

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 144° Numero 1

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

---

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 gennaio 2003

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

---

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

---

**CORTE COSTITUZIONALE**



## S O M M A R I O

---

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 novembre 2002 (della Regione Toscana).

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Denunciata mancanza nella legge di delega di principi e criteri direttivi per l'emanazione di una normativa specifica relativa alle infrastrutture di telecomunicazioni - Violazione del criterio previsto dall'art. 1, secondo comma, legge n. 443 del 2001, circa la preventiva intesa con le Regioni per l'individuazione e localizzazione delle opere strategiche, sentiti previamente dalle stesse Regioni gli enti locali interessati - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, art. 76.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Possibilità di realizzazione delle opere in ogni parte del territorio comunale in deroga ad ogni previsione urbanistica e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento, ivi comprese quelle dell'art. 8, comma 1, lett. c), della legge n. 36 del 2001, che attribuisce alle Regioni le modalità di rilascio delle autorizzazioni all'installazione di impianti, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti - Denunciata eccedenza dall'ambito di applicazione della legge di delega n. 443 del 2001 della materia della protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, disciplinata con legge n. 36 del 2002 - Asserita minuziosa disciplina, in luogo della fissazione di standard minimi e per giunta con decreto legislativo anziché con legge del Parlamento, in materia di governo del territorio oggetto di legislazione concorrente regionale - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di tutela ambientale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 382 del 1999 e 407 del 2002.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, artt. 3, 4 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76 e 117.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Disciplina del procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni e per le opere connesse ed attribuzione delle relative funzioni agli enti locali - Violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza per l'allocatione delle funzioni amministrative.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, artt. 4 5, 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 118.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Attribuzione del valore di autorizzazione e di D.I.A., anche ai titoli già rilasciati e alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore della normativa - Applicazione della nuova normativa anche alle infrastrutture non individuate con il programma delle opere strategiche, in contrasto con l'art. 1 della legge n. 443 del 2001 - Eccesso di delega - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di governo del territorio e di tutela dell'ambiente e della salute - Violazione del principio della spettanza al legislatore regionale dell'allocatione delle funzioni amministrative agli enti locali.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, art. 12.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118 .....

- N. 44. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 dicembre 2002. (dell'ord. sern. prf. avv. Francesco Cossiga).
- Presidente della Repubblica - Sentenza della Corte Suprema di Cassazione-sez. III civile, nn. 8733 e 8734 del 27 giugno 2000, di annullamento con rinvio di due sentenze della Corte d'appello civile di Roma, in data 21 aprile 1997 e 16 marzo 1998, emesse in riforma di due decisioni del Tribunale civile di Roma di condanna del senatore Francesco Cossiga al risarcimento dei danni morali per le opinioni dallo stesso espresse quando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, nei confronti degli onorevoli Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal senatore Francesco Cossiga - Ritenuta legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica per la lesione del principio di irresponsabilità del Presidente della Repubblica e del relativo potere di esternazione in relazione ad opinioni espresse durante l'esercizio dell'incarico presidenziale.**
- Corte di cassazione, sentenze del 27 giugno 2000, nn. 8733 e 8734.
  - Costituzione, artt. 87 e 90 ..... Pag. 13
- N. 555. Ordinanza del Tribunale - sezione per il riesame di Torino, dell'11 ottobre 2002.
- Processo penale - Misure cautelari personali - Termini di durata - Computo - Pluralità di ordinanze restrittive per fatti diversi - Lamentata decorrenza dei termini, per tutti i reati in rapporto di connessione qualificata, dalla prima ordinanza, esclusivamente in caso di accertata sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare - Oppure, lamentata richiesta, ai fini della diversificazione dei termini di decorrenza, della verifica positiva della tempestività delle nuove contestazioni cautelari anche fuori dei casi in cui sia intervenuto il provvedimento che dispone il giudizio relativamente ai fatti oggetto di più remota contestazione - Violazione del principio costituzionale che riserva alla legge la durata dei termini di custodia preventiva.**
- Cod. proc. pen. art. 297, comma 3, nel testo sostituito dall'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332.
  - Costituzione, art. 13, ultimo comma ..... » 33
- N. 556. Ordinanza del Consiglio di Stato, del 4 novembre 2002.
- Radiotelevisione - Concessioni per la radiodiffusione sonora privata - Divieto di rilascio in favore di società controllate da persone fisiche o giuridiche di nazionalità straniera - Operatività del divieto solo per le società costituite in Italia e non anche per quelle costituite in Stati esteri della C.E.E. in cui vige un regime di reciprocità - Ingiustificato deteriore trattamento delle società italiane rispetto a quelle estere appartenenti alla C.E.E. - Violazione del principio di libertà di manifestazione del pensiero mediante radiodiffusione - Incidenza sui principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 17, comma 1; decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407, art. 1, comma 3, convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 482.
  - Costituzione, artt. 3, 21, 41 e 97 ..... » 42
- N. 557. Ordinanza del Tribunale di Milano, del 14 ottobre 2002.
- Straniero - Espulsione amministrativa - Procedimento giudiziario sul reclamo avverso il provvedimento di espulsione - Ammissione automatica dello straniero al beneficio del patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dalla sussistenza e dal controllo sulla sottostante situazione reddituale - Ingiustificato trattamento di privilegio dello straniero espulso rispetto a quello sottoposto a procedimento penale - Riproposizione di questione già oggetto di restituzione atti per 'ius superveniens' con ordinanza della Corte costituzionale n. 359 del 2002.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189; decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 142; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
  - Costituzione, art. 3 ..... » 44

N. 558. Ordinanza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona, del 4 novembre 2002.

**Legge ed atti equiparati - Decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia - Mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione della competenza al giudice dell'esecuzione - Mancanza di una valida delega a disciplinare la materia delle pene pecuniarie.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. 237, 238 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via ulteriormente subordinata: reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione della competenza al giudice dell'esecuzione - Contrarietà ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge delega.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via ancora subordinata: Legge ed atti equiparati - Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Omessa indicazione di criteri e di principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.**

- Legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7.
- Costituzione, art. 76.

**Reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione all'organo giudiziario, cui la legge attribuisce le funzioni di cognizione, anche di competenze non pertinenti a quella funzione - Mancata applicazione della procedura di cui all'art. 667 (recte: 666), comma 4, cod. proc. pen. - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. 237 e 238, come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 97, primo comma, e 111, comma secondo .....

Pag. 48

N. 559. Ordinanza del giudice di pace di Carrara, del 16 maggio 2002.

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Questioni di costituzionalità sollevate con richiamo ad altra ordinanza del medesimo giudice.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), artt. 126, comma 7 (come modificato dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507) e 214.
- Costituzione, artt. 3 e (14, recte:) 24. ....

» 56

N. 560. Ordinanza del giudice di pace di Carrara, del 12 aprile 2002.

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento e illogicità manifesta - Deteriore trattamento sanzionatorio verso chi affidi il veicolo a persona con patente scaduta, rispetto a chi lo affidi a persona priva dei requisiti per la conduzione - Ingiustificata identità di trattamento sanzionatorio in raffronto all'ipotesi di cui all'art. 116, comma 13, del codice della strada - Disparità rispetto al trattamento meno afflittivo previsto dall'art. 128 del codice della strada per chi sia stato dichiarato temporaneamente inidoneo alla guida.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7 (come modificato dall'art. 19, comma 3, decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507).
- Costituzione, art. 3.

