condotte di evasione ed al loro significato predittivo in chiave educativa», in controtendenza con l'impostazione complessiva del sistema penitenziario, la quale affida all'organo giurisdizionale specializzato la valutazione della rilevanza prognostica di fatti di reato anche più gravi dell'evasione. In proposito, sono richiamate la sentenza n. 186 del 1995 della Corte costituzionale, che ha affermato il carattere necessariamente discrezionale della revoca della liberazione anticipata a seguito della commissione, da parte del condannato, di un reato non colposo nel corso dell'esecuzione, ed alcune pronunce della Corte di cassazione, nelle quali viene ribadito il carattere non ostativo della commissione di fatti di reato ai fini della concessione della liberazione anticipata, della liberazione condizionale e della riabilitazione (sentenze n. 4603 del 1995 e n. 43435 del 2005).

Il rimettente evidenzia, inoltre, come la norma censurata determini il sacrificio delle esigenze di individualizzazione del trattamento penitenziario e, con esse, della funzione rieducativa della pena, cui è preordinata la discrezionalità del giudice della sorveglianza. Ciò che, del resto, si desumerebbe a contrario dall'ordinanza n. 87 del 2004 della Corte costituzionale, ove l'illegittimità costituzionale della previsione contenuta nel comma 2 del medesimo art. 58-*quater* — riguardante l'applicazione della medesima preclusione ai condannati nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa alla detenzione — è stata negata proprio in ragione del carattere discrezionale della predetta revoca, che costituisce il presupposto applicativo della preclusione.

A conferma della irrazionalità e disorganicità che segnerebbero la disciplina penitenziaria del reato di evasione, il giudice *a quo* richiama sia la sentenza n. 173 del 1997 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 47-*ter*, comma 9, della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui prevede la sospensione della detenzione domiciliare a fronte della mera denuncia di evasione, anche proveniente da privati, sia l'ordinanza (n. 30027 del 2008) con la quale la Corte di cassazione ha denunciato l'irragionevole disparità di trattamento «tra l'evasione della detenuta domiciliare «ordinaria» con prole infradecenne, sanzionata dal comma 8 dell'art. 47-*ter* ord. pen. e l'evasione della detenuta domiciliare «speciale» con identica situazione genitoriale sanzionata nei limiti dell'art. 47-*sexies*, con l'effetto paradossale che al caso meno grave è riservato un trattamento più severo del caso più grave».

1.2. — Dopo avere esaminato le ragioni che renderebbero «radicalmente» illegittima la norma censurata, il Tribunale procede all'esame dei profili di illegittimità connessi alle opzioni interpretative che avrebbero assunto il carattere di «diritto vivente», come tale superabile soltanto con l'intervento del giudice delle leggi.

Il rimettente contesta in primo luogo che il divieto di concessione dei benefici penitenziari possa trovare applicazione anche con riguardo alla pena «isolatamente considerata in executivis, inflitta per lo stesso reato d'evasione». Una soluzione interpretativa siffatta varrebbe a configurare l'evasione come reato ostativo, con conseguente presunzione *iuris et de iure* di pericolosità del responsabile, per la durata di tre anni, senza possibilità di prova contraria. Tale presunzione, peraltro fondata su «fragilissime se non inesistenti basi criminologiche», farebbe del condannato per evasione un «tipo d'autore», in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale (è richiamata la sentenza n. 306 del 1993), oltre che con i principi del diritto costituzionale nazionale ed europeo e con le scelte compiute dal legislatore ordinario, che nel 1986 ha abolito tutti i casi di pericolosità sociale presunta.

Del resto, prosegue il rimettente, la lettera della norma censurata riferisce il divieto di ammissione ai benefici penitenziari al condannato per un diverso reato, il quale sia evaso durante l'espiazione della relativa pena (o nella precedente fase di custodia cautelare). Dal collegamento tra la condotta di evasione e la diversa vicenda esecutiva, nella quale il reato previsto dall'art. 385 cod. pen. si inserisce come «incidente di percorso», discenderebbe che la preclusione in esame debba esplicitare i suoi effetti interdittivi in coerenza con tale collegamento, e quindi limitatamente al procedimento esecutivo principale.

La diversa opzione interpretativa, secondo il Tribunale, condurrebbe tra l'altro alla necessaria applicazione della preclusione alla persona incensurata, evasa dagli arresti domiciliari disposti, in via cautelare, nell'ambito di un procedimento conclusosi con la sua assoluzione. Il risultato paradossale sarebbe che la pena inflitta per l'unico reato commesso, quello di evasione, dovrebbe essere espia in carcere e, nel contempo, il predetto reato risulterebbe assoggettato al trattamento più severo previsto nell'intero ordinamento.

Al contrario, prosegue il giudice *a quo*, l'interpretazione restrittiva troverebbe conferma in alcune pronunce di legittimità, nelle quali si esclude che la preclusione in esame possa configurarsi come effetto penale della condanna per evasione (è richiamata Corte di cassazione, sentenza n. 3308 del 1994) e, soprattutto, nella circostanza che il legislatore del 2005 non ha inserito il reato di evasione tra quelli ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena, secondo il



meccanismo delineato dall'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, propedeutico all'accesso privilegiato alle misure alternative alla detenzione per le pene detentive brevi.

Sempre sul piano interpretativo, secondo il rimettente, andrebbe escluso che la preclusione possa trovare applicazione in riferimento a titoli diversi da quello in relazione alla cui esecuzione è stata posta in essere la condotta di evasione, «indipendentemente dal *nomen iuris* e in forza della circostanza accidentale ed aleatoria della loro messa in esecuzione nel periodo di vigenza del divieto». In senso opposto, invece, la giurisprudenza di legittimità, formatasi in relazione al comma 2 dello stesso art. 58-*quater*, afferma la riferibilità del divieto di accesso ai benefici penitenziari a tutti i titoli esecutivi sopravvenuti nel triennio (è richiamata Corte di cassazione, sentenza n. 3802 del 2000).

Siffatta opzione interpretativa, a parere del giudice *a quo*, reciderebbe quel «legame genetico-funzionale» esistente tra la condotta di evasione e la vicenda esecutiva (della pena o della misura cautelare) nel corso della quale l'evasione è stata posta in essere, in deroga al canone non scritto, che informa l'intero ordinamento penitenziario, della eccezionalità delle ricadute di un comportamento assunto nel corso di una precedente vicenda esecutiva, e in violazione del principio ermeneutico, affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 349 del 1993), dell'interpretazione restrittiva delle disposizioni penitenziarie che incidono in negativo sui diritti del condannato.

Inoltre, osserva il rimettente, per effetto della applicazione a qualsiasi titolo esecutivo, «si trasformerebbe un divieto ragionevole, se contenuto entro precisi limiti funzionali, in una irragionevole “inabilitazione assoluta *ad personam*”, ancorché temporanea, costituzionalmente inaccettabile, in aperto contrasto con gli artt. 2, 3, e 27, terzo comma, della Costituzione».

Il Tribunale evidenzia, infine, che nel caso di specie, poiché la condannata istante è priva di risorse parentali, l'espiazione della pena in regime di detenzione carceraria «comporterebbe l'ulteriore disgregazione del nucleo familiare con l'alternativa dell'ingresso in carcere dei figli minori insieme alla madre o il loro abbandono ed eventuale affidamento in mani estranee, in palese contrasto con i principi ed i valori sanciti dagli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione».

2. — Con atto depositato il 9 dicembre 2009, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la non fondatezza della questione.

La difesa dello Stato evidenzia come, pur non mancando nella giurisprudenza costituzionale pronunce che hanno riconosciuto preminente rilievo al profilo rieducativo della pena rispetto alle esigenze general-preventive, non ricorrono le condizioni per ritenere che la norma censurata sia affetta da irragionevolezza, ovvero incompatibile con gli altri parametri evocati.

La scelta legislativa di assegnare la prevalenza, nel necessario bilanciamento, alle esigenze general-preventive rispetto a quelle di rieducazione del condannato e di salvaguardia del suo nucleo familiare, sarebbe esente da vizi di costituzionalità.

Inoltre, a parere dell'Avvocatura, la norma censurata non potrebbe essere utilmente comparata con le disposizioni concernenti la disciplina dei permessi ai detenuti e della semilibertà – le quali sanzionano come evasione soltanto l'allontanamento protrattosi per almeno dodici ore –, trattandosi di previsioni eterogenee.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Palermo solleva, in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), che stabilisce il divieto di concessione dei benefici penitenziari ai condannati resisi responsabili di condotte punibili ai sensi dell'art. 385 del codice penale.

2. — Le questioni sono inammissibili.

2.1. — Il rimettente muove dal presupposto che il censurato art. 58-*quater*, comma 1, ord. pen. precluda, in modo rigido ed automatico, la concessione dei benefici penitenziari in esso elencati, senza lasciare al giudice alcun margine di valutazione del caso concreto. Quest'orientamento interpretativo di fondo conduce lo stesso rimettente ad individuare plurimi profili di contrasto della norma censurata con i parametri di cui agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 30 e 31 Cost.

A fronte di una interpretazione letterale della disposizione impugnata, che genera i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal giudice *a quo*, è possibile invece una sua lettura costituzionalmente orientata, basata sull'ineliminabile funzione rieducativa della pena, sancita dall'art. 27, terzo comma, Cost. e confermata dalla giurisprudenza di questa Corte, che ha escluso l'ammissibilità, nel nostro ordinamento penitenziario, della prevalenza assoluta delle



esigenze di prevenzione sociale su quelle di recupero dei condannati. Nella materia dei benefici penitenziari, è criterio «costituzionalmente vincolante» quello che esclude «rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso» (sentenza n. 436 del 1999).

Se si esclude radicalmente il ricorso a criteri individualizzanti, «l'opzione repressiva finisce per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006; in senso conforme sentenza n. 79 del 2007) e si instaura di conseguenza un automatismo «sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006).

2.2. – I principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale prima ricordata, ormai organicamente compenetrati con le norme legislative che compongono l'ordinamento penitenziario, forniscono le linee guida per l'interpretazione delle singole disposizioni. Di ciò si è mostrata consapevole la giurisprudenza di legittimità, che ha dato dell'art. 58-*quater*, comma 1, ord. pen. una lettura costituzionalmente orientata, che non preclude automaticamente l'ammissione ad una misura alternativa alla detenzione in carcere a causa dell'intervenuta condanna per il reato previsto dall'art. 385 cod. pen., ma «impone al giudice, in presenza di una condanna per questo titolo di reato, un'analisi particolarmente approfondita sulla personalità del condannato, sulla sua effettiva, perdurante pericolosità sociale alla luce delle condotte rilevanti ai sensi dell'art. 385 cod. pen., oggetto di accertamento definitivo, sui progressi trattamentali compiuti e il grado di rieducazione compiuto prima dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005» (Corte di cassazione, sentenza n. 22368 del 2009; conformi, sentenze n. 41956 e n. 44669 del 2009).

Le pronunce prima citate del giudice di legittimità, ancorché successive all'ordinanza di rimessione del Tribunale di sorveglianza di Palermo, dimostrano l'esistenza di uno spazio ermeneutico che il rimettente avrebbe potuto utilmente esplorare, allo scopo di pervenire ad una interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, considerata invece dallo stesso in modo isolato dal sistema complessivo.

3. — Un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del presente giudizio potrebbe condurre ad escludere la fondatezza delle censure proposte dal rimettente, in relazione a tutti i parametri evocati. Infatti, la possibilità di valutare, caso per caso, con motivazione approfondita e rigorosa, la personalità e le condotte concrete del condannato responsabile del reato di cui all'art. 385 cod. pen. consentirebbe di evitare al contempo la lesione di diritti inviolabili della persona, il trattamento uguale di situazioni diverse, la vanificazione della funzione rieducativa della pena e la compromissione degli interessi della famiglia e dei figli minorenni, costituzionalmente protetti.

In definitiva, le questioni sono inammissibili per non avere il rimettente valutato la possibilità di attribuire alla disposizione censurata un significato conforme ai principi costituzionali evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 27, terzo comma, 29, 30 e 31 dal Tribunale di sorveglianza di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

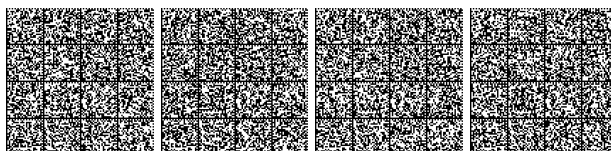
Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 190

Sentenza 26 - 28 maggio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Regime speciale di detenzione - Possibilità per il detenuto di proporre reclamo, per difetto di congruità del contenuto, avverso il provvedimento del Ministro della giustizia di sospensione, per gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, delle ordinarie regole di trattamento - Mancata previsione - Ritenuta violazione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale, lesione del diritto di difesa e compressione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, commi 2-*quinqüies* e 2-*sexies*.
- Costituzione, artt. 13, secondo comma, 24, primo comma, e 113, commi primo e secondo.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Limitazione della permanenza all'aperto ad una durata non superiore a due ore al giorno - Disparità di trattamento tra detenuti - Inosservanza del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità - *Petitum* ambivalente - Richiesta di pronuncia estranea alla competenza della Corte - Inammissibilità della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lett. *f*).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, commi 2-*quater*, lettera *f*), 2-*quinqüies* e 2-*sexies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Roma con ordinanza del 6 ottobre 2009, iscritta al numero 313 del registro ordinanze 2009 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Gaetano Silvestri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 6 ottobre 2009, ha sollevato — in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 24, primo comma, 113, primo e secondo comma, della Costituzione — questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, commi 2-*quinqüies* e 2-*sexies*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non consente la presentazione di un reclamo, per difetto di congruità del contenuto, avverso il provvedimento di sospensione delle regole trattamentali adottato a norma del comma 2 dello stesso art. 41-*bis*.



Con il medesimo provvedimento, il Tribunale ha sollevato ulteriore questione di legittimità costituzionale con riguardo all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge n. 354 del 1975 – per l'asserito contrasto con gli artt. 3, primo comma, e 27, terzo comma, Cost. — nella parte in cui limita ad un massimo di due ore al giorno la permanenza all'aperto dei detenuti ed internati nei cui confronti sia stato adottato il provvedimento di sospensione delle regole trattamentali di cui al comma 2 dello stesso art. 41-*bis*.

1.1. — Il giudice *a quo* esamina, in apertura dell'ordinanza di rimessione, le modifiche recate all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario dall'art. 2, comma 25, lettere *f*), *g*) ed *h*) della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Si ricorda anzitutto che, prima della riforma, il comma 2-*sexies* della disposizione novellata prevedeva la possibilità di presentare reclamo, contro il decreto ministeriale di sospensione delle regole trattamentali, sia riguardo alla «sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento», sia riguardo alla «congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2». Con il recente intervento legislativo, la seconda delle espressioni citate è stata espunta dal testo della norma censurata.

La novella è posta dal rimettente in relazione ad un'altra modifica attuata con la legge n. 94 del 2009, che concerne l'alinea del comma 2-*quater* dello stesso art. 41-*bis*. In precedenza tale disposizione, elencando una serie di restrizioni per la vita intramuraria degli interessati, stabiliva che le stesse «potessero» essere disposte con il provvedimento applicativo del regime speciale di detenzione. Dopo la riforma, è stabilito che il provvedimento ministeriale «preveda» le restrizioni medesime.

Il rimettente ricorda, infine, che la riforma ha inciso anche sulla lettera *f*) del comma 2-*quater*, riducendo da quattro a due ore la durata massima della permanenza all'aperto: una restrizione che costituisce, a sua volta, l'oggetto delle prescrizioni che devono essere impartite con il decreto di sospensione delle regole trattamentali.

1.2. — Il giudizio principale è stato introdotto, secondo quanto riferito dal Tribunale, dal reclamo proposto da un detenuto contro il provvedimento a carattere generale mediante il quale il Ministro della giustizia, in data 6 agosto 2009, ha inteso dare attuazione alla recente riforma dell'art. 41-*bis*. Detto provvedimento ha disposto la sostituzione del paragrafo concernente, in ciascuno dei decreti applicativi del regime speciale in corso di esecuzione, i limiti per la permanenza all'aperto degli interessati, riducendo tale permanenza ad un massimo di due ore giornaliere, «di cui una nelle sale di biblioteca, palestra, ecc.».

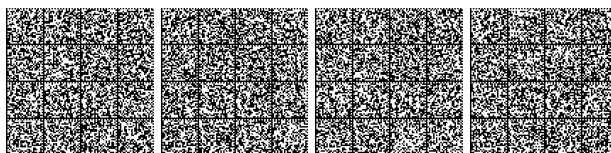
Il reclamante, seguendo lo schema dell'impugnazione in punto di congruità del provvedimento ministeriale, ha sostenuto l'inconferenza di un trattamento tanto severo rispetto alle finalità proprie del regime speciale, ed ha sollecitato l'applicazione nei suoi confronti della regola ordinaria di permanenza all'aperto per almeno due ore al giorno: applicazione che il Tribunale adito dovrebbe disporre dopo aver sottoposto alla Corte costituzionale questione di legittimità in ordine alla nuova disciplina della materia.

Il giudice *a quo*, muovendo dai rilievi del reclamante, assume in primo luogo che la riduzione delle ore di permanenza all'aperto sarebbe imposta dalla legge a prescindere dall'effettiva ricorrenza di esigenze di contenimento della pericolosità, e potrebbe risultare rischiosa per la salute degli interessati. In secondo luogo, il rimettente osserva come il Ministro della giustizia abbia fatto uso, nella specie, del proprio potere discrezionale, diminuendo da due ad una le ore di permanenza all'aperto dei detenuti in regime speciale (non potendosi considerare, allo scopo, l'ora da trascorrere in biblioteca od in palestra). Nondimeno, la riforma del 2009 avrebbe escluso l'ammissibilità di reclami in punto di congruenza delle prescrizioni adottate con il provvedimento applicativo del regime speciale.

Proprio l'ultimo rilievo induce il Tribunale a verificare la propria «competenza» in merito alla domanda proposta dal reclamante. L'esplicita soppressione del sindacato di «congruità» avrebbe espunto dalla norma censurata, infatti, anche un criterio espresso di identificazione del giudice competente a provvedere sui relativi reclami. Il rimettente richiama tuttavia la giurisprudenza costituzionale che, ancor prima della previsione nell'art. 41-*bis* di uno specifico procedimento di reclamo, aveva riconosciuto la sindacabilità delle scelte concernenti specifici aspetti del regime speciale, attribuendo in linea generale, al tribunale di sorveglianza, la funzione di controllo sui provvedimenti applicativi del Ministro (sono citate le sentenze n. 349 del 1993, n. 410 del 1993 e n. 351 del 1996).

Dal punto di vista territoriale, la competenza spetterebbe al Tribunale di Roma in forza di un'ulteriore modifica dell'art. 41-*bis* (nuovo testo del comma 2-*quinquies*), che individua appunto nel citato Tribunale il giudice competente per i reclami proposti avverso il «procedimento applicativo» della sospensione del trattamento.

Proseguendo la propria analisi in punto di rilevanza, il rimettente osserva che, per quanto rivolto al giudice competente, il reclamo dovrebbe essere dichiarato inammissibile, in quanto non più previsto dalla legge quale strumento per sindacare il contenuto, e non i presupposti, del provvedimento ministeriale. Proprio per tale ragione, tuttavia, sarebbe rilevante (oltre che non manifestamente infondata) la prima delle questioni proposte: se fosse reintrodotta la sindacabilità giudiziale a proposito delle specifiche disposizioni limitative adottate dal Ministro, il Tribunale sarebbe legittimato



sia ad annullare parzialmente il provvedimento in corso di esecuzione, elevando le ore di permanenza all'aperto fino all'attuale limite massimo, sia ad eccepire («così come fa») in merito alla legittimità costituzionale della disposizione che ha ridotto della metà il numero delle ore all'aperto rispetto al testo previgente dello stesso art. 41-*bis*.

Nel caso di specie, la limitazione in esame colpirebbe un soggetto la cui pericolosità è adeguatamente contenuta da altre prescrizioni, non varrebbe in alcun modo a diminuire i rischi di illecita comunicazione con l'esterno, e risulterebbe nel contempo pericolosa per la salute (oltre che per la dignità) dell'interessato, anche in ragione dell'età relativamente avanzata (67 anni). Il Tribunale dunque, ove la prima questione sollevata fosse accolta, provvederebbe ad estendere fino al massimo legale di due ore la permanenza all'aperto del reclamante, ore che sarebbero portate fino a quattro se trovasse accoglimento anche la seconda questione.

1.3. — Prima di illustrare le ragioni dell'asserito contrasto con i parametri costituzionali evocati, il giudice *a quo* verifica ulteriormente il fondamento della propria lettura del quadro normativo, ed esclude che le norme censurate siano suscettibili di una interpretazione adeguatrice.

Il reclamo contro i contenuti del provvedimento ministeriale, già introdotto dalla giurisprudenza costituzionale nel silenzio del diritto positivo allora vigente, era stato formalmente regolato dal legislatore con la penultima riforma dell'art. 41-*bis*, attuata mediante la legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di trattamento penitenziario). In particolare, nel comma 2-*sexies* della norma, al fianco di un riferimento al reclamo concernente i presupposti applicativi del regime speciale, era stato previsto un reclamo in merito alla «congruità del contenuto» del provvedimento, avuto riguardo alle «esigenze di cui al comma 2».

Con la soppressione di tale inciso, il legislatore del 2009 avrebbe espresso chiaramente la volontà di eliminare il sindacato giudiziale sulle specifiche restrizioni, scelta che del resto sarebbe congrua rispetto alla concomitante riduzione della discrezionalità accordata, in proposito, allo stesso Ministro della giustizia (in tal senso è decisiva, a parere del Tribunale, la sostituzione della parola «prevede» alle parole «può comportare» nell'alinea del comma 2-*quater*).