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria - Possibilità di restituzione del veicolo solo dopo il provvedimento che decide sull'opposizione - Contrasto con il diritto di difesa.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 214, comma 6.
- Costituzione, art. 24 .....

Pag. 57

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 novembre 2002  
(della Regione Toscana)*

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Denunciata mancanza nella legge di delega di principi e criteri direttivi per l'emanazione di una normativa specifica relativa alle infrastrutture di telecomunicazioni - Violazione del criterio previsto dall'art. 1, secondo comma, legge n. 443 del 2001, circa la preventiva intesa con le Regioni per l'individuazione e localizzazione delle opere strategiche, sentiti previamente dalle stesse Regioni gli enti locali interessati - Eccesso di delega.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, art. 76.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Possibilità di realizzazione delle opere in ogni parte del territorio comunale in deroga ad ogni previsione urbanistica e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento, ivi comprese quelle dell'art. 8, comma 1, lett. c), della legge n. 36 del 2001, che attribuisce alle Regioni le modalità di rilascio delle autorizzazioni all'installazione di impianti, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti - Denunciata eccedenza dall'ambito di applicazione della legge di delega n. 443 del 2001 della materia della protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, disciplinata con legge n. 36 del 2002 - Asserita minuziosa disciplina, in luogo della fissazione di standard minimi e per giunta con decreto legislativo anziché con legge del Parlamento, in materia di governo del territorio oggetto di legislazione concorrente regionale - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di tutela della salute e di tutela ambientale - Richiamo alle sentenze della Corte costituzionale nn. 382 del 1999 e 407 del 2002.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, artt. 3, 4 5, 6, 7, 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 76 e 117.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Disciplina del procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni e per le opere connesse ed attribuzione delle relative funzioni agli enti locali - Violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza per l'allocazione delle funzioni amministrative.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, artt. 4 5, 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, art. 118.

**Opere pubbliche - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Disposizioni per accelerarne la realizzazione, in attuazione della legge n. 443/2001 (c.d. legge obiettivo) - Attribuzione del valore di autorizzazione e di D.I.A., anche ai titoli già rilasciati e alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore della normativa - Applicazione della nuova normativa anche alle infrastrutture non individuate con il programma delle opere strategiche, in contrasto con l'art. 1 della legge n. 443 del 2001 - Eccesso di delega - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di governo del territorio e di tutela dell'ambiente e della salute - Violazione del principio della spettanza al legislatore regionale dell'allocazione delle funzioni amministrative agli enti locali.**

- Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, art. 12.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

Ricorso per la Regione Toscana, in persona del Presidente *protempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 1136 del 21 ottobre 2002, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Vito Vacchi, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni, presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, Via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *protempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, «Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443», per violazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 76 Cost.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 215 del 13 settembre 2002 è stato pubblicato il decreto legislativo 4 settembre 2002 n. 198, contenente la disciplina della procedura accelerata per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche.

In sintesi, l'art. 3 stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche ai sensi della legge n. 443/2001 sono opere di interesse nazionale, realizzabili solo con le procedure dettate dal decreto, in deroga all'art. 8, comma 1 lett. c) della legge n. 36/2001, il quale attribuisce alla competenza regionale determinare le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di telefonia mobile, radioelettrici e di radiodiffusione. Dette infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, ad esclusione delle torri e dei tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre, sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento.

Le opere civili, gli scavi e quant'altro necessario per le infrastrutture sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria, pur restando di proprietà degli operatori.

L'art. 4 stabilisce che l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni per gli impianti radioelettrici sono autorizzati dagli enti locali, previo accertamento dell'ARPA circa la compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione ai campi elettromagnetici.

L'art. 5 detta la procedura per il rilascio della suddetta autorizzazione, predisponendo anche lo schema per la presentazione della domanda.

È altresì disposto che per gli impianti con tecnologia UMTS o altre con potenza in singola antenna uguale o inferiore a 20 Watt è sufficiente la denuncia di inizio attività conforme ai modelli predisposti dagli enti locali o, in mancanza, conforme al modello B allegato al decreto stesso.

L'approvazione del progetto adottata a maggioranza dei presenti alla conferenza dei servizi sostituisce ad ogni effetto gli atti di competenza delle singole amministrazioni e vale altresì come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori.

L'art. 6 stabilisce che l'autorizzazione debba essere rilasciata dall'ente locale entro novanta giorni dalla richiesta e che si intende assentita ove entro dato termine non sia comunicato un provvedimento negativo. Ciò a meno che non vi sia un dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela alla salute o alla tutela del patrimonio artistico, perché, in tal caso, la decisione è rimessa al Consiglio dei ministri, con applicazione, per quanto compatibili, delle disposizioni contenute negli artt. 14 e seguenti della legge n. 241/1990.

L'art. 7 detta la procedura per la realizzazione di opere civili e per l'effettuazione di scavi e di occupazioni di suolo pubblico che si rendano necessari per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni.

L'art. 8 detta la procedura per la condivisione dello scavo e per la cubicazione dei cavi per telecomunicazioni.

L'art. 9 disciplina la procedura da seguire per l'autorizzazione e l'approvazione del progetto qualora l'installazione di infrastrutture di telecomunicazioni interessi aree di proprietà di più enti, pubblici o privati.

L'art. 10 stabilisce che gli operatori di telecomunicazioni hanno l'obbligo di tenere indenne l'ente locale o l'ente proprietario delle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi



di installazione e manutenzione e di ripristinare le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale; nessun altro onere finanziario può essere imposto all'operatore, salva l'applicazione della tassa o del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

L'art. 11 dispone che gli operatori possono agire direttamente in giudizio per far cessare impedimenti e turbative al passaggio e alla installazione delle infrastrutture.

L'art. 12 prevede che i titoli già rilasciati per l'installazione delle infrastrutture si intendono ad ogni effetto considerati come autorizzazioni rilasciate ai sensi del presente decreto e che le istanze già presentate per gli impianti con potenza uguale o inferiore a 20 watt valgono come denuncia di inizio attività. L'art. 13 prevede infine che le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono nell'ambito delle loro competenze alle finalità di cui al presente decreto.

Il decreto è incostituzionale e lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita alla regione ricorrente per i seguenti motivi di

#### D I R I T T O

1. — Violazione dell'art. 76 della Costituzione. In primo luogo va verificato quale sia la legge delega che costituisce il presupposto del decreto legislativo in oggetto. Nelle premesse si legge che questa è la legge n. 443/2001 (art. 1, secondo comma), cioè la c.d. legge obiettivo.

Ma la legge 443, da un lato, non contiene principi e criteri direttivi al Governo per l'emanazione di una normativa specifica per le infrastrutture di telecomunicazione e, dall'altro, l'art. 1, secondo comma, della legge n. 443 prevede, come criterio per l'esercizio della delega da parte del Governo, che le opere strategiche sono individuate e localizzate d'intesa con la regione che a tal fine provvede a sentire preventivamente gli enti locali interessati.

Tale criterio è del tutto disatteso dal decreto legislativo in oggetto, dato che l'art. 3 dispone che le infrastrutture in oggetto sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, in deroga ad ogni previsione urbanistica e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento.

Non solo. La delibera del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001 richiamata nelle premesse del decreto non contiene nemmeno una precisa individuazione delle infrastrutture di telecomunicazione da realizzare. Essa infatti riassume genericamente i piani di investimento dei principali operatori privati, ma rinvia ad una futura delibera del CIPE l'individuazione delle opere di telecomunicazione considerate strategiche.

Quindi il Governo ha già dettato la procedura da seguire per gli impianti di telecomunicazione strategici, senza che i medesimi siano stati previamente individuati e localizzati d'intesa con la regione (come invece dispone la legge n. 443).

Inoltre l'art. 3 del decreto legislativo in esame prevede la deroga anche alle disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, lett. e), della legge n. 36/2001 che attribuisce alle regioni le modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione degli impianti, in conformità a criteri di semplificazione amministrativa, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti.

Pertanto il decreto contiene disposizioni che eccedono comunque dall'ambito di applicazione della legge delega n. 443 e che vanno a modificare leggi, quale la legge n. 36/2002 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, che non avrebbero dovuto essere oggetto di intervento in base alla delega conferita (il profilo era infatti stato evidenziato in sede di conferenza Stato-regioni, ma è stato del tutto ignorato dal legislatore delegato).

Per i rilevati motivi sussiste quindi la violazione dell'art. 76 Cost., con conseguente eccesso di delega legislativa, che la regione ricorrente è legittimata a far valere in quanto detta violazione determina una menomazione delle attribuzioni regionali (Corte Cost. n. 393/1992; 343/1991; 407/1989).

2. — Illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 per violazione dell'art. 117 Cost. Va poi individuata la materia oggetto del decreto in questione, per verificarne il suo fondamento costituzionale.

L'art. 117 Cost. contempla la materia «ordinamento della comunicazione» tra quelle soggette a potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. Cosa si intenda con tale dizione non è ancora stato chiarito, né a tal fine offrono particolare aiuto i lavori preparatori del nuovo art. 117.

In questo vuoto, il riferimento più diretto è costituito dalla legge n. 249/1997 (c.d. legge Maccanico) che ha adottato il termine comunicazioni al plurale, riferendolo sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radio-televisivo. Se così è l'espressione «ordinamento della comunicazione» può intendersi come l'insieme delle regole che disciplinano quel settore delle comunicazioni che è oggetto della legge n. 249/1997.

Il decreto in oggetto non interviene nella suddetta materia, perché esso si limita unicamente a dettare le procedure «accelerate» per installare sul territorio le infrastrutture di telecomunicazione senza stabilire alcuna regola circa il sistema della comunicazione medesima.

In considerazione di tale contenuto del decreto, la materia interessata dal medesimo è quella del «governo del territorio», anch'essa soggetta alla potestà legislativa concorrente, in cui, spetta alla regione legiferare, mentre lo Stato deve unicamente limitarsi a donare i principi regolatori.

Il decreto in questione è invece ben lontano dal costituire una mera legislazione di principio (senza sottovalutare il fatto che sussiste sempre il problema dell'inadeguatezza costituzionale a che i principi siano dettati dal Governo con il decreto legislativo anziché dal Parlamento con legge ordinaria): gli articoli censurati contengono infatti una minuziosa disciplina della procedura da seguire per l'installazione territoriale degli impianti; addirittura sono predisposti i modelli per la domanda di autorizzazione e di denuncia di inizio attività; si stabiliscono nel dettaglio i casi in cui occorre l'autorizzazione e quelli in cui è sufficiente la denuncia di inizio attività. Non si prevede neppure la possibilità per le regioni di disciplinare la materia, considerando che l'art. 13, come sopra rilevato, fa salva solo la potestà legislativa delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Ma la lesione delle attribuzioni regionali è particolarmente accentuata dalla disposizione contenuta nell'art. 3, ove si stabilisce che le infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici sono compatibili con ogni destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento; le opere civili, gli scavi, le occupazioni di suolo pubblico sono assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria e sono dunque realizzabili sempre ove siano strumentali all'installazione delle infrastrutture suddette.

Non si prevede quindi alcuna programmazione nella localizzazione delle infrastrutture in esame ed è evidente che tale disposizione è idonea a vanificare la legislazione regionale in materia di governo del territorio e la pianificazione territoriale perché si attribuisce alla singola localizzazione delle infrastrutture la prevalenza su ogni altra destinazione urbanistica e su ogni altra disposizione di legge o di regolamento.

Né tale lesione può ritenersi «recuperata» dalla procedura che l'art. 5 detta per il rilascio del titolo abilitativo all'installazione.

Infatti è ammesso esprimere il motivato dissenso all'amministrazione interessata (peraltro non è spiegato quali queste siano in concreto e come vengano a conoscenza delle istanze di autorizzazione o di D.I.A. presentate), ma il dissenso resta comunque superabile in seno alla conferenza dei servizi; anche se il dissenso riguarda aspetti ambientali e di tutela della salute, la decisione finale è rimessa al Consiglio dei ministri.

3. — Illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10 per ulteriore violazione dell'art. 117 Cost. Le previsioni del citato art. 3 — per cui le infrastrutture in oggetto possono essere localizzate anche in deroga ad ogni altra disposizione di legge e di regolamento — e dell'art. 4 — per cui l'autorizzazione all'installazione è rilasciata previo accertamento della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti, con riferimento ai campi elettromagnetici, uniformemente a livello nazionale — sono ulteriormente lesive delle attribuzioni regionali.

La Regione ricorrente infatti si è dotata di una completa normativa in materia di impianti di telecomunicazione, dando attuazione ai principi contenuti nella legge n. 36/2001. Si tratta, in particolare, della legge regionale n. 54/2000 e della deliberazione n. 12/2002 che introduce la distinzione tra le aree sensibili o le aree idonee per localizzare gli impianti in questione e che detta le procedure per l'installazione e la modifica degli impianti stessi, attribuendo rilevanti funzioni ai comuni, chiamati ad attuare con propri regolamenti le previsioni legislative suddette.

Ebbene tutta questa normativa regionale e gli attuativi regolamenti nel frattempo emanati dai comuni vengono completamente vanificati dal decreto legislativo in questione, interferendo con le attribuzioni regionali, oltre che in materia di governo del territorio come sopra rilevato, anche in materia di tutela della salute, soggetta anch'essa alla potestà legislativa concorrente, e della tutela ambientale.

In merito è infatti noto che la Corte costituzionale nella sentenza n. 382/1999 e ancora nella recente pronuncia n. 407/2002, ha chiarito che l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali.

In particolare lo Stato può fissare gli standards minimi di tutela, ma non è precluso alle regioni dettare una maggiore tutela.

Questi principi non sono minimamente rispettati dalle sopra citate disposizioni del decreto in esame, con ulteriore illegittimità del medesimo per gli evidenziati profili.