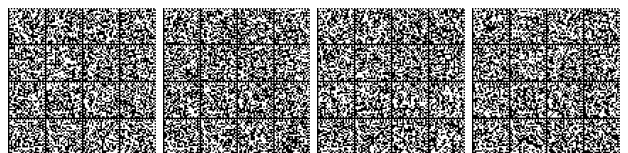
Un tentativo di recuperare margini di controllo giudiziale attraverso una estensione del concetto di «presupposti», tale da comprendere le circostanze che la stessa legge riferiva in precedenza ai «contenuti» del provvedimento applicativo, contrasterebbe, secondo il rimettente, con la lettera della legge, con il criterio storico-evolutivo dell'interpretazione, con la volontà manifesta del legislatore.

1.4. — Il fondamento della questione di legittimità costituzionale concernente l'ammissibilità del reclamo è illustrato, nell'ordinanza di rimessione, a partire dalla giurisprudenza costituzionale che si era sviluppata prima della già citata riforma del 2002. In un quadro che non conteneva riferimenti espressi al sindacato giudiziale sul provvedimento di cui all'art. 41-*bis*, la Corte costituzionale aveva dapprima considerato ammissibile un reclamo concernente i «presupposti» del decreto ministeriale (sentenza n. 410 del 1993), e quindi rilevato la necessità di un controllo sui «contenuti» del medesimo provvedimento, «vuoi sotto il profilo della eventuale lesione di situazioni non comprimibili, vuoi sotto quello della congruità delle misure in concreto disposte rispetto ai fini per i quali la legge consente all'amministrazione di disporre un regime derogatorio rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 351 del 1996).

È vero — prosegue il rimettente — che nella seconda delle pronunce richiamate era stato instaurato un diretto collegamento tra la natura discrezionale delle scelte amministrative e la riconosciuta ammissibilità del reclamo. Tuttavia la Corte aveva lasciato impregiudicata la possibilità che il gravame fosse proposto, anche con riguardo a contenuti vincolati, proprio allo scopo di sollevare questioni circa la legittimità costituzionale delle norme limitative. D'altro canto, la riforma del 2009 non avrebbe del tutto escluso apprezzamenti discrezionali sulle prescrizioni da imporre con il provvedimento applicativo del regime speciale. In tal senso sono richiamate la lettera *a*) del comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis* (che contempla in via generale «l'adozione di misure di elevata sicurezza interna ed esterna»), e comunque la censurata lettera *f*) della medesima disposizione, che indica il solo limite massimo delle ore di permanenza all'aperto per gli interessati.

Varrebbero dunque ancor oggi le esigenze di «adeguamento» che la giurisprudenza costituzionale richiamata, nel silenzio della legge, aveva potuto assicurare in via interpretativa, e che invece, nell'attuale quadro normativo, potrebbero trovare tutela solo grazie ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale.

In particolare, l'attuale disciplina contrasterebbe con il secondo comma dell'art. 13 Cost., in quanto consentirebbe incisivi provvedimenti dell'Amministrazione sulla libertà personale dei cittadini senza alcuna forma di controllo giudiziale. Sarebbe vulnerato, inoltre, il principio enunciato dal primo comma dell'art. 24 Cost., non essendo riconosciuto agli interessati il mezzo per agire in giudizio a tutela dei propri diritti. Per ragioni analoghe la nuova disciplina del reclamo contrasterebbe con il primo comma dell'art. 113 Cost., non essendo apprestata alcuna forma di tutela nei confronti di comportamenti dell'Amministrazione lesivi dei diritti del detenuto. Sarebbe violato, infine, il secondo comma del citato art. 113, poiché le norme censurate «limitano a un particolare mezzo di impugnazione, cioè il reclamo sulla sussistenza dei presupposti, la tutela giurisdizionale contro il provvedimento del Ministro».



1.5. — Anche le censure mosse alla norma sulle ore di permanenza all'aperto vengono ancorate dal rimettente alla giurisprudenza costituzionale già formatasi sull'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In particolare, con la sentenza n. 351 del 1996, la Corte aveva indicato nella disciplina del quarto comma dell'art. 14-*quater* (almeno due ore all'aperto per ciascun detenuto, salva la riduzione ad un'ora in casi eccezionali) il riferimento normativo utile a dare concretezza al divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, e dunque alla prescrizione contenuta nel terzo comma dell'art. 27 Cost.

Secondo il Tribunale, la scelta compiuta dal legislatore del 2002 per i detenuti assoggettati al regime speciale (non più di quattro ore all'aperto) poteva considerarsi compatibile con l'insegnamento della Consulta. Altrettanto non potrebbe dirsi, invece, per il testo vigente della norma considerata, che ha indicato per i detenuti in questione un limite massimo coincidente con il limite minimo previsto per tutte le altre persone ristrette in ambiente carcerario.

È prospettata anche una violazione dell'art. 3 Cost., perché la disparità di trattamento tra soggetti in regime speciale e detenuti a regime ordinario non sarebbe giustificabile in rapporto alle esigenze di tutela che sottendono all'intera costruzione dell'art. 41-*bis*. In particolare, il rimettente ritiene che i rischi di contatto con l'esterno dei detenuti particolarmente pericolosi non possano essere ridotti attraverso la diminuzione del numero di ore che si consente loro di trascorrere all'aria aperta.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio mediante atto depositato in data 26 gennaio 2010, chiedendo che sia dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Riguardo al reclamo concernente i contenuti del provvedimento sospensivo, l'Avvocatura osserva anzitutto che tale provvedimento, secondo la giurisprudenza richiamata dallo stesso rimettente, attiene alle modalità esecutive di una pena detentiva irrogata dall'autorità giudiziaria, e non assume l'autonoma veste di provvedimento restrittivo della libertà personale, di talché sarebbe privo di pertinenza il richiamo all'art. 13 Cost.

Per quanto attiene alla denunciata violazione degli artt. 24 e 113 Cost., il Tribunale di sorveglianza avrebbe preso le mosse da un'errata ricostruzione del quadro normativo. L'eliminazione del riferimento alla «congruità di contenuto» del provvedimento sospensivo non comporta infatti — secondo la difesa erariale — che l'interessato non possa denunciare vizi di legittimità del provvedimento stesso, contestando la «sua rispondenza anche nel contenuto al dettato normativo». In particolare, il reclamo potrebbe ancora avere ad oggetto limitazioni non consentite dal comma 2-*quater* dell'art. 41-*bis*, norma del resto caratterizzata, ormai, da regole predeterminate circa le prescrizioni da impartirsi con il provvedimento applicativo.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., per la discriminazione tra detenuti in ordine al numero delle ore spendibili all'aperto, l'Avvocatura dello Stato ritiene che le differenze di trattamento siano legittimate dalla pericolosità dei soggetti interessati dal regime speciale. Si osserva, inoltre, anche in riferimento al divieto di trattamenti disumani o degradanti, che il limite posto dalla norma censurata non è inferiore al minimo che viene riconosciuto agli stessi detenuti comuni, i quali anzi, per motivi eccezionali, possono subire a loro volta la riduzione ad un'ora del tempo da trascorrere all'aperto (art. 10 dell'ordinamento penitenziario). In sostanza, la legge non farebbe che riconoscere la ricorrenza delle stesse pressanti esigenze di cautela per soggetti la cui pericolosità sia tale da indurre la sospensione delle regole trattamentali.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Roma, con ordinanza del 6 ottobre 2009, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-*bis*, commi 2-*quinquies* e 2-*sexies*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non consente la presentazione di un reclamo, per difetto di congruità del contenuto, avverso il provvedimento di sospensione delle regole trattamentali adottato a norma del comma 2 dello stesso art. 41-*bis*.

La normativa censurata — il cui testo è frutto delle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 25, lettere *g*) ed *h*) della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) — contrasterebbe anzitutto con il secondo comma dell'art. 13 della Costituzione, escludendo ogni forma di controllo giudiziale su provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria che incidono sulla libertà personale. I soggetti interessati, per la stessa ragione, sarebbero privi di mezzi per agire in giudizio a tutela dei propri diritti, in particolare riguardo ad atti lesivi della pubblica amministrazione, con diretta violazione del primo comma dell'art. 24 e del primo comma dell'art. 113 Cost. Di quest'ultima norma



sarebbe violato anche il secondo comma, poiché le norme censurate «limitano a un particolare mezzo di impugnazione, cioè il reclamo sulla sussistenza dei presupposti, la tutela giurisdizionale contro il provvedimento del Ministro».

1.1. — Con lo stesso provvedimento citato in apertura, il Tribunale di sorveglianza di Roma ha sollevato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale, avuto riguardo all'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*), della legge n. 354 del 1975, nella parte in cui limita ad un massimo di due ore al giorno la permanenza all'aperto dei detenuti ed internati nei cui confronti sia stato adottato il provvedimento di sospensione delle regole trattamentali di cui al comma 2 dello stesso art. 41-*bis*.

La norma censurata – il cui testo è frutto delle modifiche recate dall'art. 1, comma 25, lettera *f*), n. 3, della legge n. 94 del 2009 – violerebbe il divieto di trattamenti sanzionatori contrari al senso di umanità, sancito dal terzo comma dell'art. 27 Cost. Per altro verso, la discriminazione introdotta tra detenuti soggetti al regime speciale ed altri detenuti sarebbe ingiustificata, e dunque illegittima nella prospettiva dell'art. 3 Cost., perché priva di funzionalità rispetto alla *ratio* essenziale del regime in questione, cioè la limitazione dei «contatti con l'esterno» di soggetti particolarmente pericolosi.

2. — La prima delle questioni sollevate è inammissibile.

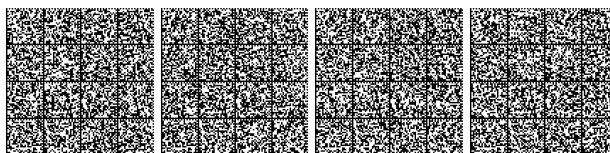
2.1. — La censura relativa all'asserita cancellazione di ogni controllo di legalità sul contenuto del provvedimento ministeriale applicativo delle prescrizioni dettate dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, della legge n. 354 del 1975, nel testo modificato dalla legge n. 94 del 2009, è frutto di una mancata ricostruzione sistematica del quadro normativo vigente. Da una siffatta ricostruzione il rimettente avrebbe potuto trarre elementi per pervenire ad una interpretazione costituzionalmente orientata, tale da escludere il dubbio di legittimità proposto nell'atto introduttivo del presente giudizio. Viceversa, il giudice *a quo* è giunto a conclusioni negative, circa la possibilità di una interpretazione adeguatrice, perché si è fermato alla considerazione della sola disposizione censurata, isolandola dal contesto dell'ordinamento penitenziario, quale risulta dalle modificazioni normative succedutesi negli anni, anche in seguito alle pronunce di questa Corte.

2.2. — La reclamabilità dei provvedimenti adottati nei confronti dei detenuti – con il conseguente potere del giudice di sorveglianza di disapplicare, in tutto o in parte, il provvedimento impugnato – è stata affermata in passato dalla giurisprudenza costituzionale, sia in generale sia con riferimento all'art. 41-*bis*, anche in assenza di una espressa disposizione legislativa che prevedesse uno specifico diritto di reclamo. Questa Corte ha infatti statuito: «una volta affermato che nei confronti dell'amministrazione penitenziaria i detenuti restano titolari di posizioni giuridiche che per la loro stretta inerenza alla persona umana sono qualificabili come diritti soggettivi costituzionalmente garantiti, occorre conseguentemente riconoscere che la tutela giurisdizionale di dette posizioni, costituzionalmente necessaria ai sensi dell'art. 24 della Costituzione, non può che spettare al giudice dei diritti e cioè al giudice ordinario. Nell'attuale quadro normativo, pertanto, in assenza di disposizioni espresse, la competenza a sindacare la legittimità dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'art. 41-*bis* deve riconoscersi a quello stesso organo giurisdizionale cui è demandato il controllo sull'applicazione, da parte della medesima Amministrazione, del regime di sorveglianza particolare, ai sensi dell'art. 14-*ter* dell'ordinamento penitenziario» (sentenza n. 410 del 1993, in conformità alla sentenza n. 349 dello stesso anno).

Nelle pronunce citate, quindi, l'art. 14-*ter* ord. pen. era stato individuato come norma applicabile a tutti i regimi detentivi fondati su forme qualificate di pericolosità, con la conseguenza che il reclamo in esso previsto aveva assunto il carattere di rimedio generale, esperibile anche nella mancanza di specifiche disposizioni legislative per le fattispecie analoghe alla «sorveglianza particolare».

Tale orientamento ha trovato conferma e approfondimento in una successiva sentenza di questa Corte, la quale – perdurando il silenzio normativo sulla sindacabilità dei provvedimenti di applicazione del regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. – ha affermato che «non vi è dubbio che il sindacato giurisdizionale sulle determinazioni dell'amministrazione, per esplicitare pienamente la sua funzione a tutela dei diritti dei detenuti, debba estendersi non solo alla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento, ma anche al rispetto dei limiti posti dalla legge e dalla Costituzione in ordine al contenuto di questo». Concludeva la pronuncia: «Eventuali misure illegittime, lesive dei diritti del detenuto, dovranno perciò essere a questi fini disattese, secondo la regola generale per cui il giudice dei diritti applica i regolamenti e gli atti dell'amministrazione solo in quanto legittimi» (sentenza n. 351 del 1996).

2.3. — Il legislatore ha recepito il principio di tutela stabilito da questa Corte ed ha inserito nella disposizione posta ad oggetto delle odierne censure – con l'art. 4 della legge 7 gennaio 1998, n. 11 (Disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, nonché modifica della competenza sui reclami in tema di articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario) – un comma 2-*bis*, in cui si stabiliva la competenza del tribunale di sorveglianza sui reclami avverso i provvedimenti del Ministro della giustizia di sospensione, in tutto o in parte, per gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica, delle regole ordinarie di trattamento dei detenuti. Con il successivo comma 2-*sexies* – inserito dall'art. 2 della legge 23 dicembre 2002, n. 279 (Modifica degli



articoli 4-*bis* e 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di ordinamento penitenziario) – si è attribuita al tribunale di sorveglianza la competenza a decidere, in seguito a reclamo, «sulla sussistenza dei presupposti per l'adozione del provvedimento e sulla congruità del contenuto dello stesso rispetto alle esigenze di cui al comma 2».

Occorre mettere in rilievo che la stessa legge n. 279 del 2002 aveva inserito nell'art. 41-*bis* anche un comma 2-*quater*, contenente un elenco di misure conseguenti alla sospensione delle regole di trattamento, attribuendo al Ministro della giustizia, con l'uso del sintagma verbale «può comportare», un ambito di discrezionalità nella scelta delle misure ritenute necessarie e sufficienti per soddisfare le esigenze di sicurezza poste a fondamento del potere di sospensione. Al tribunale di sorveglianza spettava pertanto un doppio controllo, sui presupposti e sui contenuti, questi ultimi quanto alla loro «congruità» rispetto alle esigenze di sicurezza. È evidente che tale controllo sulla congruità era strettamente correlato al potere discrezionale del Ministro, da ritenersi limitato, come ogni potere discrezionale, ai mezzi necessari a perseguire le finalità previste dalla legge.

La legge n. 94 del 2009 ha apportato plurime modifiche all'art. 41-*bis* ord. pen., tra cui, rilevanti ai fini del presente giudizio, quella riguardante il primo capoverso del comma 2-*quater* e quella concernente il comma 2-*sexies*. Con la prima modifica, relativa all'elenco delle restrizioni concernenti vari aspetti della vita carceraria, all'espressione «può comportare» è stata sostituita l'altra «prevede»; con la seconda novella è stato soppresso, nella disciplina del reclamo contro il decreto applicativo del regime speciale, il riferimento al controllo sulla congruità di contenuto del provvedimento rispetto alle esigenze di sicurezza.

2.4. — Il giudice rimettente ritiene che la suddetta soppressione testuale abbia fatto venir meno il controllo di legalità, da parte del tribunale di sorveglianza, sui contenuti del provvedimento di sospensione, con conseguente violazione degli artt. 13, secondo comma, 24, primo comma, e 113, primo e secondo comma, Cost.

Dall'esposizione che precede si desume che tale prospettazione è frutto della mancata ricostruzione sistematica del quadro normativo. Per effetto di tale omissione, il giudice *a quo* non ha preso in considerazione un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, basata sulla constatazione della perdurante esistenza e utilizzabilità del rimedio previsto dall'art. 14-*ter* ord. pen. per tutti i regimi di sorveglianza particolare, ed anzi, più in generale, quale strumento di garanzia giurisdizionale per i diritti dei detenuti (come questa Corte, in armonia con la giurisprudenza di legittimità, ha da ultimo riconosciuto con la sentenza n. 266 del 2009).

La forte riduzione della discrezionalità ministeriale nella individuazione delle misure conseguenti alla sospensione del trattamento ordinario del detenuto, con l'introduzione di un elenco di restrizioni tassativamente indicate dalla legge, ha determinato la scomparsa del riferimento testuale al controllo sulla congruità dei mezzi rispetto ai fini, ma non ha certamente eliminato il controllo di legittimità sul contenuto dell'atto, in ordine all'eventuale violazione di diritti soggettivi del detenuto. Si è ritenuto, in altre parole, che non vi fosse più necessità di una norma specifica. Resta impregiudicato, peraltro, il rimedio generale previsto dall'ordinamento penitenziario, mai abrogato e ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte applicabile, come prima si è ricordato, anche al regime di cui all'art. 41-*bis*.

Venuta meno la previsione speciale si riespande quella generale, senza che si determini, sul piano dei diritti dei detenuti, un vuoto di tutela come quello denunciato dal rimettente.

La questione, per i motivi esposti, è inammissibile per l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo di riferimento (*ex plurimis*, ordinanze n. 220 del 2009 e n. 334 del 2007), nel cui contesto è assicurata, contrariamente a quanto assunto dal rimettente, la necessaria tutela giurisdizionale.

3. — Anche la seconda questione sollevata con l'atto introduttivo è inammissibile.

3.1. — Non risulta chiaro se il rimettente contesti in modo radicale ogni differenziazione tra detenuti in regime ordinario e detenuti in regime speciale ai sensi dell'art. 41-*bis* ord. pen., oppure lamenti l'eccessiva esiguità del numero delle ore d'aria giornaliera (due) previsto, come limite massimo, dalla norma impugnata. La prima ipotesi sembra avvalorata dall'evocazione dell'art. 3 Cost., che sarebbe violato dalla norma censurata «in quanto pone in essere una disparità di trattamento tra detenuti, non giustificabile sulla base delle esigenze proprie del regime detentivo speciale». Secondo il rimettente, in particolare, non si comprenderebbe «in alcun modo come la limitazione delle ore di permanenza all'aperto possa ridurre il rischio che il detenuto mantenga contatti con l'esterno».

Il giudice *a quo* si limita alle considerazioni appena citate e non spiega, quindi, per quali motivi l'estensione indeterminata delle ore di permanenza all'aperto sarebbe ininfluenza sulle gravose misure logistiche e organizzative che dovrebbero essere adottate per mantenere invariato il livello di isolamento dell'interessato, a garanzia della sicurezza interna ed esterna al carcere.

Peraltro lo stesso giudice *a quo*, nel prosieguo dell'atto introduttivo, dopo aver evocato l'art. 27, terzo comma, Cost. a proposito del divieto di trattamenti contrari al senso di umanità, richiama esplicitamente la sentenza n. 351 del 1996 di questa Corte, che ha individuato, come «particolarmente pregnanti», le indicazioni fornite dal legislatore con il



quarto comma dell'art. 14-*quater* ord. pen., vale a dire la possibilità di una permanenza all'aperto per un minimo di due ore giornaliere. Poiché la pronuncia citata, nel ritenere congruo il limite minimo delle due ore, partiva dal presupposto che fosse ragionevole una differenziazione di trattamento per ragioni di sicurezza, la seconda censura del rimettente entra in contraddizione con la prima, giacché non viene più in questione l'ablazione radicale della norma che prevede un diverso numero di ore d'aria, per violazione del principio di eguaglianza, ma la sola opzione concernente la durata della permanenza all'aperto, per asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, della Costituzione. Una logica siffatta potrebbe trovare conferma nel riferimento, contenuto nell'ordinanza di rimessione, alla previgente disciplina, con la quale il legislatore avrebbe «recepito l'insegnamento della Corte costituzionale», che prevedeva come limite massimo di permanenza all'aperto quello di quattro ore giornaliere.

In definitiva, non è chiaro se il rimettente chieda a questa Corte una rimozione completa della norma che prevede una diversità di trattamento dei detenuti in regime speciale – ammessa dal *dictum* della sentenza n. 351 del 1996, da lui stesso posta a premessa del suo ragionamento – oppure una differente quantificazione delle ore d'aria concedibili ai detenuti in questione.

Una tale ambivalenza del *petitum* varrebbe per sé sola a determinare l'inammissibilità della questione sollevata (*ex plurimis*, ordinanza n. 411 del 2007). Ove poi si ritenesse che il rimettente abbia inteso far valere la ritenuta insufficienza del numero di ore previste per la permanenza all'aperto, resterebbe invariato l'esito di inammissibilità. Una richiesta del genere, infatti, sarebbe estranea alla competenza di questa Corte, che non può sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore, anche perché il limite minimo assoluto (un'ora) rimane invariato rispetto alla disciplina previgente.

È il caso di precisare, a tale ultimo proposito, che la riduzione del limite massimo di due ore decisa con i provvedimenti applicativi può essere sempre oggetto di reclamo al tribunale di sorveglianza, da parte di singoli detenuti, per violazione di un diritto soggettivo (quale, ad esempio, il diritto alla salute), nell'ambito del perdurante controllo di legalità orientato alla tutela dei diritti, di cui s'è detto nei paragrafi che precedono. Non si tratterebbe, in tali ipotesi, di un controllo sulla «congruità» del provvedimento rispetto ai fini di sicurezza, ma dell'accertamento della eventuale lesione di un diritto fondamentale — mai giustificabile, neppure per esigenze di sicurezza — da verificare caso per caso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis, commi 2-*quater*, lettera f), 2-*quinq*ues e 2-*sexies* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevate — con riferimento agli artt. 3, 13, secondo comma, 24, primo comma, 27, terzo comma, 113, primo e secondo comma della Costituzione — dal Tribunale di sorveglianza di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



N. 191

Ordinanza 26 - 28 maggio 2010

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa a carico di un senatore - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n. 7).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 24, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

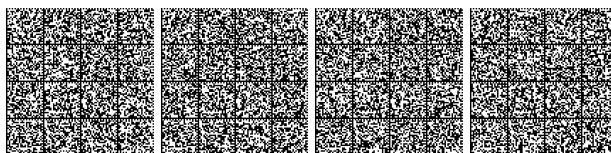
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n.7), relativa all'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Raffaele Lino Iannuzzi nei confronti del dott. Antonio Ingroia, promosso dal Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, con ricorso depositato in cancelleria il 16 dicembre 2009 ed iscritto al registro conflitti tra poteri dello Stato n. 13 del 2009, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 14 aprile 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, in funzione di giudice unico, con ricorso depositato il 21 ottobre 2009, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alla delibera del 19 febbraio 2009 (Doc. IV-ter, n.7), con la quale il Senato della Repubblica ha affermato che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale a carico di Raffaele Iannuzzi, per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, espone il ricorrente, il parlamentare è chiamato a rispondere del reato di cui all'art. 595, commi primo, secondo e terzo del codice penale, perché quale autore dell'articolo «Covo Riina, il processo risorge da Santoro», pubblicato sul quotidiano «Il Giornale» l'8 ottobre 2006, offendeva l'onore e la reputazione del dott. Antonio Ingroia;

che, in particolare, nel corso del citato articolo egli affermava «che il procedimento penale nei confronti degli imputati Mori e De Caprio è stato condotto dal Pubblico Ministero con l'intento di “chiacchierare”, “insozzare”,



“sputtanare”, “perseguitare” gli imputati mediante “indagini a vuoto, basate sul nulla e finte richieste di archiviazione fatte apposta per riaprire le indagini il giorno dopo. All’infinito”; che con il medesimo intento, l’iscrizione dei nominativi degli imputati nel registro delle notizie di reato fu eseguita “solo per farne parlare i giornali, per insozzare e per sputtanare, per “mascariare”, tingere di carbone Mori e De Caprio”; che dopo l’assoluzione degli indagati il PM Ingroia è andato di persona ad accusarli di nuovo e ad infamarli dinnanzi alla “Cassazione di Michele Santoro”, dove, partecipando in prima persona alla trasmissione di quest’ultimo, “ha discettato sul suo stesso processo”, spiegando che “in sostanza Mori e De Caprio, benché assolti, sono sempre colpevoli”»;

che il Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale riguardante le prerogative di insindacabilità parlamentare, nonché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo, ritiene che, nel caso di specie, vi sarebbe una carenza assoluta di nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dall’imputato e la sua attività parlamentare;

che, infatti, a sostegno della applicabilità della garanzia al caso di specie, sempre secondo il ricorrente, non sarebbero sufficienti le argomentazioni sostenute nell’intervento effettuato dinanzi all’Assemblea il 16 dicembre 2008 dall’interessato secondo le quali quanto pubblicato in data 8 ottobre 2006 sarebbe stato da considerare necessariamente connesso alla propria attività di parlamentare, «atteso che la ragione stessa della sua elezione a senatore riposava esclusivamente nella sua attività giornalistica»;

che parimenti non condivisibile, ancora ad avviso del ricorrente, sarebbe quanto affermato nella relazione di maggioranza secondo cui non sarebbe possibile scindere l’attività di giornalista da quella di senatore, «stante l’intervenuto mutamento della figura del giornalista politico», che renderebbe impossibile qualunque scissione fra l’attività svolta in qualità di giornalista e quella strettamente politica coperta dalla immunità prevista dall’art. 68 Cost.;

che, pertanto, il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare «che non spettava al Senato della Repubblica la valutazione circa la condotta attribuita al senatore Raffaele Iannuzzi [...] in quanto estranea alla sfera di previsione dell’art. 68, primo comma, Cost.», nonché di annullare la delibera del Senato della Repubblica in data 19 febbraio 2009.

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell’art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, in ordine all’esistenza o meno della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», restando impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità;

che, nella fattispecie, sussistono tanto il requisito soggettivo quanto quello oggettivo del conflitto;

che, infatti, quanto al requisito soggettivo, devono ritenersi legittimati ad essere parte del presente conflitto sia il Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, trattandosi di organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene, sia il Senato della Repubblica, quale organo competente a dichiarare definitivamente la propria volontà in ordine all’applicabilità dell’art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, quanto al profilo oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita da parte della impugnata deliberazione del Senato della Repubblica;

che, pertanto, esiste la materia di un conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

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 Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio, nei confronti del Senato della Repubblica, con l’atto indicato in epigrafe;



Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Monza, sezione distaccata di Desio;*

b) *che, a cura del ricorrente, l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano notificati al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, presso la cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni, previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: SAULLE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

10C0470

N. 192

Ordinanza 26 - 28 maggio 2010

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità civile - Risarcimento del danno derivante da sinistro stradale - Previsione dell'azione diretta del danneggiato nei confronti della propria impresa di assicurazione nonché determinazione regolamentare di specifici criteri e limiti alla risarcibilità del danno e al rimborso delle spese accessorie - Denunciata irragionevole disparità di trattamento tra danneggiati, incidenza sul diritto di difesa ed eccesso di delega - Omessa specifica motivazione sulla rilevanza della questione - Omessa descrizione della fattispecie - Mancata specifica individuazione della disposizione indubbiata - Omessa sperimentazione della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209, artt. 149 e 150; d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254, art. 9.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 76; legge 29 luglio 2003, n. 229, art. 4, comma 1, lett. b).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Francesco AMIRANTE;

Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private) e dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle assicurazioni private), promosso dal Giudice di pace di Prato nel procedimento vertente tra Basile Giuseppe e la Navale Assicurazioni s.p.a. con ordinanza del 23 marzo 2009, iscritta al n. 12 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 maggio 2010 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che nel corso di un giudizio per il risarcimento del danno, promosso da B.G., nei confronti di Navale Assicurazioni s.p.a., in qualità di compagnia assicuratrice dello stesso attore, il Giudice di pace di Prato, con ordinanza depositata il 23 marzo 2009, ha sollevato, su richiesta della convenuta, questione di legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), per violazione degli artt. 3, 24 e 76 Cost.;

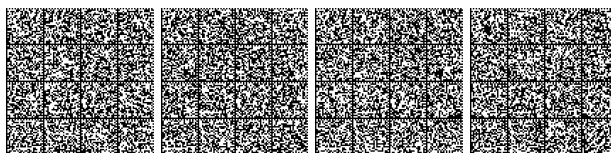
che il rimettente assume la rilevanza della questione, per il fatto che, in assenza delle norme censurate o nell'ipotesi della loro dichiarata incostituzionalità, l'azione risarcitoria si sarebbe dovuta esercitare nei confronti del responsabile del danno o, anche, della sua compagnia assicuratrice, soggetti diversi dall'odierna convenuta;

che, riguardo alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice denuncia: *a)* la violazione dell'art. 3 Cost., per irragionevole disparità di trattamento fra danneggiati, a seconda dell'applicabilità o meno della procedura di risarcimento diretto, e per aver creato il legislatore, imponendo al danneggiato la citazione della propria Compagnia assicuratrice, un diverso trattamento processuale dei danneggiati cui è viceversa consentita la proposizione dell'ordinaria azione di responsabilità; *b)* la violazione dell'art. 24 Cost., perché ai fini della disciplina del risarcimento diretto, il regolamento adottato con d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209 — Codice delle assicurazioni private) prevede che le spese accessorie dovute al danneggiato dall'impresa di assicurazione sono solo quelle relative alle consulenze medico-legali, e non anche quelle di assistenza legale stragiudiziale; *c)* l'eccesso di delega di cui all'art. 76 Cost., per avere il Governo, introducendo l'azione diretta nei confronti della compagnia di assicurazione del danneggiato, elaborato – eccedendo la delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. — Legge di semplificazione 2001) – innovazioni sostanziali e abrogazioni normative (tra le quali la non convenibilità in giudizio del responsabile del sinistro), non limitandosi al mero riassetto della disciplina assicurativa esistente;

che nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità e, nel merito, l'infondatezza della questione sollevata.

Considerato che il Giudice di pace di Prato dubita della legittimità costituzionale degli artt. 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), nella parte in cui disciplinano il risarcimento diretto dei danni da circolazione stradale, per violazione dell'art. 3 Cost., per aver creato irragionevole disparità di trattamento fra danneggiati, assoggettati a diversi trattamenti processuali; dell'art. 24 Cost., per aver previsto con regolamento l'esclusione del rimborso delle spese di assistenza legale stragiudiziale; nonché dell'art. 76 Cost., per avere il decreto legislativo in esame esorbitato dalla delega contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. — Legge di semplificazione 2001), operando una revisione abrogativa delle norme preesistenti in tema di responsabilità per danni dalla circolazione;

che l'ordinanza del Giudice di pace di Prato è priva di qualsiasi riferimento al fatto cui sarebbero applicabili le norme censurate, in quanto espone soltanto che l'azione è stata promossa da un soggetto nei confronti della propria compagnia assicuratrice, per il risarcimento dei danni, senza neppure precisare se l'incidente stradale abbia interessato autoveicoli, e in quale numero, e neppure quale sia il *petitum*, e senza dar conto delle difese delle parti, se non quanto al fatto che la convenuta ha sollecitato il giudice a sollevare la questione di legittimità costituzionale;



che, sulla base dell'anzidetto rilievo, la questione proposta è manifestamente inammissibile, sia per omessa specifica motivazione sulla rilevanza della stessa nel giudizio *a quo*, sia per omessa descrizione della fattispecie (*ex plurimis*, ordinanze nn. 154 e 85 del 2010, nn. 201 e 191 del 2009, n. 441 del 2008, tutte in tema di risarcimento diretto);

che riguardo alla dedotta esclusione del rimborso al danneggiato delle spese stragiudiziali, non è individuata con precisione la disposizione sospettata d'incostituzionalità (dal che deriva un ulteriore motivo d'inammissibilità: ordinanze n. 154 del 2010 e n. 85 del 2003), e se anche dal contesto dell'ordinanza si desume la riferibilità della censura all'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 – Codice delle assicurazioni private), fa difetto qualsiasi motivazione circa la sua applicabilità nel giudizio *a quo* (ordinanza n. 154 del 2010), oltre a trattarsi di norma sottratta al sindacato di costituzionalità (ordinanza n. 440 del 2008);

che, infine, il giudice rimettente non ha adempiuto all'obbligo di verificare la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, che avrebbe consentito, «accanto all'azione diretta contro la compagnia assicuratrice del veicolo utilizzato, la persistenza della tutela tradizionale nei confronti del responsabile civile, dal momento che il Codice delle assicurazioni si è limitato a rafforzare la posizione dell'assicurato rimasto danneggiato, considerato soggetto debole, legittimandolo ad agire direttamente nei confronti della propria compagnia assicuratrice, senza peraltro togliergli la possibilità di fare valere i suoi diritti secondo i principi della responsabilità civile dell'autore del fatto dannoso» (sentenza n. 180 del 2009, ordinanza n. 441 del 2008).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 149 e 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 (Codice delle assicurazioni private), e dell'art. 9 del d.P.R. 18 luglio 2006, n. 254 (Regolamento recante disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, a norma dell'articolo 150 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209 - Codice delle assicurazioni private), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 76 della Costituzione, dal Giudice di pace di Prato con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2010.

Il Presidente: AMIRANTE

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 maggio 2010.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 69

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 aprile 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) - Prevista applicabilità della procedura ai soli piani e programmi che presiedono all'approvazione di progetti sottoposti a VIA - Lamentata riduzione dell'ambito di applicazione della disciplina in materia di VAS rispetto a quello delineato dalla normativa statale che fa riferimento a tutti i piani ed i programmi che presiedono all'approvazione di progetti di qualsiasi genere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 5, comma 3, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Porti - Norme della Regione Toscana - Piani regolatori dei porti di cui alla legge n. 84/1994, per i quali è necessaria la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA - Esclusione della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, a condizione che non prevedano varianti o modifiche ai piani e programmi sovraordinati - Contrasto con la specifica normativa nazionale e con il codice dell'ambiente, che prevedono per i piani regolatori portuali entrambe le procedure di VAS e di VIA - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

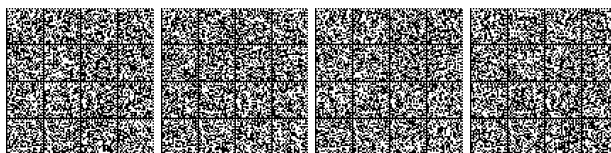
- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 5, comma 4, lett. c).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); legge 28 gennaio 1994, n. 84, art. 5, comma 4; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 6; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Procedimento della VAS - Parere motivato - Possibilità che il proponente, in collaborazione con l'autorità competente ad esprimere il parere motivato, predisponga una proposta di revisione del piano o programma da sottoporre all'approvazione dell'autorità procedente - Lamentata facoltatività, laddove il codice dell'ambiente obbliga alla revisione del piano o programma in conformità al motivato parere dell'autorità competente - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 26, comma 3.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 15, comma 2; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Assoggettabilità a VIA - Progetti concernenti modifiche a opere o impianti appartenenti a tipologie individuate, realizzati, in fase di realizzazione, o autorizzati - Attivazione della procedura di verifica rimessa a valutazioni opinabili circa la possibilità di effetti negativi significativi sull'ambiente - Contrasto con il codice dell'ambiente che non prevede una fase preliminare alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, nonché vincoli di pubblicità ed informazione per il pubblico - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 43, comma 2, lett. c).



- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. *s*); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 20; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ambiente - Norme della Regione Toscana - Assoggettamento alla procedura di VIA delle domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività a suo tempo non valutate - Parti di opere o attività non interessate da modifiche - Procedura di VIA finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente - Lamentata indebita limitazione delle finalità della procedura di VIA, contraria «all'effetto utile» di cui alla normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente, violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria.

- Legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, art. 43, comma 6.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985; direttiva 97/11/CEE del 3 marzo 1997; direttiva 2003/35/CE del 26 maggio 2003.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 16 aprile 2010, ricorrente contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Firenze alla Piazza Duomo n. 10, intimata, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lett. *c*); dell'art. 5, comma 4, lett. *c*); dell'art. 26, comma 3; dell'art. 43, comma 2, lett. *c*) , e dell'art. 43, comma 6, della legge regionale della Regione Toscana n. 10, pubblicata nel BUR n. 9 del 17 febbraio 2010, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza», per violazione degli artt. 117, primo comma, e secondo comma, lett. *s*) , Cost.

F A T T O

Il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice ambientale) ha operato un generale riordino delle disposizioni legislative in materia ambientale, uniformando e razionalizzando la normativa per le valutazioni ambientali (valutazioni di impatto ambientale, valutazione ambientale strategica e autorizzazione integrata ambientale), le norme sulla difesa del suolo e per la tutela delle acque dall'inquinamento e per la gestione delle risorse idriche, quelle in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, la normativa sulla riduzione dell'inquinamento atmosferico e quella di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

Le norme di tale decreto costituiscono recepimento ed attuazione della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli impatti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e della direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente la valutazione di impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come modificata ed integrata con la direttiva 97/11/CEE del Consiglio del 3 marzo 1997 e con la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003.

In conformità con le disposizioni di cui agli artt. 2, par. 1, lett. *a*) e 3, paragrafi 2, 3 e 4 della citata direttiva 2001/42/CE, l'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, disciplina l'ambito di applicazione della valutazione ambientale strategico (V.A.S.). Il primo comma enuncia il principio secondo cui la V.A.S. «riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti, significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale»; il secondo comma indica i piani ed i programmi che devono essere obbligatoriamente sottoposti alla procedura di V.A.S. ai sensi degli artt. 11 e ss. del citato d.lgs.; i commi terzo e *3-bis* disciplinano le fattispecie in cui la V.A.S. è subordinata all'esito della procedura di verifica di cui all'art. 12 dello stesso d.lgs.; il comma 3, in senso limitativo rispetto alla portata del comma 2; il comma *3-bis*, in attuazione del principio generale enunciato dal comma 1.

L'art. 15 disciplina la fase, nell'ambito del procedimento di V.A.S., della valutazione del rapporto ambientale e degli esiti delle consultazioni.

L'art. 20 contiene disposizioni sulla procedura di verifica di assoggettabilità alla VIA dei progetti.

Con legge 12 febbraio 2010, n. 10, la Regione Toscana ha disciplinato la materia di valutazione ambientale strategica, di valutazione di impatto ambientale e di valutazione di incidenza, prevedendo alcune disposizioni che, ponendosi in contrasto con la vigente normativa nazionale e con le disposizioni comunitarie di riferimento, presentano profili di illegittimità per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. *s*) Cost.



In particolare:

a) l'art. 5, comma 3, lett. c) prevede che «l'effettuazione della VAS è subordinata alla preventiva valutazione, effettuata dall'autorità competente secondo le disposizioni di cui all'art. 22, della significatività degli effetti ambientali... per i piani e programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, e per le loro modifiche, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti sottoposti a V. I. A. o a verifica di assoggettabilità a V.I.A. di cui agli allegati III e IV del d.lgs. n. 152/2006; rientrano in questa fattispecie solo i piani e programmi, e le relative modifiche, elaborati per settori diversi da quelli elencati al comma 2, lett. a)».

L'ambito di applicazione della disciplina in materia di V.A.S. così individuato dalla norma regionale risulta meno ampio rispetto a quello delineato dal legislatore statale.

Il citato art. 5, comma 3, lett. c) nella parte in cui limita la procedura di verifica di assoggettabilità alla V.A.S. ai soli piani e programmi (e relative modifiche) che presiedono all'approvazione di progetti sottoposti a V.I.A. (o a verifica di assoggettabilità a V.I.A.) ai sensi degli allegati II, III e IV del d.lgs. n. 152/2006 restringe illegittimamente l'ambito di applicazione del combinato disposto dei commi 1 e 3-*bis* del citato d.lgs. che fanno riferimento indistinto a tutti i piani ed i programmi che presiedono all'approvazione di progetti di qualsiasi genere (e non solo di quelli sottoposti o assoggettabili a V.I.A. e, ancor meno, a quelli previsti dagli allegati II, III e IV del d.lgs. n. 152/2006).

In sostanza, ricondurre la parola «progetti» ai soli progetti di cui agli allegati II, III e IV del d.lgs. n. 152/2006, come ha indicato il legislatore regionale, rappresenta una restrizione illegittima dell'ambito di applicazione della normativa statale in materia di VAS. Ne è conferma, sul piano letterale, la circostanza che, ove il legislatore statale avesse voluto davvero restringerne la portata, lo avrebbe fatto in via espressa, come accaduto nel caso di cui al comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006.

Inoltre, come risulta dalla «Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni» del 14 settembre 2009, COM (2009) 469, la Commissione europea ritiene che siano assoggettati alla procedura di verifica di assoggettabilità a VAS anche «(...) i piani ed i programmi che definiscono il quadro per successive autorizzazioni relativamente a progetti (non esclusivamente quelli indicati nella direttiva VIA; cfr. punto 1) (...)» (v. Relazione p.to 3.1).

b) l'art. 5, comma 4, lett. c) della impugnata legge regionale prevede che, in applicazione del principio di non duplicazione delle valutazioni, non sono sottoposti a VAS né a verifica di assoggettabilità a VAS «(...) i piani regolatori dei porti di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), per i quali è necessaria la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA per effetto delle norme vigenti, a condizione che non prevedano varianti o modifiche ai piani e programmi sovraordinati».

Tale disposizione, anche se persegue obiettivi di semplificazione delle procedure, non risulta tuttavia conforme alla disciplina statale vigente di cui alla legge n. 84/1994 e al d.lgs. n. 152/2006, e non coglie l'effettiva natura di atto di programmazione che riveste il piano regolatore portuale. Infatti, in base al combinato disposto dell'art. 5, comma 4 della legge n. 84/1994, e dell'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, i piani regolatori portuali sono sottoposti ad entrambe le procedure di VAS e di VIA.

A seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale della disciplina comunitaria in tema di VAS (direttiva 2001/42/CE), i Piani regolatori portuali sono interessati da entrambi i procedimenti, rientrando tra i piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e, nel caso abbiano contenuti tali da potere essere considerati come progetti ai sensi del d.lgs. n. 152/2006, anche nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di VIA.

In particolare, l'art. 6, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che la V.A.S. «riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale»; il comma 2 stabilisce che sono sottoposti a V.A.S. tutti i piani e programmi «che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, III e IV del presente decreto».

c) l'art. 26, comma 3, della legge regionale in esame stabilisce che: «Il proponente, ove necessario alla luce del parere motivato, predispose in collaborazione con l'autorità competente, una proposta di revisione del piano o programma da sottoporre all'approvazione dell'autorità procedente. A tal fine proponente informa l'autorità competente



sugli esiti delle indicazioni contenute nel parere motivato, ovvero se il piano o programma sia stato soggetto a revisione o se siano state indicate le motivazioni della non revisione».