4. — Illegittimità costituzionale degli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 per violazione dell'art. 118 Cost. Il decreto, come soprarilevato, agli artt. 4, 5, 6, 7, 8 e 9 disciplina dettagliatamente il procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni e per le opere connesse, attribuendo le relative funzioni agli enti locali. Per tale profilo il decreto si presenta lesivo anche dell'art. 118 Cost., con riferimento alle attribuzioni regionali.

Infatti l'art. 118 è chiaro nel determinare le regole ed i principi (sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) che devono presiedere alla distribuzione delle funzioni amministrative, ma non disciplina quale sia la fonte cui è rimessa tale distribuzione.

In merito deve osservarsi che il profilo relativo alla disciplina della materia non è scindibile da quello relativo all'allocazione delle funzioni, con la conseguenza che spetta alle regioni intestare le funzioni nelle materie in cui è loro riconosciuta la potestà legislativa regionale sia residuale che concorrente (in tal caso nel rispetto dei principi regolatori dettati dalla legge statale).

La validità di tale conclusione è stata riconosciuta dalla dottrina che si è occupata del problema, la quale ha evidenziato che «costituendo la allocazione delle funzioni una componente della disciplina delle materie cui esse attengono, la fonte della distribuzione non può che essere la legge che quelle materie è deputata a regolare. Sicché, fermo rimanendo che l'individuazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane è comunque rimessa alla legislazione statale in forza della previsione di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117, per il resto la legge statale ovvero la legge regionale, secondo le rispettive competenze, provvederanno ad intestare le competenze in applicazione delle regole e principi di cui all'art. 118, primo comma» (A. Corpaci «Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo», in *Le Regioni* n. 6/2001, pag. 1311).

Risulta perciò che l'art. 118, primo comma, e le esigenze di esercizio unitario ivi richiamate non possono costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale, come avviene nel caso in esame con le contestate disposizioni. L'art. 118, primo comma, si ripete, è norma che fissa i criteri per l'allocazione delle funzioni, ma non disciplina le fonti deputate ad allocare le stesse, e pertanto non rappresenta il presupposto su cui fondare variazioni e spostamenti rispetto alla titolarità della potestà legislativa, come stabilita dall'art. 117 Cost. Poiché nel caso in esame le materie interessate dalla normativa in oggetto concernono, come rilevato, il governo del territorio e la tutela della salute, compete al legislatore regionale procedere ad allocare le funzioni amministrative in capo agli enti locali, secondo l'art. 118 Cost, con la legge di disciplina del procedimento, nel rispetto dei principi che eventualmente il legislatore nazionale intenda stabilire.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 Cost. L'art. 12, nel dettare le disposizioni finali, attribuisce il valore di autorizzazione e di D.I.A. ai sensi del presente decreto anche ai titoli già rilasciati e alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore della nuova normativa.

La disposizione è incostituzionale sia per i motivi già enunciati ai punti precedenti, cui si rinvia, sia perché anticipa l'applicazione della nuova normativa anche alle infrastrutture che non sono state individuate con il programma delle opere strategiche come invece imporrebbe l'art. 1 della legge n. 443/2001.

Lo Stato, nell'adottare il decreto che ignora totalmente le Regioni a statuto ordinario (la norma contenuta nell'art. 13, si ripete, fa infatti salve solo le competenze previste dagli statuti delle regioni a statuto speciale) giustifica il contenuto del medesimo affermando:

che le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche sono opere di interesse nazionale;

che il decreto detta i principi fondamentali in materia di installazione delle opere suddette;

che i fini che la normativa intende perseguire sono quelli di liberalizzare il settore per creare un mercato effettivamente concorrenziale; di garantire servizi innovativi ai cittadini e agli utenti; di tutelare la salute e l'ambiente con il rispetto dei limiti stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione ai campi elettromagnetici.

È quindi evidente perché il decreto ignori le Regioni: i suddetti titoli legittimerebbero la competenza riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost.;

Tuttavia si contesta decisamente che i titoli richiamati dal decreto siano davvero validi per fondare, nel caso di specie, la competenza legislativa riservata allo Stato, per lo meno nei termini in cui la stessa è stata esercitata con il decreto in questione.

Infatti:

l'interesse nazionale non costituisce, nel nuovo titolo V, un limite alla potestà legislativa regionale e comunque il riferimento all'interesse nazionale non può di per sé escludere la potestà legislativa regionale nelle materie di competenza concorrente o residuale di cui all'art. 117, terzo e quarto comma Cost. Infatti la tutela degli interessi nazionali è espressa nel nuovo art. 117 solo in sede di elencazione tassativa dei compiti specificatamente riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Sarebbe fortemente riduttivo della riforma costituzionale ritenere sufficiente che l'etichetta «strategico» apposta ad un'opera o ad un intervento o ad un programma di lavori sia di per sé sufficiente per la totale riappropriazione in capo allo Stato di ogni competenza legislativa. Ciò tanto più considerando che il decreto legislativo in oggetto sottopone alla introdotta procedura derogatoria anche gli impianti con potenza in singola antenna uguale o inferiore a 20 Watt come possano essere definiti strategici per lo sviluppo del Paese impianti del genere è davvero arduo immaginarlo. Allora è evidente che la qualificazione di interesse nazionale dell'opera costituisce il modo per sottrarre l'installazione e la realizzazione di ogni tipo di impianto, indipendentemente dal reale carattere del medesimo, dal regime di competenze ordinarie riconosciute alle regioni *ex* artt. 117 e 118 Cost.;

contrariamente a quanto affermato nell'art. 1 del decreto, il medesimo non detta affatto principi fondamentali per l'installazione degli impianti, ma — come sopra rilevato — contiene una disciplina dettagliata, minuziosa, che non consente spazio alcuno alla legislazione regionale e, anzi, vanifica quella sino ad ora legittimamente adottata in materia di governo del territorio e di tutela della salute;

i fini della tutela della concorrenza e dei servizi ai cittadini — dichiarati nell'art. 1 — non costituiscono, in verità, l'oggetto del decreto, il quale si limita a disciplinare una procedura che agevola gli operatori che vogliono installare gli impianti. Non vi è disposizione nella normativa in esame che garantisca l'apertura del mercato a tutti gli operatori, per consentire una condizione di effettiva parità tra gli stessi (questo significa tutelare la concorrenza); né si disciplinano le modalità con cui assicurare i diritti di informazione e di comunicazione degli utenti. Non può certo ritenersi a tal fine sufficiente semplicemente avere nel territorio installati gli impianti richiesti dagli operatori;

la dichiarata volontà di tutelare la salute e l'ambiente non costituisce comunque motivo legittimante della totale esclusione dell'intervento regionale: da un lato infatti la tutela della salute è materia soggetta a potestà legislativa concorrente in cui quindi spetta alle Regioni legiferare e, d'altro canto, gli interventi legislativi regionali in materia ambientale sono stati riconosciuti legittimi dalla giurisprudenza costituzionale sopracitata, ove volti a dettare una normativa maggiormente rigorosa rispetto a quella statale. Più probabilmente, dunque, il reale obiettivo del decreto in oggetto è quello di eliminare ogni spazio per le regioni che hanno dimostrato, con leggi già vigenti, di volere adottare limiti più restrittivi rispetto a quelli stabiliti dallo Stato per quanto attiene ai campi elettromagnetici.

*P. Q. M.*

*Si confida che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002 n. 198, con riferimento alle disposizioni impugnate con il presente ricorso, sotto i profili e per le ragioni in esso illustrate.*

*Si deposita la delibera della Giunta regionale n. 1136/2002.*

Firenze-Roma, addì 7 ottobre 2002

AVV. Lucia BORA - AVV. Vito VACCHI - AVV. Fabio LORENZONI

02C1063

N. 44

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 dicembre 2002  
(dell'on. sen. prof. avv. Francesco Cossiga)*

**Presidente della Repubblica - Sentenza della Corte Suprema di Cassazione-sez. III civile, nn. 8733 e 8734 del 27 giugno 2000, di annullamento con rinvio di due sentenze della Corte d'appello civile di Roma, in data 21 aprile 1997 e 16 marzo 1998, emesse in riforma di due decisioni del Tribunale civile di Roma di condanna del senatore Francesco Cossiga al risarcimento dei danni morali per le opinioni dallo stesso espresse quando ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, nei confronti degli onorevoli Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal senatore Francesco Cossiga - Ritenuta legittimazione attiva dell'ex Presidente della Repubblica per la lesione del principio di irresponsabilità del Presidente della Repubblica e del relativo potere di esternazione in relazione ad opinioni espresse durante l'esercizio dell'incarico presidenziale.**

- Corte di cassazione, sentenze del 27 giugno 2000, nn. 8733 e 8734.
- Costituzione, artt. 87 e 90.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato per l'on. sen. prof. avv. Francesco Cossiga, rappresentato e difeso, in virtù di delega in calce al presente atto, dagli avv.ti prof. Franco Coppi, prof. Agostino Gambino e prof. Giuseppe Morbidelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Agostino Gambino in Roma, via dei Tre Orologi 14/a;

Contro la III sezione civile della Corte suprema di cassazione per l'annullamento delle sentenze nn. 8733 e 8734 del 27 giugno 2000.

1. — Le sentenze della Corte suprema di cassazione.

Con le sentenze di seguito indicate (Cass., III sez. civ., 27 giugno 2000, n. 8733, Flamigni c. Cossiga e Cass., III sez. civ., 27 giugno 2000, n. 8734, Onorato c. Cossiga), la suprema Corte di Cassazione ha disposto l'annullamento di due decisioni della Corte d'appello civile di Roma rese, rispettivamente, in data 21 aprile 1997 e

16 marzo 1998 ed emesse in riforma di due pronunce del Tribunale civile di Roma con le quali l'ex Presidente della Repubblica, on. sen. prof. avv. Francesco Cossiga, era stato condannato al risarcimento dei pretesi danni morali per le espressioni dal medesimo pronunciate, nel corso del suo mandato, nei confronti degli onorevoli Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato e da questi ritenute lesive del loro onore e della loro dignità. I giudici di primo grado erano giunti al convincimento che «fuori dell'esercizio delle sue funzioni il Presidente della Repubblica risponde come qualsiasi cittadino», perché la sua irresponsabilità è «strettamente correlata alla responsabilità dei ministri» che controfirmano gli atti presidenziali. Ad avviso del Tribunale di Roma, questa interpretazione si ricaverebbe tra l'altro da quanto disposto dalla legge 5 giugno 1989, n. 219 che, all'art. 8, prevede espressamente il caso dell'incompetenza del Comitato parlamentare per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica in caso di «reato diverso da quelli previsti dall'art. 90 della Costituzione» e, all'art. 9, contempla la conseguente «trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria ordinaria». Dall'assenza della controfirma su un atto presidenziale si potrebbe dunque «trarre un ragionevole sintomo o indizio della non riferibilità dell'atto medesimo ad una specifica finzione presidenziale». Inoltre l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica costituirebbe il «logico corollario della particolare posizione che la Costituzione assegna al capo dello Stato, posizione il più possibile avulsa da qualsiasi coinvolgimento del medesimo in attività di indirizzo politico ed amministrativo» ed «eminentemente rappresentativa e quale custode e garante della Costituzione medesima, al di fuori delle funzioni di governo». Essa, quindi, rappresenterebbe un «elemento rafforzativo della sua posizione (oltre che *super partes*) priva di «potere» di indirizzo politico» (così, Tribunale civile di Roma, I Sez. Civ., 22 giugno 1993, Onorato c. Cossiga).

Alle condanne pronunciate dal Tribunale civile di Roma si era opposta, invece, la Corte d'appello civile di Roma che aveva integralmente riformato le sentenze dei giudici primo grado. Per la Corte d'appello infatti «il carattere politico della funzione esercitata» dai titolari degli organi monocratici dello Stato apparato non consente «di distinguere il *munus* dalla persona fisica» giacché questa «si immedesima in esso sì che non è dato di distinguere la volontà dell'uno che non sia la volontà dell'altro». Il Capo dello Stato, ha proseguito il giudice d'appello, può esprimere «proprie valutazioni ed orientamenti in quanto, a suo insindacabile giudizio, ritenuti indispensabili per lo svolgimento della funzione di monito e di persuasione oltre che di garante dei valori costituzionali di cui è senz'altro uno dei maggiori esponenti quale viva *vox constitutionis*» senza, per questo, incorrere in responsabilità.

La suprema Corte di cassazione infine, annullando con rinvio ad altra Sezione della medesima Corte d'appello, è intervenuta per la prima volta in materia di immunità presidenziali *ex art. 90 Cost.*, precisandone natura ed estensione. Per fare ciò ha operato una complessa ricostruzione del ruolo e delle responsabilità del Presidente della Repubblica, optando per una lettura ampia dei poteri presidenziali nel senso di considerare il Capo dello Stato titolare non solo delle funzioni espressamente elencate nell'art. 87 della Costituzione ma, soprattutto, valorizzandone il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. Ed infatti essa ha considerato — in base agli artt. 89 e 90 Cost. — atti compiuti nell'esercizio delle funzioni non solo quelli ufficiali e controfirmati, ma anche «ogni atto, dichiarazione o comportamento che trovi la sua causa nella funzione o in un fine ad essa inerente». In quest'ottica è stato affrontato il problema del c.d. «potere» di esternazione che la suprema Corte ha ricondotto alla previsione del primo comma dell'art. 87 della Costituzione, in base al quale il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale. In tale veste infatti ben potrebbe il Capo dello Stato rivolgersi direttamente al Paese esplicando la sua naturale funzione di stimolo e di garanzia costituzionale. Secondo la Cassazione tale punto «merita di essere condiviso in nome del diritto vivente» e alla luce della «prassi» instauratasi.