La disposizione statale di riferimento è quella di cui all'art. 15, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, il quale stabilisce che: «L'autorità procedente, in collaborazione con l'autorità competente, provvede, ove necessario, alla revisione del piano o programma alla luce del parere motivato espresso prima della presentazione del piano o programma per l'adozione o approvazione». Al riguardo, si rileva che, sebbene non esplicitamente affermato, il parere motivato previsto dall'art. 15 citato deve considerarsi come parere obbligatorio e vincolante per l'autorità procedente, anche alla stregua delle considerazioni della Commissione europea che, nella lettera di costituzione in mora dell'8 ottobre 2009, nella procedura di infrazione n. 2009/2235, ammette che gli Stati membri godono di ampi margini di discrezionalità nello stabilire in che modo gli studi effettuati e le consultazioni condotte nel corso della procedura di VAS debbano influire sulla decisione finale.

Orbene, il legislatore regionale, con l'impugnata disposizione, nella parte in cui consente al proponente di informare l'autorità competente circa le motivazioni della non revisione del piano o programma, sembra violare il principio affermato dal citato art. 15 del d.lgs. n. 152/2006 che obbliga alla revisione del piano o programma in conformità al motivato parere dell'autorità competente.

d) l'art. 43, comma 2, lett. c) della legge regionale in esame stabilisce che sono sottoposti alla procedura di verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 48 della legge medesima: «i progetti concernenti modifiche a opere o impianti che siano ricompresi nelle tipologie di cui agli allegati A1, A2, A3, B1, B2 e B3, realizzati, in fase di realizzazione, o autorizzati, qualora dette modifiche possano avere effetti negativi significativi sull'ambiente. Nei casi in cui il proponente, non ravvisando la possibilità di tali effetti, non richieda l'attivazione della procedura di verifica, è necessario che una dichiarazione in merito, adeguatamente motivata, a firma di tecnico con idonea qualifica, sia allegata alla richiesta di autorizzazione alla realizzazione dell'opera. Sia il proponente, sia l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera, possono in ogni caso richiedere all'autorità competente di esprimersi preventivamente circa la sussistenza delle condizioni di cui sopra».

La disposizione è in contrasto con la normativa nazionale in materia di VIA che, all'art. 20 del d.lgs. n. 152/2006, disciplina nel dettaglio la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA. Come rilevato da codesta ecc.ma Corte costituzionale, la suddetta procedura di verifica «è praticabile a sua volta, in ipotesi contraddistinte da parametri suscettibili di apprezzamenti opinabili, legati alla prognosi circa le indicate ripercussioni negative. È comunque possibile riscontrare, all'interno del sistema normativo, elementi che contribuiscono a formare un parametro di valutazione il più possibile oggettivo, in modo da ridurre il margine di opinabilità insito nella formula prognostica suddetta. Al fine di stabilire, dunque, se siano oggetto di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA «le varianti di tracciato concordate con i proprietari dei fondi interessati e le amministrazioni interessate», non sembra in primo luogo che il consenso dei proprietari interessati e delle amministrazioni possano costituire valide ragioni giustificative, dato che i primi sono motivati da logiche individuali [...] e le seconde sono istituzionalmente preposte alla cura di interessi (in primo luogo attinenti al governo del territorio[...] non necessariamente coincidenti con la tutela dell'ambiente)» (Corte cost., sent. n. 120/2010).

Pertanto, la procedura prevista dal citato art. 43, comma 2, lett. c) della legge regionale n. 10 del 2010 si pone in contrasto con la normativa di cui alla Parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 che non prevede una fase preliminare alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA peraltro, libera da ogni forma di pubblicità ed informazione per il pubblico.

e) l'art. 43, comma 6, della legge regionale in esame prevede che: «Le domande di rinnovo di autorizzazione o concessione relative all'esercizio di attività per le quali all'epoca del rilascio non sia stata effettuata alcuna valutazione di impatto ambientale e che attualmente rientrino nel campo di applicazione delle norme vigenti in materia di VIA, sono soggette alla procedura di VIA, secondo quanto previsto dalla presente legge. Per le parti di opere o attività non interessate da modifiche, la procedura è finalizzata all'individuazione di eventuali misure idonee ad ottenere la migliore mitigazione possibile degli impatti, tenuto conto anche della sostenibilità economico-finanziaria delle medesime in relazione all'attività esistente. Tali disposizioni non si applicano alle attività soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA)».

Al riguardo, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha recentemente affermato che le garanzie sottese ad una domanda di rinnovo «riposano, appunto, sulla necessità di verificare se l'attività estrattiva a suo tempo assentita risulti ancora aderente allo stato di fatto e di diritto esistente al momento della "proroga" o del "rinnovo" del provvedimento di autorizzazione» (Corte cost., sentenza n. 67/2010). In particolare, in merito alla fattispecie di cui al citato art. 43,



comma 6, secondo periodo e, cioè, ai casi in cui oggetto della procedura siano «le parti di opere o attività non interessate da modifiche», la limitazione delle finalità della procedura di VIA ivi disposta, seppur apprezzabile sotto il profilo economico-finanziario, risulta contraria «all'effetto utile» della direttiva 85/337/CEE. In proposito, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che «proprio in tema di autorizzazioni postume», la giurisprudenza della Corte di giustizia europea appare ispirata a criteri particolarmente rigorosi (sentenza 3 luglio 2008, procedimento C-215/06), essendosi ribadito che, «a livello di processo decisionale è necessario che l'autorità competente tenga conto il prima possibile delle eventuali ripercussioni sull'ambiente di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, dato che l'obiettivo consiste nell'evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni, piuttosto che nel combatterne successivamente gli effetti» (cfr. Corte cost., sentenza n. 67/2010). In via generale, infatti, occorre rilevare che la finalità che il legislatore persegue, quando assoggetta a rinnovo un'attività già autorizzata ovvero data in concessione, è proprio quella di consentire all'Amministrazione di valutare nuovamente se l'interesse del privato a proseguire l'attività sia ancora compatibile con la tutela dei vari interessi pubblici compresenti. In questa attività di contemperamento tra interessi pubblici e privati, l'Amministrazione può considerare preminente anche l'interesse alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, conseguentemente, negare la prosecuzione dell'attività indicando in modo puntuale le motivazioni di prevalenza dell'interesse pubblico.

Del resto codesta ecc.ma Corte costituzionale riconosce alla tutela dell'ambiente la natura di interesse primario e assoluto, comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali (aria, acqua, suolo, territorio in tutte le sue componenti), da tutelare in via unitaria e contestuale in quanto elemento determinativo della qualità di vita dell'uomo che può costituire anche un limite alla libertà di iniziativa privata prevista dall'art. 41, Cost. (cfr., Corte cost., sentenze nn. 167/2009, 190/2001, 196/1998, 356/1994).

Alla luce delle suesposte considerazioni, atteso che le norme che disciplinano le procedure di V.A.S. e di V.I.A. sono poste a presidio della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che è materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato, in conformità con i principi comunitari, l'elusione di tali norme e principi da parte delle impugnate disposizioni della legge regionale, vulnera i valori tutelati e costituisce violazione sia dei principi di diritto comunitario che del criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lett. s) Cost.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 5, comma 3, lett. c); l'art. 5, comma 4, lett. c); l'art. 26, comma 3; l'art. 43, comma 2, lett. c), e l'art. 43, comma 6, della legge regionale della Regione Toscana n. 10, pubblicata nel BUR n. 9 del 17 febbraio 2010, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza» per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. s), Cost.

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 16 aprile 2010, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa;*
- 3) copia della relazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE).*

Roma, addì 16 aprile 2010

L'Avvocato dello Stato: Maria Letizia GUIDA



n. 70

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2010
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Miniere, cave e torbiere - Ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche - Classificazione delle risorse geotermiche in risorse di interesse nazionale, risorse di interesse locale e piccole utilizzazioni locali - Definizione delle risorse geotermiche quali risorse minerarie - Definizione delle risorse geotermiche di interesse nazionale quali patrimonio indisponibile dello Stato e delle risorse di interesse locale quali patrimonio indisponibile regionale - Individuazione delle autorità competenti per le funzioni amministrative - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione della competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di miniere, acque minerali e termali, cave e torbiere, violazione della corrispondente competenza amministrativa, lesione della consistenza del patrimonio provinciale.

- Decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, artt. 116, 117, commi terzo e quarto, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 14, 9, 14, 16, 68, 105 e 107; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 21 dicembre 1998, n. 495.

Ricorso della provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnwalder, rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale dd. 19 aprile 2010 rep. n. 22813 (all. 1), rogata dal Segretario Generale della Giunta Provinciale della provincia autonoma di Bolzano, nonché in virtù di deliberazione di G.P. di autorizzazione a stare in giudizio n. 625 del 19 aprile 2010 (all. 2), dagli avv.ti proff. Giuseppe Franco Ferraci e Roland Riz, e con questi elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Roma, Via di Ripetta n. 142, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, recante «Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28 della legge 23 luglio 2009, n. 99» ed in particolare dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7 del medesimo decreto legislativo.

FATTO

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 24 febbraio 2010 è stato pubblicato il decreto legislativo n. 22/2010, recante «Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'art. 27, comma 28 della legge 23 luglio 2009, n. 99».

Le prescrizioni dell'art. 1, commi da 3 a 5, d.lgs. n. 22/2010, sono destinate a classificare le risorse geotermiche in «risorse di interesse nazionale», «risorse di interesse locale» e in «piccole utilizzazioni locali».

Il successivo comma 6 stabilisce che «le risorse geotermiche ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dell'art. 826 del codice civile sono risorse minerarie, dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato mentre quelle di interesse locale sono patrimonio indisponibile regionale».

Al comma 7 è, poi, previsto che «le autorità competenti per le funzioni amministrative, ai fini del rilascio del permesso di ricerca e delle concessioni di coltivazione, comprese le funzioni di vigilanza sull'applicazione delle norme di polizia mineraria, riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale sono le regioni o enti da esse delegati, nel cui territorio sono rinvenute o il Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che si avvale, per l'istruttoria e per il controllo sull'esercizio delle attività, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, della Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche - Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi di cui all'articolo 40 della legge 11 gennaio 1957, n. 6, e successive modifiche, alla cui denominazione sono aggiunte le parole «e le georisorse», di seguito denominato UNMIG, nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana».



Il successivo art. 17, comma 3, d. lgs. n. 22/2010, prevede, inoltre, che «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere il coinvolgimento, per problematiche di particolare rilievo, della CIRM nelle procedure di propria competenza, nonché l'avvalimento, per problematiche tecniche specifiche, dei «Laboratori di analisi e di sperimentazione per il settore minerario ed energetico» dell'UNMIG del Ministero dello sviluppo economico».

L'espresso riferimento alla provincia autonoma di Bolzano contenuto nell'art. 17, comma 3, d. lgs. n. 22/2010, fornisce evidenza dell'estensione anche alla Provincia ricorrente della disciplina vincolante recata dal decreto legislativo medesimo, pur in materie nella quale essa ha già esercitato, in dipendenza delle prerogative sancite dallo Statuto di Autonomia e dalle relative disposizioni attuative, la propria potestà legislativa (l.p. 18/1974, l.p. 67/1978; l.p. 4/1993; l.p. 8/2002; l.p. 7/2005) ed amministrativa.

Le disposizioni sopra citate finiscono, dunque, per comprimere fortemente l'autonomia concessa alla Provincia ricorrente in forza dello Statuto di autonomia e delle relative norme di attuazione, nonché della l. cost. n. 3/2001, oltre a contrastare con i principi di cui agli artt. 116, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost.

Di qui la necessità della proposizione del presente ricorso, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, d. lgs. n. 22/2010, alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione degli artt. 116, 117, 119 Cost.. Violazione dell'art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Violazione degli artt. 8, n. 14, 9, 16, 68, 105 e 107, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto Speciale per il Trentino Alto Adige». Violazione delle norme di attuazione dello Statuto di Autonomia di cui al d.P.R. n. 115/1973; al d.P.R. n. 235/1977; al d.P.R. n. 1017/1978; al d.lgs. n. 266/1992; al d.lgs. n. 495/1998.

I.I. Lo Statuto di Autonomia assegna alla Provincia di Bolzano la competenza legislativa primaria in materia di «miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere» (art. 8, n. 14, St.), oltre alla connessa potestà amministrativa (art. 16, St.). Nella materia *de qua* rientrano pacificamente le risorse geotermiche, oggetto della disciplina statale in questa sede censurata (C. cost., n. 65/2001).

Sulla natura esclusiva della competenza delineata dal citato art. 8, n. 14, St., non sussistono dubbi (*cf.*, ad esempio, C. cost. n. 532/1988). Peraltro, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la particolare «forma di autonomia» espressa dalle norme del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione in favore delle Regioni ad autonomia ordinaria in punto di miniere deve trovare applicazione anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome, in quanto più ampia di quella prevista dallo Statuto (C. cost., n. 165/2007).

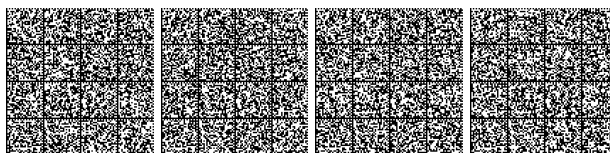
Le norme di attuazione dello Statuto di autonomia di cui al d.P.R. n. 1017/1978 hanno, poi, trasferito alla Provincia di Bolzano le attribuzioni delle amministrazioni statali in materia di miniere, e, con il d.P.R. n. 235/1977, anche tutte le funzioni inerenti le attività di ricerca, produzione, stoccaggio, conservazione, trasporto e distribuzione di qualunque forma di energia, ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello Statuto di autonomia.

Le disposizioni impugnate si pongono, quindi, in palese conflitto con l'art. 107 dello Statuto speciale.

Nell'esercizio della sopra descritta potestà, la provincia autonoma di Bolzano ha adottato le 11 pp. n. 18/1974 in materia di «Provvidenze per lo sviluppo delle ricerche minerarie e per la migliore utilizzazione del porfido, marmo, pietre ornamentali e delle risorse idrotermali ed idrominerali», n. 67/1978, recante «Disciplina della prospezione, ricerca e concessione delle sostanze minerarie», n. 4/1993, in punto di «Nuove norme in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia», n. 8/2002 «Disposizioni sulle acque» e n. 7/2005 «Norme in materia di utilizzazione di acque pubbliche ed impianti elettrici».

Le disposizioni impugnate, dunque, impingono in una materia già disciplinata da fonti provinciali, in evidente violazione, altresì, dell'art. 105 Statuto speciale.

Il d.lgs. n. 22/2010, quindi, contraddice *in radice* il riparto di competenze costituzionalmente sancito e si pone in aperto contrasto con quanto disposto d.lgs. n. 266/1992, decreto attuativo dello Statuto di autonomia, deputato a disciplinare i rapporti tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento.



I.II. Nelle materie e nei limiti entro cui la provincia autonoma può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative, che in base all'ordinamento preesistente erano attribuite allo Stato, sono esercitate dalla Provincia medesima (art. 16, Statuto di Autonomia; d.lgs. n. 266/1992).

Pertanto, per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, non trovano applicazione i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118 Cost., e conserva, invece, validità il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (C. cost. n. 236/2004).

In applicazione di siffatto principio, la Provincia di Bolzano è titolare delle funzioni amministrative in materia di «miniere, ivi comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere» (art. 8, n. 14, St.).

Nonostante ciò, il Legislatore statale, non solo ha ritenuto di dover disciplinare materie palesemente rientranti nella competenza legislativa provinciale e già oggetto di legiferazione da parte della Provincia di Bolzano, ma ha anche dettato una espressa disposizione in materia di riparto delle competenze amministrative, pretermettendo in radice le prerogative provinciali (art. 1, comma 7, d.lgs. n. 22/2010).

Le disposizioni censurate determinano, quindi, una chiara violazione dell'art. 16 dello Statuto provinciale, incidendo sulle attribuzioni amministrative che spettano alla Provincia ricorrente nelle materie di cui in argomento.

I.III. L'art. 68 Statuto di autonomia stabilisce che «le Province, in corrispondenza della nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello Stato e nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali della Regione», con la sola esclusione dei beni appartenenti al demanio militare, a servizi a carattere nazionale e a materie di competenza regionale. Siffatta previsione ha trovato attuazione nel d.P.R. n. 115/1973 e nel d.lgs. n. 495/1998, che hanno trasferito alla Provincia di Bolzano tutti i beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione presenti sul territorio provinciale.

La dimostrata titolarità, da parte della provincia autonoma di Bolzano, di competenza legislativa in materia di «miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere», quindi, evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità del decreto legislativo censurato per violazione delle disposizioni recate dallo Statuto di autonomia in relazione alla determinazione della consistenza del patrimonio provinciale.

L'art. 1, comma 6, d.lgs. n. 22/2010, stabilisce, infatti, che le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello Stato, mentre quelle di interesse locale rientrano nel patrimonio indisponibile della Regione, mentre, ai sensi del citato art. 68 Statuto di autonomia, la titolarità della funzione legislativa comporta, in via diretta, la riconducibilità al patrimonio provinciale dei correlati beni e diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare originariamente di pertinenza statale e regionale, con l'unico limite della territorialità.

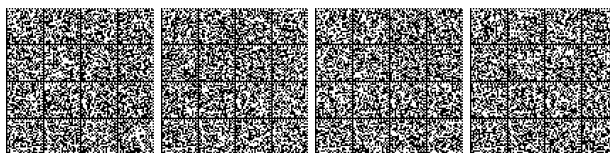
La previsione censurata illegittimamente contraddice siffatta disposizione statutaria, concretando l'evidente violazione dell'art. 119 Cost.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del d.lgs. 11 febbraio 2010, n. 22, recante «Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28 della legge 23 luglio 2009, n. 99» ed in particolare dell'art. 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7 del medesimo decreto legislativo, pubblicato nella Gazzetta. Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2010.

Roma, addì 21 aprile 2010

Avv. prof. Giuseppe Franco *Ferrari* - Avv. prof. Roland *Riz*



n. 71

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 maggio 2010
(della Provincia autonoma di Trento)

Ambiente - Calamità pubbliche e protezione civile - Difesa del suolo dal rischio idrogeologico - Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale - Attribuzione ad organi statali del potere di adottare piani straordinari e di nominare commissari straordinari, dotati di poteri sostitutivi e di deroga a disposizioni vigenti - Lamentata interferenza con la speciale disciplina sul rischio idrogeologico, concordata con lo Stato, applicabile nella Provincia di Trento, nonché in particolare sovrapposizione al Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (PGUAP) - Lamentata esorbitanza rispetto alla disciplina della protezione civile, che prevede meccanismi di intesa e di coordinamento fra Stato e Provincia autonoma - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia autonoma, violazione dell'autonomia finanziaria, lesione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2010, n. 26, art. 17, commi 1, primo e secondo periodo, e 2, primo periodo.
- Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, comma 1, nn. 1, 5, 6, 13 e 24; 9, nn. 9 e 10; 14, commi 2 e 3; 16 e titolo VI; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; legge 8 dicembre 1970, n. 996, artt. 5, 33, 34 e 35.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente Giunta provinciale *pro tempore* Lorenzo Dellai, autorizzato con deliberazione della Giunta provinciale 23 aprile 2010, n. 945 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale n. rep. 27313 del 23 aprile 2010 (doc. 2), rogata dal dott. Tommaso Sussarellu, Ufficiale rogante della Provincia, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, dall'avv. Nicolò Pedrazzoli dell'Avvocatura della Provincia di Trento e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma nello studio di questi in via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri e per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17; comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 27 febbraio 2010, suppl. ord. n. 39, per violazione:

dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e precisamente dell'art. 8, comma primo, numeri 1, 5, 6, 13 e 24; dell'art. 9, numeri 9 e 10; dell'art. 16; dell'art. 14, commi 2 e 3, nonché del titolo VI;

delle norme di attuazione di cui al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; al d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, e al d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268;

del principio di leale collaborazione,

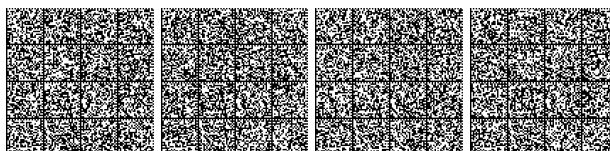
nei modi e per i profili di seguito illustrati.

F A T T O

Le Province autonome hanno competenza legislativa primaria in materia di «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, n. 13, dello Statuto), di «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, n. 24, dello Statuto), nonché in materia di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, n. 17, dello Statuto), di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5, dello Statuto) e di «tutela del paesaggio» (art. 8, n. 6, dello Statuto). Inoltre, le Province sono dotate di competenza legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, n. 9, dello Statuto) e di «igiene e sanità» (art. 9, n. 10, dello Statuto).

Ai sensi dell'art. 16 dello Statuto, nelle materie di competenza legislativa provinciale spettano alle Province autonome le relative potestà amministrative.

Il titolo VI dello Statuto speciale e le relative norme di attuazione (decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268) assicurano altresì alle Province autonomia finanziaria nelle materie di propria competenza.



L'art. 14, comma 2, dello Statuto speciale dispone che è «obbligatorio il parere della Provincia per le opere idrauliche di prima e seconda categoria», e che «lo Stato e la Provincia predispongono d'intesa un piano annuale di coordinamento delle opere idrauliche di rispettiva competenza»; inoltre, in base al comma 3, «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».

Tali norme statutarie sono state attuate ed integrate dalle norme di attuazione e, in particolare:

dal d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, in materia di trasferimento alle Province autonome dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione, tra i quali rientrano anche i beni appartenenti al demanio idrico e le opere di sistemazione idraulico forestale dei bacini montani;

dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, in materia di urbanistica ed opere pubbliche, nonché in materia di protezione civile (v. in particolare gli articoli 5, 7 e 8);

dal d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235, in materia di energia, compreso l'esercizio delle funzioni in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

Fra le norme di attuazione viene in rilievo soprattutto il d.P.R. n. 381/1974, il cui art. 1 trasferisce alle Province autonome «le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciali».

L'art. 5, comma 1, del medesimo decreto dispone poi che, «in relazione al trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano del demanio idrico..., le province stesse esercitano tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento», ed il comma 4 aggiunge che «il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche previsto dall'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, vale anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale».

L'art. 7, d.P.R. n. 381/1974 delega alle Province autonome «l'esercizio delle funzioni statali in materia di opere idrauliche di prima e seconda categoria». L'art. 8, comma 1, statuisce che «il piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche... deve programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata».

Con d.P.R. 15 febbraio 2006 è stato reso esecutivo il Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche relativo alla provincia di Trento (PGUAP), ai sensi e per gli effetti degli articoli 14 St. e 5 e 8 del d.P.R. n. 381 del 1974.

L'art. 1 (Piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche), comma 2, delle norme di attuazione P.G.U.A.P. ribadisce che il medesimo piano «è diretto a programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contiene le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, e per la tutela delle risorse idriche»; il comma 3 dispone che il Piano «concorre a garantire il governo funzionalmente unitario dei bacini idrografici di rilievo nazionale nei quali ricade il territorio provinciale», e «tiene luogo dei piani di bacino di rilievo nazionale e di qualsiasi altro piano stralcio degli stessi, ivi compresi quelli prescritti da leggi speciali dello Stato». A questo proposito, è opportuno ricordare che i «piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico», di cui all'art. 67, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, sono appunto piani stralcio dei piani di bacino («Nelle more dell'approvazione dei piani di bacino, le Autorità di bacino adottano, ai sensi dell'art. 65, comma 8, piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI), che contengano in particolare l'individuazione delle aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime»).

L'art. 2 (Effetti del P.G.U.A.P.) delle norme di attuazione P.G.U.A.P. dispone che, «ferme restando le competenze riservate alla Provincia autonoma di Trento dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, il P.G.U.A.P. determina le direttive, gli indirizzi e i vincoli ai quali devono conformarsi i piani e i programmi provinciali, con riferimento... alla tutela dal rischio idrogeologico e alle misure di prevenzione per le aree a rischio». L'art. 2, comma 2, aggiunge che «i vincoli e le misure espressamente indicati dal piano generale hanno in ogni caso effetto immediato, qualora siano più restrittivi rispetto ai corrispondenti vincoli e misure previsti dai vigenti piani o programmi provinciali ovvero qualora si configurino come vincoli e misure non previsti dai predetti piani o programmi». In base al comma 3, «le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 si applicano anche in relazione al piano urbanistico provinciale ed ai piani urbanistici ad esso subordinati, nonché con riferimento ai piani e ai programmi degli enti locali».



Inoltre, il P.G.U.A.P. «sostituisce ogni altra disposizione e indicazione, anche cartografica, contenuta nei piani e nei provvedimenti adottati o approvati dalle Autorità di bacino di interesse nazionale» (compresi, dunque, è da ritenere, i «piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico», richiamati dall'art. 17, comma 1, d.l. n. 195/2009 e previsti dall'art. 67, comma 2, d.lgs. n. 152/2006).

Il capo IV del d.P.R. 15 febbraio 2006 è dedicato alle «aree a rischio idrogeologico». In base all'art. 15, «il presente capo si applica, se non è diversamente disposto, alle aree a rischio idrogeologico indicate nella cartografia informatizzata e georeferenziata (GIS) descritta nella parte IV dell'elaborato di piano con riferimento al rischio idraulico, di frana e di valanga». Il comma 2 dispone che «costituiscono aree a rischio idrogeologico le porzioni di territorio nelle quali sono presenti persone e/o beni esposti agli effetti dannosi o distruttivi di esondazioni, frane o valanghe»; le «aree a rischio sono suddivise in quattro classi di gravosità crescente (R1, R2, R3 ed R4) in funzione del livello di pericolosità dell'evento, della possibilità di perdita di vite umane e del valore dei beni presenti».

In base al comma 3, «l'individuazione, la perimetrazione e la classificazione delle aree a rischio idrogeologico sono effettuate dal presente piano in attuazione dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, e in conformità all'atto di indirizzo e coordinamento emanato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 1998»; l'art. 1, comma 1, d.l. n. 180/1998 è stato poi abrogato dal d.lgs. n. 152/2006.

Infine, il comma 4 statuisce che «la provincia assicura, nel rispetto dei principi generali fissati dal presente piano, l'aggiornamento delle metodologie per la classificazione della pericolosità idrogeologica ed il conseguente adeguamento della cartografia del rischio».

L'art. 16 regola gli «interventi consentiti nelle aree R4», l'art. 17 gli «interventi consentiti nelle aree R3» e l'art. 18 gli interventi nelle «aree a rischio medio e moderato».

È inoltre evidente che — a parte le competenze specifiche ora ricordate nel settore della difesa del suolo e delle acque — i lavori connessi alla difesa del suolo si traducono tutti in lavori pubblici di interesse provinciale, di competenza piena della Provincia.

Risulta dunque evidente che, in virtù delle disposizioni statutarie, delle norme di attuazione dello Statuto nonché delle determinazioni assunte dalla Provincia e dallo Stato in attuazione di esse, la ricorrente Provincia autonoma di Trento è dotata di competenza legislativa ed amministrativa nella materia della difesa del suolo dal rischio idrogeologico.

Sono poi rilevanti, come si vedrà, il decreto legislativo n. 266/1992, n. 266, concernente il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, ed il d.lgs. n. 268/1992, in materia di finanza regionale e provinciale.

Ricordate le competenze costituzionali della Provincia autonoma, occorre ora illustrare le norme statali che costituiscono — in quanto riferite alla ricorrente Provincia — oggetto della presente impugnazione.

L'art. 17 (Interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale), comma 1, del d.l. n. 195 del 2009, dispone quanto segue.

«In considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, in sede di prima applicazione dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico e comunque non oltre i tre anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, ed i presidenti delle regioni o delle province autonome interessate, possono essere nominati commissari straordinari delegati, ai sensi dell'art. 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e successive modificazioni, con riferimento agli interventi da effettuare nelle aree settentrionale, centrale e meridionale del territorio nazionale» (così il primo periodo).

Esso aggiunge poi (secondo periodo) che «i commissari attuano gli interventi, provvedono alle opportune azioni di indirizzo e di supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati e, se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato art. 20, comma 4, del citato decreto-legge n. 185 del 2008».

A chiarimento della nuova normativa, va ricordato che i piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico ai quali essa si riferisce, già previsti dall'art. 1, comma 1-bis, d.l. n. 180/1998, sono ora disciplinati dall'art. 67, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, in base al quale «le Autorità di bacino, anche in deroga alle



procedure di cui all'art. 66, approvano altresì piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, redatti anche sulla base delle proposte delle regioni e degli enti locali».

Lo stesso testo dispone che tali piani straordinari «devono ricomprendere prioritariamente le aree a rischio idrogeologico per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225», e che essi «contengono in particolare l'individuazione e la perimetrazione delle aree a rischio idrogeologico molto elevato per l'incolumità delle persone e per la sicurezza delle infrastrutture e del patrimonio ambientale e culturale».

È poi da segnalare che la legge 23 dicembre 2009, n. 191, legge finanziaria per l'anno 2010, dispone che «le risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale con delibera del CIPE del 6 novembre 2009, pari a 1.000 milioni di euro,.... sono destinate ai piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico individuate dalla direzione generale competente del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti le autorità di bacino.... e il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri» (art. 2, comma 240).

Quanto ai commissari straordinari l'art. 17, comma 1, del decreto-legge impugnato n. 195/2009 richiama l'art. 20 d.l. n. 185/1998, che, «in considerazione delle particolari ragioni di urgenza connesse con la contingente situazione economico-finanziaria del Paese», prevede l'individuazione con dPCm (o con decreto del Presidente della Regione, per «gli interventi di competenza regionale») degli «investimenti pubblici di competenza statale,.... ritenuti prioritari per lo sviluppo economico del territorio», aggiungendo che sui «tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento.... vigilano commissari straordinari delegati, nominati con i medesimi provvedimenti». L'art. 20, comma 3, regola i compiti del commissario ed il comma 4, pure richiamato dall'art. 17, comma 1, d.l. n. 195/2009, dispone che, «per l'espletamento dei compiti stabiliti al comma 3, il commissario ha, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, i poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari», e che «il commissario provvede in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di contratti relativi a lavori, servizi e forniture, nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico».

Infine, l'art. 17, comma 2, del decreto-legge n. 195/2009 stabilisce che «l'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1, nonché quella di verifica, fatte salve le competenze attribuite dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, sono curate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, che vi provvede sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza, con le proprie strutture anche vigilate, ivi incluso un ispettorato generale» (primo periodo).

Naturalmente la Provincia autonoma di Trento non avrebbe ragione di dolersi delle disposizioni sopra illustrate dell'art. 17 del decreto-legge n. 195 del 2010, ove esse non fossero destinate a trovare applicazione nel proprio territorio, in considerazione delle competenze statutarie e delle particolari condizioni della sua autonomia finanziaria.

Tuttavia, tali disposizioni statali appaiono invece suscettibili di applicazione nel territorio provinciale, come risulta dal riferimento ai «presidenti.... delle Province autonome» di cui all'art. 17, comma 1, e mediante tale riferimento si pongono dunque in contrasto con le norme ed i principi citati in epigrafe, risultando lesive delle prerogative costituzionali della Provincia di Trento per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1) *Violazione delle competenze legislative ed amministrative della Provincia autonoma di Trento.*

Nella parte narrativa, da intendersi qui integralmente richiamata, si sono illustrate le disposizioni che conferiscono alla Provincia autonoma di Trento competenza in materia di opere idrauliche e di «opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche», e che attribuiscono al P.G.U.A.P. lo scopo di difesa del suolo e lo equiparano al piano di bacino di rilievo nazionale, compreso qualsiasi altro piano stralcio dello stesso. Da tale esposizione risulta chiaramente la specifica competenza delle Province autonome nella materia della difesa dal rischio idrogeologico.

Sulla base di tale competenza, la Provincia si è dotata — d'intesa con lo Stato — di uno strumento completo di tutela dal rischio idrogeologico, che è appunto il P.G.U.A.P. reso esecutivo col d.P.R. 15 febbraio 2006, che sostituisce «ogni altra disposizione... contenuta nei piani e nei provvedimenti adottati o approvati dalle Autorità di bacino di interesse nazionale».

La difesa del suolo dal rischio idrogeologico ha dunque in relazione alla Provincia di Trento una disciplina speciale, di derivazione statutaria, concordata con lo Stato, che pienamente riconosce la competenza della stessa Provincia.



Invece, le norme impugnate regolano gli interventi diretti a rimuovere situazioni di rischio idrogeologico, prevedendo la possibilità di attribuire la competenza operativa ad un organo straordinario statale, dotato di ampi poteri sostitutivi e di deroga ad ogni disposizione vigente. L'ampiezza dei poteri del commissario deriva, oltre che dal rinvio all'art. 20 d.l. n. 185/2008, dalla genericità dell'art. 17, comma 1 («attuano gli interventi»; «se del caso, emanano gli atti e i provvedimenti e curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi»).

Nel caso in cui si nomini il commissario, in base al comma 2, «l'attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1, nonché quella di verifica, fatte salve le competenze attribuite dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della protezione civile, sono curate dal Ministero dell'ambiente».

Tali norme risultano direttamente applicabili nella provincia di Trento e interferiscono con il sistema trentino di tutela, contraddicendolo e sovrapponendosi in particolare al P.G.U.A.P.

Di qui la violazione delle norme statutarie e di attuazione sopra citate, che attribuiscono alla Provincia la competenza legislativa ed amministrativa in materia di difesa del suolo, e, inoltre, dell'art. 2, d.lgs. n. 266/1992, che esclude la diretta applicabilità delle leggi statali nelle materie di competenza provinciale.

Si noti che la competenza provinciale non può essere negata riconducendo la «difesa del suolo» alla materia ambientale, e traendo da ciò la conclusione della competenza statale in forza dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.

Come espressamente ribadito da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella ancora recente sentenza n. 45 del 2010 in relazione alla parallela competenza provinciale in materia di lavori pubblici, la «maggiore autonomia» conferita alla Provincia dallo Statuto impedisce che ad essa possano essere applicate come tali le clausole di competenza statale, fermi restando invece i meccanismi che nel quadro statutario prevedono il coordinamento delle competenze provinciali con quelle statali.

Ed anche in un ulteriore caso, analogo al presente, la Corte ha chiarito che «la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lettera s), Cost. non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria» (sent. n. 226/2009).

Inoltre, le opere in cui si dovrebbe tradurre l'attività dei commissari statali rientrano tutte nella categoria dei lavori pubblici di interesse provinciale, di competenza provinciale piena sia legislativa che amministrativa.

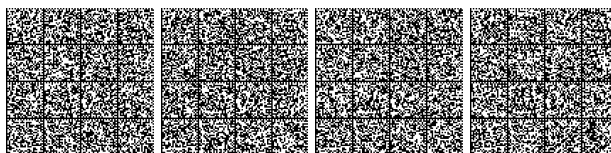
Anche sotto questo profilo appare evidente che la normativa impugnata, in quanto affida tali opere alla competenza statale, viola lo Statuto di autonomia.

Una volta riconosciuta la competenza provinciale, risulta che le impugnate disposizioni violano anche l'art. 4, d.lgs. n. 266/1992, in base al 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» (comma 1). Infatti, sia il comma 1 che il comma 2 conferiscono ad organi statali (il commissario ed il Ministero dell'ambiente) funzioni amministrative in una materia che, come sopra illustrato, spetta alla competenza delle Province autonome.

Né la competenza statale potrebbe giustificarsi sulla base del riferimento alle «particolari ragioni di urgenza connesse alla necessità di intervenire nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico». Tali circostanze non basterebbero a giustificare una competenza statale non prevista dalle norme statutarie e di attuazione sopra citate. L'urgenza non è un presupposto sufficiente per superare il riparto di competenza fissato dalle norme di attuazione: le situazioni di emergenza vanno affrontate con gli strumenti previsti dalle norme di attuazione, cioè con i poteri di ordinanza fatti salvi dall'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 266/1992 («Restano fermi i poteri di ordinanza amministrativa diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità ed urgenza, nei casi, nei modi e nei limiti previsti dall'ordinamento») e con i poteri sostitutivi statali, nei limiti in cui essi siano consentiti.

Con la propria contestazione la Provincia di Trento non intende affatto, ovviamente, negare le competenze che — nell'evidente interesse della popolazione provinciale — le stesse norme di attuazione assegnano allo Stato nella materia della protezione civile, quali sono previste dal d.P.R. n. 381 del 1974.

Al contrario, la struttura stessa di tali competenze, ed i rapporti che ne risultano tra lo Stato e la Provincia autonoma, ulteriormente dimostrano la fondatezza delle censure di cui al presente ricorso.



In effetti, le citate norme di attuazione dispone che «nel territorio della regione Trentino-Alto Adige le norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996, trovano applicazione all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono» (art. 33).

Ma le stesse norme dispongono altresì che «alla dichiarazione di cui all'art. 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, ed alla nomina del commissario previsto dal medesimo articolo si provvederà d'intesa con i presidenti delle giunte provinciali ove la calamità riguardi i territori di entrambe le province, ovvero con il presidente della giunta della provincia interessata ove solo una delle due sia stata colpita (art. 34, enfasi aggiunta).

E l'art. 35 precisa che «gli interventi dello Stato hanno carattere aggiuntivo rispetto a quelli regionali e provinciali e l'applicazione delle norme di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 998, non incide sulle competenze della regione e delle province né implica sostituzione di organismi regionali e provinciali che continuano ad operare alla stregua dei propri ordinamenti», e che «ai fini dell'applicazione del quarto comma dell'art. 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, il commissario provvede in particolare al coordinamento degli interventi dello Stato con quelli effettuati dagli organismi della regione e delle province, nel rispetto del disposto di cui al comma precedente».

Altre disposizioni disciplinano poi più in generale la collaborazione tra Stato e Provincia nel settore.

È dunque evidente che persino nel quadro della protezione civile è esclusa qualunque competenza dello Stato in casi diversi da quelli specificamente indicati, e che il pur necessario intervento statale in situazioni che superino le possibilità di intervento della Provincia è previsto in un quadro di intesa e di condivisione.

Resta invece fermo che, ove gli interventi di cui alle disposizioni qui impugnate potessero intendersi come riferiti alle situazioni di emergenza, come definite nel quadro della normativa ora ricordata, la Provincia non negherebbe certo — in tali limiti — la competenza statale, a condizione ovviamente che si intendano richiamati anche i meccanismi di intesa e di coordinamento di cui alle disposizioni ora ricordate.

Risulta dunque chiara — ad avviso della ricorrente Provincia — l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, in quanto queste si riferiscono ad essa, al di fuori dei limiti indicati, per violazione delle competenze legislative ed amministrative della Provincia.

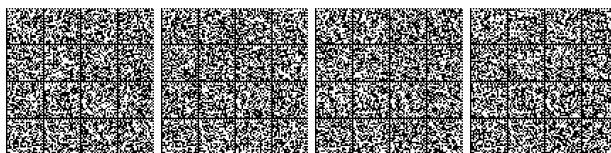
2) *Violazione del principio di leale collaborazione.*

In subordine, ove in denegata ipotesi codesta Corte costituzionale dovesse ritenere non fondata la censura sopra illustrata, l'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione.

Infatti, tale comma 1, pur prevedendo un blando — e dunque anch'esso illegittimo — coinvolgimento delle regioni interessate nel momento della nomina dei commissari nella forma della mera consultazione dei Presidenti delle regioni, non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni interessate nella fase di attuazione dell'intervento. Invece, dato l'evidente intreccio (in realtà, ad avviso della Provincia, la sovrapposizione) tra gli interventi regolati dalle norme impugnate e le competenze provinciali sopra elencate, risulterebbe comunque ed evidentemente — anche ove la sovrapposizione dovesse ritenersi legittima — necessaria l'intesa con la Provincia, sia nel momento della nomina dei commissari sia nella fase di attuazione dell'intervento, qualora il commissario, invece di limitarsi alle «opportune azioni di indirizzo e di supporto», dovesse pretendere di adottare direttamente gli atti necessari alla realizzazione degli interventi.

D'altronde, anche in relazione alle regioni ordinarie, la sent. n. 232/2009 di codesta Corte ha riconosciuto che le funzioni di difesa del suolo, pur rientrando (per esse) nella materia della «tutela dell'ambiente», incidono sulle materie di competenza regionale e, perciò, ha introdotto in diversi casi meccanismi di raccordo fra lo Stato e le regioni. A maggior ragione, dunque, va rispettato il principio di leale collaborazione in relazione alla Provincia di Trento, che ha competenza autonoma nella materia della difesa del suolo. Del resto, le stesse modalità di deliberazione del P.G.U.A.P. dimostrano l'importanza della concertazione Stato-Provincia nella materia in questione.

Infine, anche l'art. 17, comma 2, si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, per le ragioni appena indicate, perché non prevede l'intesa con le regioni interessate nel momento in cui il Ministero svolge l'attività di coordinamento e verifica degli interventi.



P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, primo e secondo periodo, e comma 2, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla protezione civile), come convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso, ed in particolare nella parte in cui rende applicabile tale disposizione alla Provincia autonoma di Trento.

Trento-Padova-Roma, addì 27 aprile 2010

Prof. avv. Giandomenico FALCON

Avv. Nicolò PEDRAZZOLI

Avv. Luigi MANZI

ALLEGATI

- 1) Deliberazione della Giunta provinciale 23 aprile 2010, n. 945.
- 2) Procura speciale n. rep. 27313 del 23 aprile 2010.

10C0423

N. 72

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 maggio 2010
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Regioni (in genere) - Comuni, Province, città metropolitane - Referendum - Norme della Regione Puglia - Variazioni territoriali - Modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano - Aggregazione di territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi in conformità della pianimetria allegata alla legge - Possibilità di prescindere dalla consultazione popolare in caso di accordo tra i comuni interessati - Contrasto con la procedura costituzionale che attribuisce alla Regione la possibilità di istituire con proprie leggi e nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate» - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della procedura costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 6, artt. 1, 2, 3 e 4, modificativo dell'art. 5 della legge della Regione Puglia 20 dicembre 1973, n. 26.
- Costituzione, art. 133.

Ricorso del Presidente del Consiglio *pro tempore* rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia *ope legis* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta *pro tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 e 4 della legge della Regione Puglia del 25 febbraio 2010, n. 6 recante «Marina di Casalabate: modifica delle circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano e integrazione della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 26 (Norme in materia di circoscrizioni comunali)», per contrasto con l'art. 133 Cost.

La legge della Regione Puglia n. 6/2010 viene impugnata giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 23 aprile 2010 per i seguenti



MOTIVI

La legge della Regione Puglia n. 6/2010, all'art. 1 prevede che «le circoscrizioni territoriali dei Comuni di Lecce, Trepuzzi e Squinzano sono modificate mediante l'aggregazione dei territori del Comune di Lecce ai Comuni di Squinzano e Trepuzzi» e definite in conformità della planimetria allegata alla legge medesima.

L'articolo successivo regola i rapporti patrimoniali ed economico finanziari conseguenti alla modificazione territoriale di cui all'art. 1 prevedendo che gli stessi siano regolati «di comune accordo». L'art. 3, correlato ai precedenti, stabilisce, inoltre, che «i Comuni interessati dalla modifica provvedono ad adeguare la pianificazione prevista dagli strumenti urbanistici vigenti alla nuova dimensione del territorio».

L'art. 4 della medesima legge, infine, modifica, integrandola, la legge regionale n. 5 del 20 dicembre 1973, n. 26 per l'effetto aggiungendo, dopo il primo periodo del secondo comma dell'art. 5 il seguente periodo: «In caso di accordo tra comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

Le disposizioni richiamate si pongono in evidente contrasto con l'art. 133, secondo comma, Cost. che attribuisce alla Regione la possibilità di istituire con proprie leggi e nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni, a condizione che siano «sentite le popolazioni interessate».