Ma nonostante questa lettura ampia dei poteri presidenziali, anche attraverso il richiamo al «diritto vivente» e alla «prassi» per concretizzare un esercizio immune delle funzioni, rimane comunque necessario — sottolinea la Cassazione — che l'attività presidenziale «rientri tra quelle elencate» non potendosi parlare di una generale (e generica) funzione presidenziale, al di fuori delle suddette ipotesi. In proposito, la Cassazione, richiamandosi alla sentenza della Corte cost. n. 10 del 17 gennaio 2000, in tema di insindacabilità *ex art. 68 Cost.*, per cui: «Nel linguaggio e nel sistema della Costituzione, le «funzioni» riferite agli organi non indicano generiche finalità, ma riguardano ambiti e modi genericamente definiti», ha sostenuto che la ricostruzione ampia delle funzioni presidenziali trova perciò un limite nel dover comunque ogni atto o comportamento essere connesso con una delle

esplicite funzioni elencate. In altri termini, «in tanto è ammissibile un potere (o una facoltà) di esternazione del Presidente della Repubblica, in quanto esso sia strumentalmente diretto alla realizzazione di un compito presidenziale, pur nell'ampia accezione suddetta».

Per la Cassazione dunque l'irresponsabilità del Capo dello Stato *ex art. 90 Cost.* deve risultare strettamente connessa all'esercizio di concrete funzioni e quindi *ratione materiae e non ratione personae*. Sotto questo profilo essa ha infatti affermato che: «il principio di irresponsabilità del capo dello Stato è un istituto tipico delle forme di governo parlamentare», essendo «il logico corollario della particolare posizione» del Presidente in tale forma di governo, «avulsa da qualsiasi coinvolgimento in attività di indirizzo politico». Conseguentemente, «vi è (...) una profonda differenza tra lo Stato monarchico (art. 4 Statuto Albertino), dove l'irresponsabilità del Monarca era assoluta (la persona del re era «sacra ed inviolabile») e, quindi, *ratione personae* e lo Stato repubblicano, dove l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica è strettamente connessa all'esercizio delle funzioni presidenziali, ed è, quindi *ratione materiae*».

Di conseguenza, «gli atti compiuti fuori da detto esercizio non vanno esenti da responsabilità» perché l'irresponsabilità presidenziale va collegata alla sua posizione nel sistema che è, e rimane, quella di garante della Costituzione, privo, quindi, di poteri di politica attiva.

Dette sentenze, dalla motivazione pressoché identica, hanno pertanto statuito in punto di diritto quanto segue.

In primo luogo, in base all'art. 90 Cost., l'irresponsabilità giuridica del Capo dello Stato in sede civile, penale, amministrativa, deve considerarsi limitata unicamente agli «atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni» (ovvero quelli controfirmati ai sensi dell'art. 89 Costituzione e quelli, più o meno formali, che trovino la loro causa o in un fine inerente alla funzione ovvero nella funzione stessa, come ad esempio *ex art. 87 Cost.* nella rappresentanza dell'unità nazionale, che fonda la possibilità, in capo al Presidente, di parlare in nome del Paese) e non comprende quelle c.d. «extrafunzionali».

In secondo luogo, tra le funzioni del Presidente della Repubblica coperte dall'immunità, può annoverarsi anche la c.d. «autodifesa» dell'organo costituzionale, allorché l'ordinamento non assegni detta difesa alle funzioni di altri organi ovvero nei casi in cui oggettive circostanze concrete impongano l'immediatezza dell'autodifesa.

In terzo luogo, spetta all'autorità giudiziaria accertare se l'atto compiuto sia funzionale o extrafunzionale «salva la facoltà per il Presidente della Repubblica di sollevare il conflitto di attribuzione per menomazione» di fronte alla Corte costituzionale. In quarto luogo, il Presidente della Repubblica non è certamente vincolato ad esprimersi solo attraverso messaggi formali, ma comunque «il suo c.d. “potere di esternazione”, che non è equiparabile alla libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost., non integra di per sé una funzione, per cui è necessario che l'esternazione sia strumentale o accessoria ad una funzione presidenziale, perché possa beneficiare dell'immunità».

Infine, le ingiurie e le diffamazioni compiute dal Capo dello Stato «beneficiano dell'immunità solo se commesse “a causa” della funzione, e cioè come estrinsecazione modale della stessa, non essendo sufficiente la mera contestualità cronologica, che dà luogo solo ad atto arbitrario concomitante». A ciò si collega la considerazione per cui il c.d. «legittimo esercizio della critica politica, riconosciuto ad ogni cittadino, pur potendo sopportare toni aspri e di disapprovazione, non deve comunque trasmodare nell'attacco personale e nella pura contumelia, con conseguente lesione del diritto altrui all'integrità morale».

2. — L'ammissibilità del ricorso: la legittimazione dell'ex Presidente della Repubblica, senatore Francesco Cossiga, a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

In primo luogo, questa difesa ritiene di dovere svolgere alcune considerazioni preliminari sulla ammissibilità del ricorso che con il presente atto viene proposto sotto il duplice profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, ovvero circa la legittimazione dell'ex Presidente della Repubblica, senatore Francesco Cossiga, a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, è ben noto che la identificazione dei «poteri dello Stato» (art. 134 Cost.) e degli «organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono» (art. 37, legge 87 del 1953) è a tutt'oggi lontana dall'aver trovato una sua definitiva sistemazione. Il sistema costituzionale si configura infatti in modo estremamente articolato con la previsione di una plu-

ralità di centri di potere che si affiancano a quelli tradizionali ciascuno dei quali esercita funzioni proprie direttamente assegnate dalla Costituzione e tali da incidere sull'organizzazione e sul funzionamento della forma di governo e della forma di Stato.

La nozione di potere si è allargata fino ad abbracciare tutti gli organi ai quali sia riconosciuta e garantita una quota di attribuzioni costituzionalmente definita e quindi le parti del conflitto tra poteri non risultano nominativamente individuabili; il che si colloca — come autorevolmente affermato — nel quadro di un sempre più accentuato pluralismo istituzionale (C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di potere e di conflitto nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1979, I, 110) a fronte del quale la concreta individuazione dei poteri confliggenti non può che avvenire caso per caso, con riferimento alla struttura del potere e alla dinamica delle relazioni intercorrenti tra gli organi che concorrono a costituirlo. Emblematica in tal senso è la recente giurisprudenza costituzionale che ha previsto, sia pur negandola, l'ipotesi del coinvolgimento di singoli parlamentari nel conflitto tra poteri presentatasi nel corso del 1998 varie volte (conflitti — come è noto — sollevati dal deputato Vittorio Sgarbi contro organi della magistratura giudicante e requirente. La negazione dell'accesso al giudizio della Corte viene riferita all'ipotesi per la quale il ricorrente lamenta una lesione della prerogativa della irresponsabilità per le opinioni espresse sulla base dell'art. 68 Cost. che secondo la Corte viceversa può venire fatta valere dalla Camera di appartenenza del parlamentare trattandosi di una potestà che fa capo all'organo collegiale complessivamente inteso, ma non al singolo, per il quale restano esperibili tutti i rimedi endoprocessuali riconosciuti dall'ordinamento).

Nei casi di specie la Corte costituzionale ha negato il conflitto tra poteri sull'assunto che esso risulti circoscritto ai rapporti tra prerogative parlamentari e autorità giudiziaria, peraltro «restando impregiudicata la questione se in altre situazioni siano configurabili attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato» (ord. 177 del 1998). Nell'ordinanza n. 101 del 2000 (caso Previti) inoltre l'inammissibilità non è stata dichiarata per carenza del requisito soggettivo. Secondo la Corte infatti per tutelarsi in ordine alla situazione lamentata (ovvero la menomazione lamentata della propria posizione costituzionale da parte di alcuni provvedimenti dell'autorità giudiziaria) il ricorrente impropriamente ha usato lo strumento del conflitto di attribuzioni nei confronti dell'autorità giudiziaria; il che costituisce una conferma di quanto già sostenuto nell'ordinanza 177 del 1998 nella quale appunto si ipotizzava la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale, per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri dello Stato.

Da tale giurisprudenza emerge la centralità del c.d. aspetto «oggettivo» del conflitto, cioè il carattere costituzionale delle attribuzioni in contestazione, cosicché «il profilo soggettivo è privo di autonomia e va risolto alla luce del profilo oggettivo», con la conseguenza — se ne è dedotto — che laddove sia lesa una attribuzione del parlamentare questo è comunque legittimato a ricorrere allo strumento del conflitto tra poteri (vedi G. BRUNELLI, «Caso Previti», atto I: porte aperte alla Camera (e al Senato), porta chiusa (ma non del tutto) al deputato, in *Giur. cost.*, 2000, 963 ss.). In sintesi, come sostenuto in dottrina (R. BIN *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzioni*, Milano, 1996, spec. 115), tutti i meccanismi decisionali e i loro protagonisti purché trovino in disposizioni costituzionali il loro fondamento, sono potenzialmente coperti dalla garanzia del conflitto: si tratta di un criterio elastico che non consente di identificare e selezionare *a priori* i possibili soggetti della controversia, ma che spinge piuttosto a verificare nel concreto delle situazioni se esistano i presupposti per un intervento della Corte volto a ristabilire l'equilibrio tra i poteri. Nella specie, è vero che l'on., sen. prof. avv. Francesco Cossiga, non riveste più la carica di Presidente; ma proprio alla luce della più recente giurisprudenza indirizzata nel senso di una progressiva estensione dei profili soggettivi del conflitto attraverso la verificabilità caso per caso della legittimazione attiva (e passiva), si ritiene che si debba tener conto a tal fine, cioè ai fini della dichiarazione di ammissibilità del presente ricorso, la posizione giuridica dell'ex Presidente della Repubblica.

Si tratta di una questione assai importante e che merita attenta analisi. Siamo infatti convinti che lo *status* derivante dall'essere stato investito di una carica pubblica — ovvero della suprema carica prevista dal nostro ordinamento, cioè quella di Capo dello Stato — è fattore dirimente ai fini della ammissibilità del conflitto in esame.

La questione merita tanto più attenzione se consideriamo che il senatore Francesco Cossiga è stato citato in giudizio mentre ricopriva la carica di Presidente e che oggi, pur ancora pendente il giudizio civile a seguito del-



l'annullamento con rimessione disposto dalla suprema Corte di cassazione, ma avendo terminato il suo mandato, non potrebbe più — secondo una rigida e formalistica interpretazione «di potere dello Stato» — sollevare il conflitto stesso.

In via generale, l'ordinamento costituzionale italiano, così come quelli di altri Paesi stranieri, riconduce spesso in capo alle persone che hanno occupato determinati uffici pubblici una posizione giuridica del tutto singolare. Si pensi — a puro titolo, esemplificativo — alla Costituzione francese (art. 56) che prevede che gli ex Presidenti della Repubblica sono membri di diritto del Consiglio costituzionale, o alla Costituzione irlandese (art. 12, comma 4) che consente agli ex Presidenti della Repubblica di candidarsi alla carica di Presidente su loro stessa designazione, con ciò derogando al complesso e articolato procedimento previsto dalla stessa norma per tutti coloro che aspirano ad essere eletti ma che non rivestono detto *status*.

Quanto all'Italia, è noto come la qualità di «ex» acquista rilevanza nel dettato costituzionale in tre differenti fattispecie (v. M. AINIS, *L'ex Presidente della Repubblica*, in *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 263 ss.): in primo luogo, la circostanza di avere mantenuto in passato una certa posizione nell'organizzazione costituzionale dello Stato inibisce, per il futuro, a ricoprire altre cariche pubbliche o a fruire di diritti riconosciuti al resto dei cittadini: è questo il caso regolato dalla XIII disp. fin., in base alla quale «i membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive», oltre a disporre l'avocazione allo Stato dei beni appartenenti alla famiglia reale situati nel territorio nazionale; ma si pensi anche a tutte le altre ipotesi in cui la qualità di ex rappresenta una condizione ostativa alla riassunzione dell'ufficio pubblico già precedentemente occupato [ad esempio per i giudici costituzionali, l'art. 135, comma 3, Cost.]; in secondo luogo ce tutta una serie di ipotesi in relazione alle quali lo *status* di ex detentore di taluni uffici o costituisce requisito per l'accesso ad altre cariche pubbliche, oppure legittima alla partecipazione nell'esercizio di attività costituzionalmente rilevanti. Si pensi, quanto alla prima fattispecie, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato o al Garante dell'editoria (rispettivamente art. 10, comma 2, legge n. 287 del 1990: «il Presidente è scelto tra le persone di notoria indipendenza che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo. I quattro membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra i magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della Corte di cassazione ...»); art. 6, comma 2, legge 6 agosto 1990, n. 223: «il Garante è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata dai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, tra coloro che abbiano ricoperto la carica di giudice della Corte costituzionale ovvero che ricoprano o abbiano ricoperto la carica del Presidente della Corte di cassazione o equiparati (...)»].

Quanto alla seconda, si pensi invece al procedimento di formazione del Governo nell'ambito del quale regole consuetudinarie o perlomeno convenzionali, fanno sì che il Capo dello Stato abbia più volte proceduto alle consultazioni degli ex Presidenti del Consiglio, delle Camere, oltre che degli stessi ex Presidenti della Repubblica».

Infine, vi sono altre ipotesi rispetto alle quali l'aver ricoperto una certa carica nell'organizzazione costituzionale dello Stato conferisce il diritto di accedere ad un'altra carica, solitamente legata alla prima da un nesso di omogeneità. Esempi sono costituiti dalla III disp. trans. della Costituzione che contemplava il diritto di entrare a far parte del Primo Senato della Repubblica ai deputati dell'Assemblea costituente il cui *curriculum vitae* comprendesse la presidenza del Consiglio dei Ministri o di una Assemblea legislativa; oppure l'aver fatto parte del disciolto Senato o l'aver avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea costituente; o l'essere stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926; o ancora l'essere stati condannati dal tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato ad un periodo di reclusione non inferiore a cinque anni; infine l'aver partecipato alla Consulta nazionale.