Per contro sulla base del richiamato art. 1 e dei correlati artt. 2 e 3, la legge regionale qui censurata opera le modifiche circoscrizionali attraverso l'aggregazione del territorio di un Comune a quello di altri, senza prevedere, al contempo, il necessario *referendum* popolare consultivo né tanto meno, altre forme di consultazione.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale è consolidato il principio secondo cui le variazioni del territorio del Comune sono demandate dalla menzionata disposizione costituzionale a leggi regionali ma fatto salvo, in ogni caso, il rispetto dell'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

L'art. 133 secondo comma Cost., attraverso la previsione di detto obbligo, pone infatti un vincolo nei confronti del legislatore regionale, al quale spetterà la competenza di definire, nel rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, il procedimento che conduce alla variazione e, dunque, i criteri di individuazione delle popolazioni interessate, «la cui consultazione in ogni caso è da ritenersi obbligatoria». (In tal senso: Corte cost. sent. n. 94 del 3-7 aprile 2000).

Non è, pertanto, illegittimo — , prosegue la menzionata decisione — che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare. Ma i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze ed ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione. Soprattutto, detti criteri non potranno essere tali da condurre ad escludere dalla consultazione gruppi di popolazione per i quali non possa ragionevolmente ritenersi insussistente un interesse rispetto alla variazione territoriale proposta.

Si altresì precisato fin dalla giurisprudenza ancor più risalente (Corte cost. 10 dicembre 1981 n. 204), che, in ogni caso, la volontà espressa nel *referendum* consultivo dalle popolazioni ritenute di volta in volta interessate deve avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne possa tenere conto quando adotta la propria finale determinazione.

Aggiunge ancora codesta ecc.ma Corte, nelle numerose sentenze in materia che, «in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte del comune che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta» (sent. Corte costituzionale n. 47/2003, *cf.* n. 94/2000, n. 433/1995, n. 279/1994, n. 107/1983, n. 204/1981).

È palese, dunque, il contrasto delle disposizioni qui censurate atteso che né l'art. 1 della legge regionale in epigrafe (e, tanto meno, i correlati articoli 2 e 3), prevedono che le popolazioni siano sentite attraverso un *referendum* consultivo; né, d'altra parte, è alternativamente previsto alcun tipo di meccanismo di consultazione equivalente, escludendosi a priori dalla consultazione le popolazioni residenti nei comuni coinvolti.

Nel caso di specie, giova sottolineare, la violazione è massima in quanto l'esclusione concerne tutta la popolazione dei comuni a vario titolo interessati, ivi compresa quella residente nelle aree destinate ad essere trasferite da un Comune all'altro nei confronti della quale, peraltro, la giurisprudenza sopra menzionata, riconosce una posizione particolarmente qualificata tanto da non poter essere mai esclusa dalla consultazione (Corte cost. 453 del 1989; n. 94 del 2000).

La previsione di cui all'art. 1 della legge regionale in esame oltretutto, contrasta con quanto stabilito dallo Statuto della Regione Puglia che, in linea con il parametro costituzionale qui invocato (art. 133, secondo comma, Cost.) prevede l'espletamento del *referendum* consultivo delle popolazioni interessate ai mutamenti delle circoscrizioni comunali



(articolo 19, comma 2, dello Statuto della Regione Puglia: l.r. n. 7 del 2004: «Sono, altresì, sottoposte a *referendum* consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali»).

2) Parimenti censurabile per le predette motivazioni è l'articolo 4 che modifica, a regime, l'articolo 5, comma 2, della l.r. n. 26/1973 (Norme in materia di circoscrizioni comunali), stabilendo che «In caso di accordo tra i comuni interessati si prescinde dalla consultazione popolare».

Come dianzi osservato, pur riconoscendosi al legislatore regionale la possibilità, nell'ambito della competenza al medesimo demandata, di un margine di discrezionalità in ordine ai criteri volti ad identificare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere interessate, secondo l'espressione utilizzata dalla Costituzione, detti criteri non potranno mai essere tali da portare ad escludere a priori e in modo automatico popolazioni residenti nei Comuni coinvolti dalla variazione.

Nel caso di specie la previsione di «accordi» tra Comuni è non è tale da assicurare — anche per la assoluta genericità del disposto normativo in ordine alle forme, tipologie o alle modalità di stipulazione di detti accordi — una effettiva consultazione delle popolazioni residenti nei territori interessati dalla variazione territoriale.

Per tali motivi si ritiene che la legge regionale in epigrafe, con riferimento alle disposizioni richiamate in epigrafe, meriti di essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 133 secondo comma Cost.

P. Q. M.

Si confida nella declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Puglia n. 6 del 2010 per i suesposti motivi.

Unitamente alla copia notificata del ricorso si depositerà: estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 2010 con allegata motivazione di sintesi del Ministro proponente e copia della legge della Regione Puglia n. 6/2010.

Roma, addì 29 aprile 2010

L'Avvocato dello Stato: Paola PALMIERI

10C0424

N. 148

*Ordinanza del 22 aprile 2004 emessa dal Tribunale di Bergamo
nel procedimento civile promosso da Il Leasing S.p.a. contro Lazzari Anna*

Procedimento civile - Prova - Giuramento decisorio - Falso giuramento - Potere del giudice civile di conoscere del reato al solo fine del risarcimento del danno - Omessa previsione nell'ipotesi di intervenuta sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. - Questione di legittimità costituzionale.

– Codice civile, art. 2738, secondo comma.

IL TRIBUNALE

Il Goa avv. Luppino Umberto nella causa R.G. 3991/94-R.S.1190 tra il Leasing spa con il proc. dom. avv. Aldo Algani di Bergamo, via Partigiani n. 5, contro Lazzari Anna con il proc. dom. avv. Paolo Bendinelli di Bergamo, V.G. D'Alzano n. 6/b pronuncia la seguente ordinanza.

L'attore agisce contro la convenuta per ottenere il risarcimento dei danni sostenendo che la sentenza di condanna ex art. 444 c.p.p. debba essere equiparata al reato estinto per il quale l'art. 2738, comma 2, cc. prevede che il giudice civile può conoscere de reato ai fini del risarcimento. In sintesi era avvenuto che l'attore aveva ottenuto decreto ingiun-



tivo contro la convenuta Lazzari Anna in forza di un documento con cui prestava garanzia da lei sottoscritto. La Lazzari disconosceva la sua firma e deferitale il giuramento giurava che la firma non era sua. Denunciata per falso giuramento, chiedeva con il consenso del P.M. l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. Il Tribunale accoglieva la richiesta ed pronunciava sentenza di condanna ex art. 444 c.p.p.

P. Q. M.

Si rivolge alla suprema Corte costituzionale perché dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 2, art. 2738 c.c., nella parte in cui non prevede che il giudice civile può conoscere del reato di falso giuramento al fine del risarcimento danni dopo sentenza di condanna ai sensi dell'art. 444 c.p.p.

La presente causa viene sospesa sino alla decisione della suprema Corte sulla questione postale.

Manda alla cancelleria di trasmettere gli atti alla suprema Corte costituzionale previo adempimento di tutte le attività relative.

Si comunichi anche alle parti.

Bergamo, addì 20 aprile 2004

10C0401

N. 149

*Ordinanza del 10 dicembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Nardò
nel procedimento penale a carico di Hassani Ayazwllah ed altri*

Straniero - Reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Previsione come reato del fatto dello straniero che si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico dell'immigrazione - Violazione dei principi di materialità ed offensività del reato, nonché dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza (a fronte, in particolare, della inapplicabilità della pena allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento, della pronuncia di non luogo a procedere nei confronti dello straniero che nelle more venga espulso o respinto, dell'applicazione della sanzione sostitutiva dell'espulsione) - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (per la duplicazione dei procedimenti, amministrativo e penale, conseguenti alla rilevazione del soggiorno illegale dello straniero) - Irragionevole disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 10-bis [aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94] e 16, comma 1 [aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. b), della legge 15 luglio 2009, n. 94]; decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 62-bis [aggiunto dall'art. 1, comma 17, lett. d), della legge 15 luglio 2009, n. 94].
- Costituzione, artt. 3, 25, 27 e 97.

IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento penale n. 84/09 del ruolo generale G.d.P. e n. 2429/09 R.G. a carico di Hassani Ayazwllah + 7.

Nel corso del processo di cui all'epigrafe il giudicante, sollevava la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 (limitatamente all'ipotesi di soggiorno illegale) e 16/1 d.lgs. n. 286/1998 e 62-bis d.lgs. n. 274/2000, come introdotti dall'art. 1/16 e 17 legge n. 94/2009 per contrasto con gli artt. 3, 25, 27, 97 della Costituzione, ritenuta non manifestamente infondata e rilevante.



La rilevanza della questione attende alla statuizione sulla sanzione da comminare all'imputato, in caso di riconoscimento di responsabilità penale, in applicazione della normativa di riferimento, delle cui disposizioni si dubita la legittimità costituzionale.

La norma penale di cui all'art. 10-*bis* del decreto legislativo n. 286/1998, introdotta dall'art. 1, comma 16 della legge n. 94/2009, introduce un nuovo reato proprio dello straniero, la cui condotta consiste nel far ingresso o nel trattenersi nel territorio dello Stato in violazione delle norme contenute nello stesso decimo legislativo e nell'art. 1 della legge n. 68/2007. Si tratta di una contravvenzione punita con un'ammenda da 5000 a 10000 euro, per la quale è stata espressamente esclusa la possibilità di estinzione del reato per oblazione.

La scelta legislativa ha comportato la criminalizzazione di una condizione (*status*) che fino alla data di entrata in vigore della novella era di competenza esclusiva dell'autorità amministrativa. A partire da tale data, invece, tutti gli stranieri che varcano i confini italiani senza rispettare le norme in materia di ingresso nello Stato, nonché tutti gli stranieri che sono presenti sul territorio nazionale senza essere autorizzati alla permanenza, non saranno più soltanto destinatari di provvedimenti (amministrativi) di espulsione o di respingimento, ma anche punibili per la nuova ipotesi contravvenzionale.

È parere del rimanente che tale norma violi i principi costituzionali di materialità ed offensività del diritto penale, oltre che i principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza dati dagli artt. 3, 25, 27 Cost., in combinato disposto, e i principi generali che informano la materia penale, che portano al ricorso alla sanzione penale unicamente ed esclusivamente per la protezione di beni giuridici costituzionalmente rilevanti e solo come estrema *ratio*. Si rileva infatti che la condotta incriminata intanto manca di offensività, poiché la sanzione conseguente alla consumazione dell'illecito (tanto nell'ingresso che permanenza nel territorio dello Stato non può essere ritenuto di per sé quale indice di pericolosità sociale) è scollegata al fatto materiale e colpevole ma piuttosto si connette al modo di essere del soggetto (immigrato), priva della compromissione del bene giuridico protetto (lesione o messa in pericolo), in tal modo travalicando il limite posto dall'ordinamento giuridico alla finalità di deterrenza della pena.

In tal senso si ritiene che le condotte di nuova incriminazione non siano lesive del bene della sicurezza pubblica, in quanto, anche sulla scorta delle considerazioni contenute nelle sentenze della Corte costituzionale n. 22/2007 e n. 78/2007, il mancato rispetto delle norme sull'ingresso o sulla permanenza nel territorio dello Stato non può essere ritenuto di per sé quale indice di pericolosità sociale.

Si rileva altresì la violazione, da parte della norma della cui costituzionalità si dubita, dei principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, se si considera che la sanzione penale non costituisce certamente l'unico ed estremo strumento di deterrenza, riferita a condotte già conosciute all'ordinamento, di fatto determinandosi una perfetta coincidenza del rimedio penale con il rimedio amministrativo.

A tal proposito, si rileva che: il nuovo art. 10-*bis* comma 2 stabilisce che la pena prevista non si applichi allo straniero destinatario del provvedimento di respingimento ex art. 10 comma 1 del decreto legislativo n. 206/1998; il nuovo art. 10-*bis* comma 5 prevede la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere nei confronti dello straniero che, nelle more del giudizio penale per il reato in questione, venga espulso o respinto ex art. 10 comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998; il nuovo art. 16 comma 1, insieme al nuovo art. 62-*bis* del decreto legislativo n. 274/2000, consente al giudice di applicare in luogo della pena pecuniaria la sanzione sostitutiva dell'espulsione che, in ogni caso, deve essere già disposta in via amministrativa. Tanto pone dubbi di ragionevolezza e legittimità costituzionale di una fattispecie penale la cui punibilità degradi in caso di provvedimenti di respingimento o di espulsione amministrativa fino alla pronuncia, giudiziale di non luogo a procedere o l'accertamento del reato possa concludersi nell'irrogazione di un provvedimento di espulsione in doppio binario con il provvedimento di espulsione amministrativo e che deve essere obbligatoriamente emesso.

Si palesa in tutta evidenza l'irrazionalità della non in esame, tanto nella inefficacia del raggiungimento della tutela dei beni costituzionalmente rilevanti che nell'accavallarsi dello strumento penale a quello amministrativo, che ne denota la carenza di necessità, rispetto alle finalità di politica criminale supposte.

Si rileva inoltre che la duplicazione dei procedimenti (amministrativo e penale), che si aprono con il rilevamento del soggiorno illegale dello straniero, l'uno definito con il decreto prefettizio di espulsione e il secondo, accertato dal G.d.P. nella decisione applicativa della espulsione in applicazione degli artt. 16/1 d.lgs. n. 286/1998 e art. 62-*bis* d.lgs. n. 274/2000, rende di fatto il secondo subordinato al primo, per la prevalenza del procedimento amministrativo di espulsione, con la conseguente inesplicabilità della pena sostitutiva in sede penale, ponendosi in contrasto con il principio del buon funzionamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) non solo in relazione all'esercizio della funzione giurisdizionale, ma anche all'organizzazione e funzionamento dell'Ufficio Giudiziario, rendendone l'attività defatigante.



Non manifestamente infondata appare la questione di legittimità costituzionale, irragionevolezza e disuguaglianza, anche dalla norma di cui all'art. 10-bis comma 5, che prevede la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere per il reato in esame nel caso in cui l'autore dell'azione criminosa sia espulso o respinto ex art. 10, comma 2, del decreto legislativo n. 286/1998. Disparità di trattamento. Lesione dell'art. 3 Cost.

Non può escludersi, infatti che condotte del tutto identiche (trattenimento illegale dello straniero), in assenza di adozione di provvedimenti dell'autorità amministrativa assumano rilevanza penale differente, determinandosi sperequazione e disparità di trattamento tra chi debba essere prosciolto, poiché colpite da provvedimenti amministrativi (l'esecuzione del provvedimento di espulsione o di respingimento) e chi, fatalmente, non destinatario di provvedimenti di allontanamento, debba essere destinatario della sanzione penale, a parità di condona del primo, disparità e disuguaglianza insuperabile con il ricorso all'analogia *in malam partem*, a tanto estendo il principia di tassatività ex art. 25 Cost.

Ancora rileva il ricorso della previsione della pena di condotte sanzionate avulsa dalla finalità propria della rieducazione, ma in maniera ancellare a completamento dell'azione amministrativa, volta all'espulsione in sede penale dello straniero. L'inapplicabilità della pena, in presenza di eventuali «giustificati motivi» di trattenimento nel territorio dello Stato evidenzia un'irragionevole disparità di trattamento, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, per la mancata attribuzione di tale rilevanza, nel corpo della normativa in esame, come è invece espressamente previsto nell'analoghi ipotesi delittuose di cui all'art. 14 comma 5-ter del decreto legislativo n. 286/1998.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 s.s. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante nel presente procedimento e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 (limitatamente all'ipotesi di soggiorno illegale) e 16/1 d.lgs. n. 286/1998 e 62-bis, d.lgs. n. 274/2000, come introdotti dall'art. 1/16 e 17, legge n. 94/2009 per contrasto con gli artt. 3, 25, 27, 97 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso;

Ordina a cura della Cancelleria che la presente ordinanza si notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, comunicata alla Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Nardò, addì 10 dicembre 2009

Il giudice di pace: CERFEDA

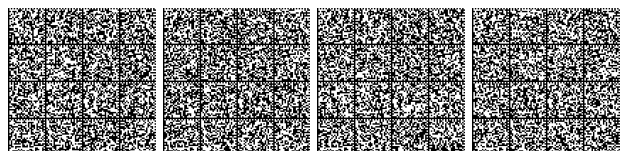
10C0402

N. 150

Ordinanza del 16 giugno 2009 emessa dal Giudice di pace di Giarre nel procedimento civile promosso da Caliri Santo contro Serit Sicilia S.p.A. ed altro

Riscossione esattoriale - Cartella di pagamento - Nullità per omessa indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo e di emissione e notificazione della cartella - Inapplicabilità di tale sanzione alle cartelle relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente al 1° giugno 2008 - Contrasto con gli obblighi imposti ai concessionari dallo statuto dei diritti del contribuente - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla ordinanza n. 377 del 2007 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
- Costituzione, artt. 24 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lett. a).



IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Giarre, nella persona del Dott. Avv. Massimo Lo Giudice con l'assistenza del sottoscritto Segretario nel processo promosso da Caliri Santo residente in Sant'Alessio Siculo (Messina) contro la Serit Sicilia S.p.A. e contro il Comune di Riposto in data 16 giugno 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che le doglianze spiegate da parte attrice nel procedimento pendente al n. 524/08 R.G. attengono a pretese esattoriali discendenti dalla cartella di pagamento n. 293 2007 00452480 18 emessa, sulla scorta di ruolo relativo all'anno 2007, dalla Serit Sicilia S.p.A. agente della riscossione per la Provincia di Catania, notificata in data 5 maggio 2008;

Considerato che la decisione del ricorso, a parere di questo Ufficio, deve essere preceduta dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 comma 4-ter (Disposizioni in materia di riscossione) del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248 (in *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre, n. 302) — decreto convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008 n. 31 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) nella parte in cui prevede la nullità delle cartelle di pagamento, per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, solo relativamente ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008, e che la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse, norma richiamata dalla costituita parte Serit Sicilia S.p.A.;

Visto l'art. 7, comma 2, lettera a) (chiarezza e motivazione degli atti) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (in *Gazzetta Ufficiale*, 31 luglio, n. 177) (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) secondo cui gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento;

Vista l'ordinanza della Corte costituzionale, 9 novembre 2007, n. 377 emessa nel giudizio di legittimità costituzionale del predetto art. 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212, a mente della quale l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97, comma 1 della Carta costituzionale;

Considerato che il predetto irrinunciabile principio costituzionale, così autorevolmente spiegato ed affermato dal Giudice delle leggi, non può sopportare alcuna plausibile mitigazione, e men che meno compressione, a seguito del richiamato provvedimento legislativo ordinario (decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248 convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008 n. 31), evidentemente frutto di «oculate» scelte di politica economico-finanziaria palesemente irrispettose dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino (art. 97 Cost.), e dell'inviolabile diritto di difesa del cittadino medesimo che deve essere in grado di poter esercitare in modo effettivo e non astratto eventuali azioni nei confronti del responsabile del procedimento (art. 24 Cost.);

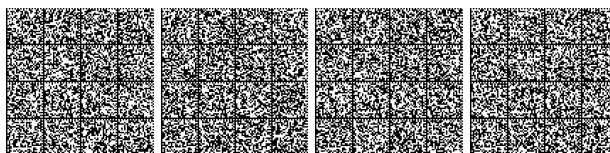
Rilevato che l'esigenza di garantire, comunque ed in ogni caso, la riscossione dei tributi non gode di un rango costituzionale superiore rispetto ai richiamati principi anch'essi costituzionali;

Rilevato altresì che la stessa norma ordinaria incriminata, non troppo velatamente, dà atto (riconoscendo la corretta interpretazione che dell'art. 7, comma 2, lettera a) della legge 27 luglio 2000 n. 212 ha dato il Giudice delle leggi) che l'omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa cartella costituiscono gravi vizi integranti vere e proprie cause di nullità dell'atto, salvo limitare l'operatività di detto principio solo ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 e non anche a quelli precedenti;

Considerato che siffatta limitazione temporale dei richiamati principi costituzionali appare ingiustificabile perché chiaramente illogica prim'ancora che antiggiuridica;

Rilevato l'insanabile contrasto tra i citati principi costituzionali (richiamati in occasione del vaglio di costituzionalità del citato art. 7 comma 2 lettera a) della legge 27 luglio 2000 n. 212), e l'art. 36 comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008 n. 31;

Ritenuto che non è possibile, a sommosso parere di questo Ufficio, conservare nell'ordinamento giuridico la richiamata disposizione normativa di cui all'art. 36 comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007 n. 248, convertito,



con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008 n. 31, attraverso la c.d. «prova di resistenza», anche in considerazione del tenore letterale assolutamente chiaro e perentorio utilizzato nell'occasione dal Legislatore ordinario che esclude categoricamente la nullità dell'atto, dunque l'operatività dei principi costituzionali di cui agli artt. 97 e 24 della Costituzione, per i ruoli consegnati agli agenti della riscossione prima del 1° giugno 2008;

Rilevato che la violazione dei richiamati principi costituzionali incide sulla validità dell'atto e non sulla mera sua irregolarità per cui, provando ad armonizzare le scelte del Legislatore ordinario con l'affermazione dei principi costituzionali in materia effettuata dal Giudice delle Leggi, non potrebbe comunque prevedersi per il periodo precedente al 1° giugno 2008 una sanzione diversa dalla nullità dell'atto (quale la sua inefficacia), non solo per una ingiustificata disparità di trattamento, quanto piuttosto per il rilievo che l'omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, rientrando nell'ambito dei vizi motivazionali dell'atto amministrativo, comporta per costante ed univoca interpretazione giurisprudenziale l'invalidità dell'atto medesimo e non semplice irregolarità o inefficacia;

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 — decreto convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31 nella parte in cui dispone che la nullità delle cartelle di pagamento, per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, operi solo relativamente ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 e che la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti costituite in giudizio nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Giarre, addì 16 giugno 2009

Il giudice di pace: LO GIUDICE

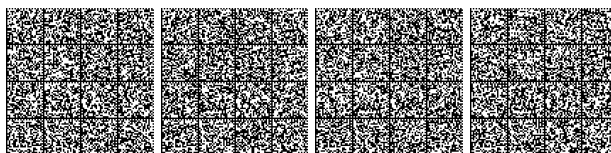
10C0403

N. 151

*Ordinanza del 16 giugno 2009 emessa dal Giudice di pace di Giarre
nel procedimento civile promosso da Trombetta Vincenza contro Serit Sicilia S.p.a. ed altri*

Riscossione esattoriale - Cartella di pagamento - Nullità per omessa indicazione dei responsabili dei procedimenti di iscrizione a ruolo e di emissione e notificazione della cartella - Inapplicabilità di tale sanzione alle cartelle relative a ruoli consegnati agli agenti della riscossione anteriormente al 1° giugno 2008 - Contrasto con gli obblighi imposti ai concessionari dallo statuto dei diritti del contribuente - Violazione dei principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino - Lesione del diritto di difesa - Richiamo alla ordinanza n. 377 del 2007 della Corte costituzionale.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, art. 36, comma 4-ter, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31.
- Costituzione, artt. 24 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 7, comma 2, lett. a).



IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace di Giarre, nella persona del Dott. Avv. Massimo Lo Giudice con l'assistenza del sottoscritto Segretario nel processo promosso da Trombetta Vincenza residente in Giarre (Catania) contro la Serit Sicilia Spa, contro il Comune di Giarre e contro il Comune di Catania in data 16 giugno 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che le doglianze spiegate da parte attrice nel procedimento pendente al n. 269/08 R.G. attengono a pretese esattoriali discendenti dalla cartella di pagamento n. 293 2007 00754608 74 emessa, sulla scorta di ruoli relativi all'anno 2007, dalla Serit Sicilia Spa agente della riscossione per la Provincia di Catania, notificata in data 11 ottobre 2007;

Considerato che la decisione del ricorso, a parere di questo Ufficio, deve essere preceduta dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter (Disposizioni in materia di riscossione) del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (nella *Gazzetta Ufficiale*, 31 dicembre, n. 302) - decreto convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) nella parte in cui prevede la nullità delle cartelle di pagamento, per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, solo relativamente ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008, e che la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse, norma richiamata dalla costituita parte Serit Sicilia Spa;

Visto l'art. 7, comma 2, lettera a) (chiarezza e motivazione degli atti) della legge 27 luglio 2000, n. 212 (nella *Gazzetta Ufficiale*, 31 luglio, n. 177) (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) secondo cui gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento;

Vista l'ordinanza della Corte costituzionale, 9 novembre 2007, n. 377 emessa nel giudizio di legittimità costituzionale del predetto art. 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212, a mente della quale l'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, lungi dall'essere un inutile adempimento, ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono altrettanti aspetti del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione predicati dall'art. 97, comma 1 della Corte costituzionale;

Considerato che il predetto irrinunciabile principio costituzionale, così autorevolmente spiegato ed affermato dal Giudice delle leggi, non può sopportare alcuna plausibile mitigazione, e men che meno compressione, a seguito del richiamato provvedimento legislativo ordinario (decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31), evidentemente frutto di «oculate» scelte di politica economico-finanziaria palesemente irrispettose dei principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, sotto il profilo della trasparenza dell'attività amministrativa e della piena informazione del cittadino (art. 97 Cost.), e dell'inviolabile diritto di difesa del cittadino medesimo che deve essere in grado di poter esercitare in modo effettivo e non astratto eventuali azioni nei confronti del responsabile del procedimento (art. 24 Cost.);

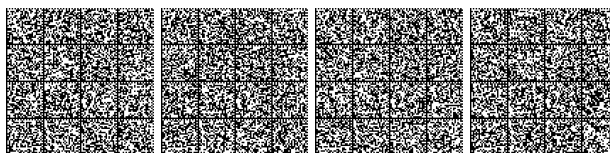
Rilevato che l'esigenza di garantire, comunque ed in ogni caso, la riscossione dei tributi non gode di un rango costituzionale superiore rispetto ai richiamati principi anch'essi costituzionali;

Rilevato altresì che la stessa norma ordinaria incriminata, non troppo velatamente, dà atto (riconoscendo la corretta interpretazione che dell'art. 7, comma 2, lettera a) della legge 27 luglio 2000, n. 212 ha dato il Giudice delle leggi) che l'omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e notificazione della stessa cartella costituiscono gravi vizi integranti vere e proprie cause di nullità dell'atto, salvo limitare l'operatività di detto principio solo ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 e non anche a quelli precedenti;

Considerato che siffatta limitazione temporale dei richiamati principi costituzionali appare ingiustificabile perché chiaramente illogica prim'ancora che antiggiuridica;

Rilevato l'insanabile contrasto tra i citati principi costituzionali (richiamati in occasione del vaglio di costituzionalità del citato art. 7, comma 2, lettera a) della legge 27 luglio 2000, n. 212), e l'art. 36 comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008 n. 31;

Ritenuto che non è possibile, a sommosso parere di questo Ufficio, conservare nell'ordinamento giuridico la richiamata disposizione normativa di cui all'art. 36, comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, con-



vertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, attraverso la c.d. «prova di resistenza», anche in considerazione del tenore letterale assolutamente chiaro e perentorio utilizzato nell'occasione dal legislatore ordinario che esclude categoricamente la nullità dell'atto, dunque l'operatività dei principi costituzionali di cui agli artt. 97 e 24 della Costituzione, per i ruoli consegnati agli agenti della riscossione prima del 1° giugno 2008;

Rilevato che la violazione dei richiamati principi costituzionali incide sulla validità dell'atto e non sulla mera sua irregolarità per cui, provando ad armonizzare le scelte del Legislatore ordinario con l'affermazione dei principi costituzionali in materia effettuata dal Giudice delle leggi, non potrebbe comunque prevedersi per il periodo precedente al 1° giugno 2008 una sanzione diversa dalla nullità dell'atto (quale la sua inefficacia), non solo per una ingiustificata disparità di trattamento, quanto piuttosto per il rilievo che l'omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, rientrando nell'ambito dei vizi motivazionali dell'atto amministrativo, comporta per costante ed univoca interpretazione giurisprudenziale l'invalidità dell'atto medesimo e non semplice irregolarità o inefficacia;

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

P. Q. M.

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 4-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, decreto convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31 nella parte in cui dispone che la nullità delle cartelle di pagamento, per omessa indicazione del responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo e di quello di emissione e di notificazione della stessa cartella, operi solo relativamente ai ruoli consegnati agli agenti della riscossione a decorrere dal 1° giugno 2008 e che la mancata indicazione dei responsabili dei procedimenti nelle cartelle di pagamento relative a ruoli consegnati prima di tale data non è causa di nullità delle stesse;

Sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza venga notificata alle parti costituite in giudizio nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Giarre, addì 16 giugno 2009

Il giudice di pace: LO GIUDICE

10C0404

N. 152

*Ordinanza del 3 febbraio 2010 emessa dal Tribunale di Taranto
nel procedimento penale a carico di Caliendo Barsanofrio ed altri*

Processo penale - Giudizio direttissimo - Possibilità per il giudice, constatata la non flagranza del reato, di restituire gli atti al pubblico ministero - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa dell'imputato - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura penale, art. 449, comma 4.
- Costituzione, artt. 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del procedimento innanzi numerato nei confronti di:

Caliandro Barsanofrio nato a Villa Castelli il 10 agosto 1966 - detenuto per questa causa presso la casa circondariale di Taranto;



Raia Vincenzo nato a Brindisi il 22 marzo 1959 - detenuto per questa causa agli arresti domiciliari;

Raia Gabriele nato a Grottaglie il 15 dicembre 1979,

tratti a giudizio direttissimo in stato di detenzione, il Raia Gabriele liberato dal tribunale del riesame;

Rilevato che i detti imputati sono stati tratti a giudizio direttissimo unitamente a Caliandro Ciro, il quale ha definito il processo mediante sentenza di applicazione della pena all'esito della quale altro giudice, dichiaratosi incompatibile, ha trasmesso gli atti a questo giudice per la trattazione del giudizio direttissimo nei confronti degli attuali imputati;

Ritenuto all'odierna udienza di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 449 quarto comma c.p.p. nella parte in cui non consente al giudice del dibattimento, investito del giudizio direttissimo, di deliberare la flagranza del reato, a seguito di arresto già convalidato, ai soli fini di valutare la legittima adozione del rito speciale;

Rileva quanto segue: gli imputati sono stati tratti a giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 449 quarto comma del c.p.p. a seguito di arresto convalidato dal giudice per le indagini preliminari, ma a tal fine il tribunale, per quanto si argomenterà, ritiene che la scelta del rito sia il frutto di una non corretta applicazione delle norme processuali che disciplinano il reato flagrante e, conseguentemente, la presentazione degli arrestati dinanzi al giudice per essere giudicati col rito direttissimo, essendosi concretate nel caso di specie violazioni di diritti costituzionali ineludibili posti a garanzia degli imputati, più specificamente il diritto della libertà personale e di difesa (artt. 13 e 24 della Costituzione).

A tale riguardo, occorre subito evidenziare i dati fattuali a monte della questione.

Alle ore 12,15 del 24 dicembre 2009 agenti del commissariato di P.S. di Grottaglie (Taranto) si portavano nella via Lazio di quel centro abitato dove era stato segnalato un accoltellamento; sul luogo rinvenivano personale sanitario che prestava assistenza a tale Raia Vincenzo; poco distante vi era altra persona ferita, successivamente identificata in Raia Gabriele che veniva trasportato con ambulanza presso l'ospedale civile di Taranto ove perveniva alle ore 13 venendo dai sanitari riscontrato affetto da «ferita da taglio penetrante emitorace sinistro con voluminoso ematoma sottocutaneo, ferita da taglio regione occipitale parietale sinistra» e, giudicato in prognosi riservata, ricoverato nel reparto di chirurgia. Il Raia Vincenzo veniva ricoverato nell'ospedale di Grottaglie presso il reparto di chirurgia, affetto da ferite da taglio dello scalpo in regione parietotemporale sinistra e regione glutea superiore sinistra. Personale del commissariato si portava presso l'ospedale di Grottaglie dove dal Raia Vincenzo apprendeva, oralmente, che a procedere all'aggressione era stato tale Onofrio; il seguito delle indagini conduceva ad identificare gli imputati Caliandro Barsanofio e Ciro. Oralmente da costoro venivano acquisite dichiarazioni che illustravano la propria versione dei fatti.

Alle ore 13,30 la polizia procedeva all'arresto in flagranza del reato di rissa aggravata sia i Raia che i fratelli Caliandro, questi ultimi altresì in flagranza del delitto di tentato omicidio. Il pubblico ministero formulava al G.i.p. richiesta di convalida dell'arresto per il delitto di rissa e di lesioni (artt. 582 e 585 c.p.) aggravate dall'uso di un coltello e di emissione di misure cautelari coercitive, stante la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza rivenienti dall'avvenuto arresto in flagranza; il G.i.p. convalidava gli arresti con la motivazione a stampa «perché eseguiti in flagranza», nonché misure cautelari coercitive. Nell'ambito di tale quadro processuale, che desta non poche perplessità, gli imputati venivano tratti a giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 449 quarto comma c.p.p. per rispondere degli anzidetti reati rubricati dal p.m. Alla prima udienza dibattimentale, come accennato, Caliandro Ciro ha definito la propria posizione mediante l'applicazione della pena di mesi nove di reclusione. Ora il rito direttissimo, per gli altri imputati, prosegue dinanzi a questo giudice.

Orbene, così riassunte le emergenze del verbale di arresto, nessuno può dubitare che la commissione dei reati di rissa e contro l'incolumità personale, questi ultimi come innanzi oggettivamente refertati, non si verificò in contesto spaziale e temporale caduto sotto la diretta percezione della polizia che effettuò le indagini, anzi sicuramente in un contesto spaziale e temporale ad essa estraneo e, pertanto, non si comprende come possa ipotizzarsi nel caso di specie l'arresto in flagranza di reato; si è già detto, inoltre, che previa conforme richiesta del p.m., il giudice per le indagini preliminari con modulo a stampa, e in totale assenza di motivazione, ha convalidato l'arresto «poiché eseguito in flagranza». Singolarmente, però, il provvisorio titolo detentivo operato dalla polizia per tentato omicidio è stato mutato, sin dalla interlocutoria fase dell'udienza di convalida, senza il supporto di diverse emergenze probatorie e ancora una volta senza alcuna motivazione, in lesioni lievi, aggravate solo dall'uso dell'arma.

Ciò detto in fatto, il giudicante investito del giudizio direttissimo e privo di ogni supporto conoscitivo concernente le ragioni giuridiche della convalida dell'arresto, e di quant'altro concernente le imputazioni oggetto della citazione a giudizio degli imputati osserva la normativa processuale vigente concernente i procedimenti a carico di persone pri-



vate della libertà personale, in applicazione dei menzionati articoli della Carta costituzionale è strutturata secondo il seguente, non contestabile paradigma processuale:

il cittadino può essere tratto in arresto dall'autorità di pubblica sicurezza soltanto nello stato di flagranza (art. 382 c.p.p.) «allorché viene colto nell'atto di commettere il reato ovvero, se subito dopo il reato è inseguito dalla polizia giudiziaria, ovvero è sorpreso con cose e tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima». La nozione della flagranza e della quasi flagranza è semplice e non ammette opinabili interpretazioni, atteso che in entrambi i casi il presupposto della privazione della libertà da parte del soggetto da parte della polizia fonda sul fatto che la commissione del reato sia caduta sotto la diretta percezione della polizia operante;

al di fuori dei casi di flagranza, e nelle ipotesi tassativamente previste dalla legge, la polizia può operare il fermo di chi sia ritenuto autore del reato;

in entrambe le ipotesi, il pubblico ministero, dapprima, e poi il giudice per le indagini preliminari in sede di udienza di convalida dispongono la immediata liberazione del soggetto, ai sensi degli artt. 389 e 391 del c.p.p., se accertano che l'arresto o il fermo non sono stati legittimamente eseguiti;

l'ultima ipotesi di privazione della libertà personale è quella in cui l'autore del reato sia sottoposto a misura cautelare coercitiva adottata dal giudice che procede (G.i.p. nel corso delle indagini preliminari).

La regolamentazione dell'*iter* processuale che segue, per i soggetti in stato di detenzione a seguito dei casi di privazione della libertà innanzi evidenziati, in ossequio al diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione e dalle norme di rito attuative dello stesso consiste:

per il fermato e colui che è sottoposto a misura cautelare nello svolgimento di indagini preliminari e dell'avviso di conclusioni dello stesso, all'esito delle quali, a seconda della tipologia dei reati, la responsabilità dell'imputato va sottoposta anche al vaglio del giudice dell'udienza preliminare;

soltanto l'accertamento flagrante del fatto reato, vale a dire di una situazione fattuale non opinabile né controvertibile, priva l'imputato della fase delle indagini preliminari, consentendo che lo stesso sia tratto a giudizio con le forme del rito direttissimo che, in diretta correlazione con la certezza dell'accertamento del fatto, costituisce procedura dibattimentale agile e di rapida definizione.

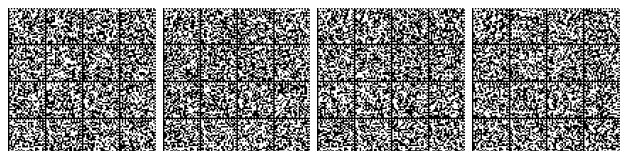
Peraltro, il rito direttissimo con imputati in stato di detenzione è disciplinato dal codice con duplice fattispecie processuale, entrambe previste dall'art. 449: quella in cui la convalida è demandata allo stesso giudice del dibattimento e quella, come nel caso di specie, prevista dal comma 4 in cui, allorché il giudice per le indagini preliminari ha convalidato l'arresto, il pubblico ministero presenta l'imputato al giudice perché: proceda a giudizio direttissimo.

Così riassunta la normativa processuale che interessa il presente procedimento va rilevata una evidente anomalia insita nella disciplina dell'art. 449 laddove, mentre se il giudice del dibattimento non convalida l'arresto in flagranza di reato restituisce gli atti al pubblico ministero perché, in ossequio allo schema processuale innanzi tratteggiato e nel rispetto e a tutela delle garanzie difensive dell'imputato, proceda con le forme ordinarie, quando l'arresto è stato convalidato da altro giudice (G.i.p.) la dizione della norma parrebbe imporre la celebrazione, comunque, del giudizio direttissimo.

Il che già di per sé appare una contraddizione logica non sostenibile perché la norma viola i diritti della difesa nella parte in cui, se la flagranza è inesistente, priva l'imputato del diritto di vedere accertata la propria responsabilità con regolari indagini preliminari e, occorrendo, col vaglio dell'udienza preliminare che, quindi, gli sarebbe arbitrariamente sottratta. Per altro verso la giurisdizione dibattimentale, per effetto di apparente e fallace rappresentazione della flagranza di reato, risulta incomprensibilmente espropriata della funzione di accertare con la rapidità, connaturata al rito direttissimo, fatti che, in realtà, possono comportare defatiganti istruzioni dibattimentali. È appena il caso di ribadire, al riguardo, che il rito direttissimo è caratterizzato dalla rapida ed incontrovertibile deliberazione dei fatti nella sede dibattimentale e la recente innovazione legislativa (cosiddetto decreto sicurezza d.l. 23 maggio 2008, n. 92), che ha reso obbligatoria tale forma di giudizio, con le ricadute che ciò comporta in termini di carico di lavoro, non pare possa relegare il tribunale a spettatore inerte di flagranze di reato inesistenti, soprattutto se non convenientemente motivate in sede di controllo da parte dei magistrati a ciò deputati.

Ora, è pur vero che il controllo rituale della convalida dell'arresto è demandato alla Corte di cassazione, ma il fatto che un arrestato non abbia esperito il relativo ricorso avverso l'ordinanza di convalida del suo arresto (per le più svariate motivazioni di scelte processuali) non equivale a dare allo stesso il suggello della sua legalità, a meno che non si vogliano rispolverare vetusti concetti alla stregua dei quali il provvedimento giurisdizionale *facit de albo nigrum* e simili.

Orbene, le considerazioni innanzi svolte non vengono espone dal giudicante per mera astrazione, in quanto l'esperienza storica della propria attività giurisdizionale in loco ha rilevato, con estrema frequenza, le anomale situazioni di



fatto innanzi illustrate e in un caso, deliberata la clamorosa inesistenza della flagranza di reato già oggetto di intervenuta convalida, gli atti sono stati restituiti all'ufficio del pubblico ministero perché procedesse con il rito ordinario, motivando che la dizione dell'art. 449 comma 4 c.p.p. «allorché l'arresto in flagranza di reato sia stato già convalidato» consiste in una endiadi che costituisce un presupposto complesso della fattispecie oggetto della valutazione per l'esperibilità del rito, non riferita al mero dato formale di una intervenuta convalida, ma estesa anche al presupposto fondamentale della esistenza di una flagranza di reato. Purtuttavia, la conseguente impugnazione (da parte dell'organo inquirente) ha fatto statuire ad una sezione della Suprema Corte che «la dizione letterale» della norma impone, comunque, la celebrazione del rito direttissimo.

Sicchè, alla luce di ciò e attesa ogni considerazione innanzi svolta che possa coinvolgere la inequivoca compromissione del diritto di difesa degli imputati e la celebrazione di un processo «equo», non resta al giudicante che dubitare della legittimità costituzionale della norma processuale in questione, nella parte in cui non consente al giudice del dibattimento di sindacare *incidenter tantum* la convalida già effettuata dal G.i.p., al solo fine di stabilire se il giudizio direttissimo sia da ritenere ritualmente e correttamente instaurato e debba, ciononostante, essere celebrato. Ciò detto in ordine alla non manifesta infondatezza della questione che si solleva d'ufficio, occorre valutare se la soluzione del quesito da parte della Corte costituzionale sia ammissibile, vale a dire se risponda all'ulteriore requisito della indispensabilità con la definizione del giudizio in corso. Recita, infatti, il comma secondo dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 che la questione di legittimità costituzionale di una norma di legge va demandata alla deliberazione della Corte «qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione».

Ebbene, a tale ulteriore quesito il giudicante ritiene di dover dare risposta affermativa in quanto, a fronte di una sostanziale lesione del diritto di difesa patita dagli imputati, perché dovendosi procedere con le forme del rito ordinario nel corso del quale accertare le responsabilità in ordine alla rissa aggravata ed ai fatti lesivi occorsi, sono stati privati della fase delle indagini preliminari, sede naturale per l'esperienza di quegli accertamenti e, conseguentemente della propria difesa, culminante nell'avviso di cui all'art. 415-bis c.p.p., non è possibile dichiarare la nullità della citazione per direttissima, blindata da una formale intervenuta convalida, ancorché non motivata, dell'arresto in flagranza per i reati dei quali sono chiamati a rispondere. Quindi, secondo l'orientamento della Corte di legittimità, il giudizio deve proseguire, nonostante il tribunale ravvisi tale *vulnus* difensivo, oltre che il *vulnus* del sovvertimento nella gestione di un corretto *iter* processuale. Ne deriva, da ciò, una fase di stallo decisionale per il tribunale, inibito alla celebrazione del giudizio nel rispetto delle norme processuali innanzi richiamate e, pertanto, la soluzione dell'eccezione prospettata si appalesa come indispensabile per la definizione del giudizio nell'alveo anche del «giusto processo» imposto dall'art. 111 della Costituzione.

P. Q. M.

Letto e applicato l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 449, comma 4 del codice di procedura penale, per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il giudice investito del giudizio direttissimo, constatata la non flagranza del reato, possa restituire gli atti al pubblico ministero;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria alle parti non presenti all'udienza, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Manda alla cancelleria per la trasmissione dell'ordinanza alla Corte, corredata di copia degli atti processuali e della prova della notificazione e delle comunicazioni anzidette.

Così deciso in Taranto il 3 febbraio 2010.

Il giudice: LA MARCA



N. 153

*Ordinanza del 18 gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Ahmed Attia Abdelhamid Mohamed*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analogia ipotetica criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97.

IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace dott. Giuseppe Geremia, all'udienza del 18 gennaio 2010 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Ahmed Attia Abdelhamid Moahamed, nato a Sharkia il 24 aprile 1986 domiciliato in Vigevano via Cuneo n. 17 elettivamente domiciliato presso il difensore di ufficio Avv. Barbara Signoretto del foro di Vigevano con studio in Vigevano via Cairoli n. 32, ass. e dif. di ufficio dall'Avv. Barbara Signoretto del foro di Vigevano con studio in Vigevano via Cairoli n. 32, imputato reato p. e p. dall'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di legge del citato decreto legislativo inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Accertato in Vigevano il 25 agosto 2009.

Premesso che:

in data 25 agosto 2009 l'U.P.G. Isp. Superiore Mazzini Marco del Commissariato di Pubblica Sicurezza di Vigevano inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano richiesta di autorizzazione (prot. n. 4515/2009) alla presentazione immediata a giudizio, ai sensi dell'art. 20-bis del decreto legislativo n. 274/2000, del suddetto imputato perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998;

con provvedimento in data 15 settembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la p.g. alla presentazione immediata dell'imputato, come sopra identificato, avanti il giudice di pace per l'udienza del 16 novembre 2009;

che, a seguito di rinvio d'Ufficio per assenza del P.M., all'udienza odierna, il difensore dell'imputato (contumace) preliminarmente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009, in relazione agli artt. 2, 3, comma 1, 10, 25, comma 2, 27, comma 1, della Costituzione;

OSSERVA

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009.

a) Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La nuova fattispecie criminosa appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ed indica, tra i principi fondamentali e inderogabili, l'adempimento del dovere di solidarietà, quale componente essenziale di una società aperta, costruita sull'accoglienza e sull'emancipazione di coloro che sono in condizione svantaggiata.

b) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano.



L'irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato è costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-*bis*. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

L'irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da € 5.000 ad € 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal G.d.P., laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14, comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio di una mera sanzione, se pur elevata e non oblationabile ex art. 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva.

c) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento fra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 286/1998.

L'irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14, comma 5-*ter*, del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-*bis* risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, che è più grave ed assorbe la contravvenzione predetta.

d) Violazione degli artt. 3 e 25, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.

Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo.

e) Violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione.

Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori incombeni di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.



In sintesi, per quanto esposto, la questione di costituzionalità appare a questo giudice rilevante e, comunque, non manifestamente infondata. Inoltre, la rilevanza nel processo in oggetto deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009 con riferimento agli artt. 2, 3, 25, comma 2, e 97 della Costituzione, nonché al principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Vigevano, addì 18 gennaio 2010

Il Giudice di pace: GEREMIA

10C0428

N. 154

*Ordinanza del 30 novembre 2009 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Abuolenein Hossan*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97.

IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di Pace dott.ssa Quaroni Cristiana, nel procedimento penale a carico di: Abuolenein Hossan nato a Elgharbia (Egitto) il 1° gennaio 1971, in contumacia, assistito e difeso d'Ufficio dall'avv. Marta Miante del Foro di Vigevano, imputato del reato di cui all'art. 10-bis d.lgs. n. 286/1998 perché faceva ingresso e si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di legge del citato decreto legislativo inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Accertato in Vigevano il 19 agosto 2009.

All'udienza del 30 novembre 2009 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che:

in data 20 agosto 2009 l'Ufficiale di P.G. della Stazione Carabinieri di Vigevano inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano, richiesta di autorizzazione alla presentazione immediata — ai sensi dell'art. 20-ter del d.lgs. n. 274/2000 e successive modifiche — dell'imputato sopra indicato in relazione all'art. 10-bis



d.lgs. n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni inerenti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato;

con provvedimento in data 15 settembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la Polizia Giudiziaria alla presentazione immediata dell'imputato, come sopra identificato, avanti il giudice di pace per l'udienza odierna alla quale, l'imputato stesso non comparivano, venendo, pertanto, dichiarato contumace;

che il giudicante riteneva di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 come introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94, in relazione agli artt. 2, 3 comma 1 e 10, 25 comma 2 e 27 comma 1 della Costituzione.

O S S E R V A

a) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano.

La irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato è costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal Giudice di Pace ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-*bis*. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

La irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da euro 5.000 ad euro 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al Giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale sostituita). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal G.d.P., laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14 comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio di una mera sanzione, se pur elevata (da euro 5.000 ad euro 10.000) e non oblationabile ex art. 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto, i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva.

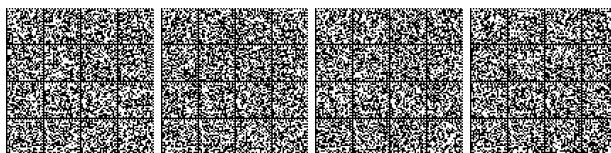
b) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998.

La irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14 comma 5-*ter* del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-*bis* risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14 comma 5-*ter* che è più grave ed assorbe la contravvenzione predetta.

c) Violazione degli artt. 3 e 25, comma 2 della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.



Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo.

d) Violazione dell'art. 97, comma 1 della Costituzione.

Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori incombeni di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.

e) Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La nuova fattispecie, infine, appare in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e che richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

In sintesi, per tutto quanto in precedenza esposto, la questione di costituzionalità come sopra enunciata, appare a questo Giudice rilevante e comunque, non manifestamente infondata. Inoltre la rilevanza nel processo in oggetto, deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 con riferimento agli artt. 2, 3, 25 comma 2 e 97 nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

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

Vigevano, addì 30 novembre 2009

Il giudice di pace: QUARONI

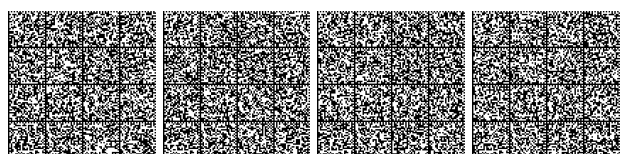
10C00429

N. 155

*Ordinanza del 18 gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Boulahia Bouchra*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato
- Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili
- Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs.
n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon
andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97.



IL GIUDICE DI PACE

Il giudice di pace, dott. Giuseppe Geremia, all'udienza del 18 gennaio 2010 ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale a carico di Boulahia Bouchra nata il 21 agosto 1975 a Casablanca (Marocco) residente in domiciliata in Vigevano - Via Dante, 12 presso il difensore d'ufficio, difesa d'ufficio dell'avv. Cavarsaschi Alberto del foro di Vigevano, imputata reato di cui all'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998 perché faceva ingresso e si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di legge del citato decreto legislativo inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Accertato in Vigevano 19 novembre 2009.

Premesso che:

in data 19 novembre 2009 l'U.P.G., Familiari Massimo, Sovrintendente della Polizia di Stato, in servizio presso il Commissariato di P.S. di Vigevano, inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano richiesta di autorizzazione (Prot. n. 5442/09) alla presentazione immediata a giudizio, ai sensi dell'art. 20-*bis* del d.lgs. n. 274/2000, della suddetta imputata perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 10-*bis* d.lgs. n. 286/1998;

con provvedimento in data 25 novembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la P.G. alla presentazione immediata dell'imputato, come sopra identificato, avanti il Giudice di pace per l'udienza del 18 gennaio 2010;

che, all'udienza odierna, il difensore dell'imputata (contumace) preliminarmente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009, in relazione agli artt. 2, 3, comma 1, 10, 25, comma 2, 27, comma 1, della Costituzione.

O S S E R V A

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/98, come introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009.

a) Violazione dell'art. 2 della Costituzione.

La nuova fattispecie criminosa appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ed indica, tra i principi fondamentali e inderogabili, l'adempimento del dovere di solidarietà, quale componente essenziale di una società aperta, costruita sull'accoglienza e sull'emancipazione di coloro che sono in condizione svantaggiata.

b) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato Italiano.

L'irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, avuti ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16 d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-*bis*. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

L'irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da € 5.000 ad € 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo Stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal G.d.P., laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14, comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio



di una mera sanzione, se pur elevata e non obblazionabile ex art. 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva.

e) Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quello di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 298/1998.

L'irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14, comma 5-ter, del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-bis risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, che più grave ed assorbe la contravvenzione predetta.

d) Violazione degli artt. 3 e 25, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello Stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.

Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello Stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti resistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. n. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo.

e) Violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione.

Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori oneri di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.

In sintesi, per quanto esposto, la questione di costituzionalità appare a questo Giudice rilevante e, comunque, non manifestamente infondata. Inoltre, la rilevanza nel processo in oggetto deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.

P. Q. M.

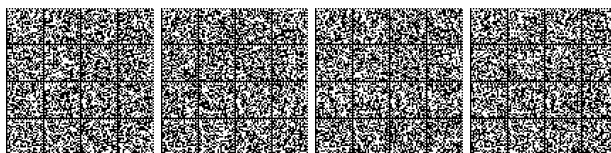
Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009 con riferimento agli artt. 2, 3, 25, comma 2, e 97 della Costituzione, nonché al principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Vigevano, addì 18 gennaio 2010

Il Giudice di pace: GEREMIA



N. 156

*Ordinanza del 18 gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Ali Mohmed*

Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto all'analogia ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97.

IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento penale a carico di: Ali Mohmed nato a Casablanca il 6 luglio 1972, di fatto senza fissa dimora, elettivamente domiciliato presso l'avv. Andrea Giovanni Bazzigaluppi del foro di Vigevano, difeso d'ufficio dall'avv. Andrea Giovanni Bazzigaluppi del foro di Vigevano, reato di cui all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni inerenti l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Accertato in Vigevano il 31 ottobre 2009.

All'udienza del 18 gennaio ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che:

in data 2 novembre 2009 l'Ufficiale di P.G., Bonifacio Vincenzo, dei Carabinieri di Vigevano inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano, richiesta di autorizzazione (n. 85/38-2 Prot.) alla presentazione immediata, ai sensi dell'art. 20-bis del d.lgs. n. 274/2000, del suddetto imputato perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998;

con provvedimento in data 9 novembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la P.G. alla presentazione immediata dell'imputato, come sopra identificato, avanti il giudice di pace per l'udienza del 18 gennaio 2010;

che, all'udienza odierna, il difensore dell'imputato (contumace) preliminarmente, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009, in relazione agli artt. 2, 3, comma 1, 10, 25, comma 2, 27, comma 1, della Costituzione;

O S S E R V A

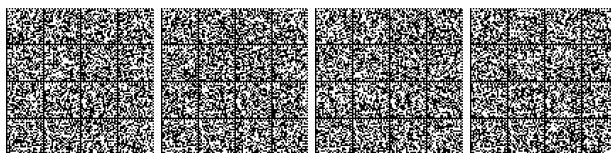
Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998, come introdotto dall'art. 1 comma 16 della legge n. 94/2009:

a) *Violazione dell'art. 2 della Costituzione.*

La nuova fattispecie criminosa appare, anzitutto, in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo ed indica, tra i principi fondamentali e inderogabili, l'adempimento del dovere di solidarietà, quale componente essenziale di una società aperta, costruita sull'accoglienza e sull'emancipazione di coloro che sono in condizione svantaggiata;

b) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano.*

L'irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato è costituito dall'allontanamento



dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-bis. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

L'irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da € 5.000 ad € 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal G.d.P., laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14, comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio di una mera sanzione, se pur elevata e non oblationabile ex art. 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva;

c) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998.*

L'irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14, comma 5-ter, del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-bis risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14, comma 5-ter, che è più grave ed assorbe la contravvenzione predetta;

d) *Violazione dell'art. 3 e 25, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.*

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.

Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo;

e) *Violazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione.*

Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori oneri di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.

In sintesi, per quanto esposto, la questione di costituzionalità appare a questo giudice rilevante e, comunque, non manifestamente infondata. Inoltre, la rilevanza nel processo in oggetto deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.



P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 94/2009 con riferimento agli artt. 2, 3, 25, comma 2, e 97 della Costituzione, nonché al principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Vigevano, addì 18 gennaio 2010

Il giudice di pace: GEREMIA

10C0431

N. 157

*Ordinanza del 25 gennaio 2010 emessa dal Giudice di pace di Vigevano
nel procedimento penale a carico di Yayachi Kamel*

**Straniero - Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato - Configurazione della fattispecie come reato
- Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili
- Disparità di trattamento rispetto all'analoga ipotesi criminosa di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs.
n. 286 del 1998 - Violazione del principio di personalità della responsabilità penale e del principio di buon
andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 10-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 16, lett. a), della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 2, 3, 25, comma secondo, e 97.

IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento penale a carico di: Tayachi Kamel, nato a Tunisi il 2 maggio 1974, di fatto domiciliato in Vigevano, via Riberia 29, difeso d'ufficio dall'avv. Rosemary Patrizi del Foro di Vigevano, imputato del reato di cui all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni di legge inerenti l'ingresso l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato.

Accertato in Gambolò il 28 settembre 2009.

All'udienza del 25 gennaio 2010 ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso che:

in data 28 settembre 2009 l'Ufficiale di p.g. dei Carabinieri di Gambolò inviava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano, richiesta di autorizzazione alla presentazione immediata — ai sensi dell'art. 20-ter del d.lgs. n. 274/2000 e successive modifiche — dell'imputato, in relazione all'art. 10-bis, d.lgs. n. 286/1998 perché si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni inerenti l'ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato;

con provvedimento in data 2 novembre 2009 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vigevano autorizzava la Polizia Giudiziaria alla presentazione immediata dell'imputato, come sopra identificato, avanti il giudice di pace per l'udienza del 25 gennaio 2010 alla quale, l'imputato non compariva, assistito dal difensore che, preliminarmente, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286/1998 come introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94, in relazione agli artt. 2, 3 comma 1 e 10, 25 comma 2 e 27 primo comma della Costituzione.



O S S E R V A

Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 come introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

a) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevolezza della scelta legislativa di criminalizzare l'ingresso e la permanenza dei clandestini nello Stato italiano.*

La irragionevolezza della nuova fattispecie criminosa è evidenziata dalla insussistenza di un benché minimo fondamento giustificativo, in quanto la sua sfera applicativa è destinata a sovrapporsi integralmente a quella dell'espulsione quale misura amministrativa. Infatti, l'obiettivo perseguito dalla nuova figura di reato è costituito dall'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio dello Stato. E ciò si desume chiaramente dalle previsioni accessorie alla fattispecie, aventi ad oggetto proprio l'espulsione dello straniero: tale misura è infatti prevista come sanzione sostitutiva irrogabile dal giudice di pace ai sensi dell'art. 16, d.lgs. n. 286/1998, appositamente modificato per comprendervi, tra i presupposti, la sentenza di condanna per il reato di cui all'art. 10-*bis*. Inoltre, la effettiva espulsione dello straniero in via amministrativa costituisce causa di non procedibilità dell'azione penale, il che rende ulteriormente evidente quale sia l'interesse primario perseguito dal legislatore. Pertanto la chiara finalità della nuova fattispecie incriminatrice, strumentale all'allontanamento dello straniero irregolare dal territorio italiano, ne sottolinea l'assoluta inutilità, essendo l'ambito di applicazione della nuova figura di reato perfettamente coincidente con quello della preesistente misura amministrativa dell'espulsione, sia sotto il profilo di soggetti destinatari, sia sotto il profilo della *ratio* giustificativa.

La irragionevolezza della nuova figura di reato emerge anche sotto il profilo sanzionatorio considerato nel suo complesso, quindi, non solo della pena dell'ammenda da euro 5.000 ad euro 10.000, ma anche del divieto di applicazione del beneficio condizionale della sospensione condizionale della pena e della facoltà concessa al Giudice di sostituire la pena pecuniaria con una sanzione più grave, quale quella dell'espulsione dallo stato per un periodo non inferiore a cinque anni (unico caso di misura sostitutiva più grave della sanzione principale sostituita). Che la sanzione sostitutiva in questione diventi la pena generalmente adottata dal GdP, laddove non ricorrano le cause ostative di cui all'art. 14, comma 1, è del tutto prevedibile, stante l'assoluta carenza di efficacia deterrente dell'ammenda prevista. Non sarà certo il rischio di una mera sanzione, se pur elevata (da euro 5.000 ad euro 10.000) e non obblazionabile ex art. 162 c.p., a scoraggiare quanti sono spinti ad emigrare da condizioni di vita insostenibili. Per altro, lo straniero clandestino, prevedibilmente, non avrà mai in concreto, i mezzi economici per pagare la somma a cui sarà condannato dal giudice, con evidente vanificazione di ogni tentativo di esecuzione coattiva.

b) *Violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'irragionevole disparità di trattamento tra la nuova fattispecie e quella di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998.*

La irrazionale ed ingiustificata disparità di trattamento tra le due fattispecie criminose — entrambe tese a colpire la stessa situazione soggettiva: lo straniero *ab origine* o divenuto clandestino — è stata evidenziata in quanto l'art. 14, comma 5-*ter* del citato decreto subordina la punibilità della permanenza dello straniero nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore, al fatto che ciò avvenga «senza giustificato motivo».

La nuova figura di reato, invece, non prevede alcuna scriminante con la conseguenza che il contravventore dell'art. 10-*bis* risulta posto in condizione peggiore dell'autore del delitto di cui all'art. 14, comma 5-*ter* che è più grave ed assorbe la contravvenzione predetta.

c) *Violazione dell'artt. 3 e 25, comma 2 della Costituzione, sotto il profilo della configurazione di una fattispecie penale discriminatoria, perché fondata su particolari condizioni personali e sociali, anziché su fatti e comportamenti riconducibili alla volontà del soggetto attivo.*

In effetti, si deve ammettere che la nuova figura di reato solo apparentemente sanziona la condotta (l'azione di ingresso e l'omissione del mancato allontanamento) ma in realtà è diretta a colpire la mera condizione personale dello straniero (costituita dal mancato possesso di un titolo abilitativo all'ingresso ed alla successiva permanenza nel territorio dello Stato) che è altresì una condizione sociale, propria di una categoria di persone.

Sanzionando penalmente in modo indiscriminato gli stranieri che soggiornano illegalmente nel territorio dello stato, la nuova disposizione presuppone arbitrariamente riguardo a tutti l'esistenza di una condizione di pericolosità sociale che, per giustificare l'affermazione di una responsabilità penale, deve invece, essere accertata in concreto e con riferimento ai singoli soggetti.

Del resto la Corte costituzionale (sent. n. 78/2007) ha escluso che la condizione di mera irregolarità dello straniero sia sintomatica di una pericolosità sociale dello stesso: pertanto, la criminalizzazione di tale condizione stabilita dalla nuova disposizione, si rivela, anche sotto questo aspetto, priva di fondamento giustificativo.

d) *Violazione dell'art. 97, comma 1 della Costituzione.*



Invero, in conseguenza della previsione di due distinti procedimenti (amministrativo e penale) diretti allo stesso fine, si finisce per influire negativamente sulla durata ragionevole del processo penale e ciò a prescindere da ogni altra considerazione relativa ai costi ed agli ulteriori incombeni di una nuova procedura che di fatto duplica quella già esistente.

e) *Violazione dell'art. 2 della Costituzione.*

La nuova fattispecie, infine, appare in contrasto con l'art. 2 della Costituzione che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo e che richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

In sintesi, per tutto quanto in precedenza esposto, la questione di costituzionalità come sopra enunciata, appare a questo Giudice rilevante e comunque, non manifestamente infondata. Inoltre la rilevanza nel processo in oggetto, deriva dalla semplice considerazione che in caso di declaratoria di illegittimità della norma denunciata, l'imputato finirebbe per non avere conseguenza alcuna sotto il profilo penale.

P. Q. M.

Visti gli artt. 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 introdotto dall'art. 1, comma 16 della legge 15 luglio 2009, n. 94 con riferimento agli artt. 2, 3, 25 comma 2 e 97 nonché del principio costituzionale di ragionevolezza della legge penale;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Vigevano, addì 25 gennaio 2010

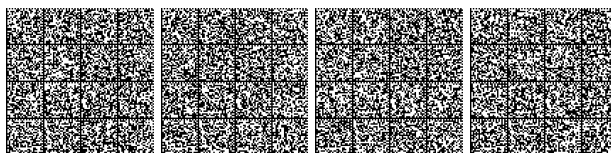
Il Giudice di pace: DEL GIUDICE

10C0432

ITALO ORMANNI, *direttore*

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(GU-2010-GUR-022) Roma, 2010 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





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 riportate nell'elenco consultabile sul sito www.ipzs.it,
al collegamento rete di vendita (situato sul lato destro della pagina).

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 i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2010 (salvo conguaglio) (*)

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 132,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 66,28)</i>	- annuale € 309,00 - semestrale € 167,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della CE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- 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: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 264,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 132,22)</i>	- annuale € 682,00 - semestrale € 357,00

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 2010**.

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 Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI ED APPALTI

(di cui spese di spedizione € 127,00)

(di cui spese di spedizione € 73,20)

- annuale € **295,00**
 - semestrale € **162,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,40)

(di cui spese di spedizione € 20,60)

- annuale € **85,00**
 - semestrale € **53,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 20% inclusa € 1,00

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo

Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%

Volume separato (oltre le spese di spedizione)

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

€ 190,00
 € **180,50**
 € 18,00

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 1 0 0 6 0 3 *

€ 6,00