Rientra in questa categoria anche — ed è intuitivo — l'art. 59, comma 1 della Costituzione ai sensi del quale: «È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica». Come in proposito si è affermato (M. AINIS, *op. cit.*, 268), proprio l'inserzione dell'art. 59 nel corpo della legge fondamentale dello Stato testimonia a chiare lettere che alla scadenza del mandato il Presidente della Repubblica conserva una posizione costituzionalmente rilevante la cui messa a fuoco non è priva d'interesse. Al tempo stesso, la norma in questione gioca un ruolo decisivo per ricostruirne lo *status* giuridico: in questo senso infatti la *ratio* dell'articolo è stata quella di inserire soggetti forniti di un patrimonio di esperienza da utilizzare nella gestione costituzionale dello Stato e quindi al tempo stesso capaci di garantire la continuità dell'ordinamento e la salvaguardia dei suoi valori fondamentali. Accordando l'ingresso al Senato all'ex Capo dello Stato i Costituenti non intesero conferirgli un

ruolo di soggetto politico attivo, come parrebbe desumersi dalle caratteristiche del consesso senatoriale: l'approvazione dell'art. 59 fu piuttosto il mezzo attraverso cui venne sanzionata la qualità di «consigliere» nelle ... questioni istituzionali di chi è stato Presidente della Repubblica; si trattò di una soluzione di compromesso rispetto alla primitiva formulazione del testo costituzionale redatto dalla Commissione dei settantacinque nella quale (art. 56) il Senato veniva delineato come una Camera dei *meliores*, composta da coloro che «per cariche ed uffici ricoperti, e per la loro posizione e l'attività che svolgono, danno fondata presunzione di capacità politica, amministrativa, tecnica» della quale avrebbero potuto farne parte soltanto una limitata lista di eleggibili, tra cui appunto gli ex Presidenti della Repubblica.

Accanto a ciò vi sono tutta una serie di norme convenzionali, di regole di correttezza o più semplicemente di canoni di opportunità politica o di costume il cui insieme dà vita ad un mosaico del tutto peculiare: si può fare riferimento ad esempio al rispetto del c.d. «segreto d'ufficio» (G.U. RESCIGNO, Art. 87, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, 195) quale limite giuridico che comprime la libertà di manifestazione, del pensiero dell'ex Presidente; nel senso cioè che il segreto d'ufficio resiste anche dopo la scadenza della carica. In proposito è da dire che sui fatti di cui è venuto a conoscenza nel corso del mandato e in ragione della sua posizione, l'ex Capo dello Stato è tenuto a mantenere un assoluto riserbo, tanto che ben potrebbe ad esempio rifiutarsi di testimoniare dinanzi ad una Commissione parlamentare o all'autorità giudiziaria ordinaria.

Dagli elementi ora esposti, si ricava che il Capo dello Stato, una volta cessato dalle funzioni, acquisisce comunque uno *status* del tutto peculiare, che i Costituenti hanno ritenuto opportuno disciplinare e che non può non ripercuotersi sulla questione ora in esame. In sintesi, questa difesa ritiene che l'aver rivestito la carica di Presidente della Repubblica, abbia di per sé una sorta di «effetto di irradiazione» sulla posizione del soggetto cessato dalla carica. E sarebbe quindi contraddittorio che l'odierno ricorrente, pur senatore di diritto e a vita, non avesse più, in quanto terminato il mandato di Presidente, alcuna legittimazione a sollevare un conflitto tra poteri, trattandosi di fatti che riguardavano l'ufficio presidenziale durante l'esercizio del suo mandato e per i quali non vi è stato ancora alcun giudicato.

Dette considerazioni inducono a ritenere più che ragionevole e dunque confidare che l'ecc.ma Corte costituzionale dichiari ammissibile il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato che col presente viene sollevato.

### 3. — Il «tono» costituzionale del conflitto.

Queste conclusioni, motivate sotto il profilo soggettivo, acquistano ancora maggiore pregnanza se passiamo al profilo «oggettivo» del conflitto.

In proposito non sussiste dubbio alcuno che il presente conflitto tra poteri abbia natura costituzionale, ovvero — come si usa dire — il conflitto abbia un «tono» costituzionale.

È noto infatti come il conflitto tra poteri dello Stato sia una «controversia costituzionale riguardante l'interpretazione o l'applicazione delle norme di competenza; in termini più precisi, come una controversia intorno alla appartenenza di una potestà, che interessa la sfera costituzionale e che ha come oggetto l'interpretazione o l'applicazione di norme costituzionali di competenza. Il conflitto costituzionale trae origine da un'attività viziata (o almeno ritenuta tale) per una violazione di limiti di competenza segnati da una norma costituzionale: in genere, dall'attività di un organo costituzionale il quale, violando i limiti posti alla sua sfera di attribuzioni, abbia invaso o menomato la sfera di potestà propria di altri organi» (così A. PENSOVECCHIO LI BASSI, voce *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, VIII, 1961, 1002).

Ed infatti il conflitto ha a che vedere con il rispetto del disegno tracciato dal Costituente e non è limitato al caso di *vindicatio potestatis* ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata all'altro soggetto.

Nel caso di specie il conflitto nasce da eccedenze del potere giudiziario e, più precisamente, dalla ascrizione di responsabilità, nei confronti del senatore Francesco Cossiga per atti e comportamenti, nel caso di specie, il c.d. potere di esternazione, che sono ricollegabili alla funzione presidenziale.

Si è infatti in presenza di una serie di atti dell'autorità giudiziaria invasivi e menomativi delle prerogative costituzionali dell'ufficio presidenziale, più precisamente del regime delle immunità di cui gode il Capo dello Stato ai sensi dell'art. 90 della Costituzione.

Detto regime trova giustificazione costituzionale nella necessità di proteggere da eventuali abusi l'esercizio delle funzioni attribuite a determinati soggetti. Ciò significa — come è stato ritenuto in dottrina — che già in sede di definizione di tali prerogative, il Costituente e il legislatore costituzionale si erano posti il problema del bilanciamento fra opposte esigenze, circoscrivendo e delimitando in nome di quei valori l'esercizio della funzione giurisdizionale. Nel nostro ordinamento dunque, nel quale la ripartizione costituzionale delle competenze tra gli organi dello Stato è garantita attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, deve essere la Corte costituzionale, e nessun altro organo, a risolvere le controversie che possono insorgere tra gli organi giudiziari e gli organi titolari delle immunità a fronte di un eventuale uso distorto delle attribuzioni a ciascuno assegnate. La controversia riguarderà dunque la delimitazione costituzionale delle attribuzioni del potere giudiziario in riferimento alle norme sulle immunità.

Certo è che fa molto dubitare l'asserita compatibilità costituzionale di una verifica effettiva di ciò che sia esercizio delle funzioni presidenziali e di ciò che non lo sia lasciata alla giurisdizione ordinaria. Del resto, anche a voler sostenere — e certo sarebbe una tesi errata — l'estraneità del contenuto delle esternazioni del senatore Francesco Cossiga rispetto all'esercizio delle funzioni presidenziali, il tema delle immunità presidenziali è questione delicatissima e ad altissimo tasso di «politicità», tanto che si ritiene a dir poco inopportuno che l'autorità giudiziaria possa spingersi a sindacare le funzioni presidenziali costituzionalmente stabilite, qualificando come estranee ad esse esternazioni magari soltanto non gradite.

La Corte di cassazione, del resto, pur ritenendo di rimettere all'autorità giudiziaria il compito di accertare se l'atto compiuto sia funzionale o extra funzionale, fa «salva la facoltà per il Presidente della Repubblica di sollevare il conflitto di attribuzione per menomazione» di fronte alla Corte costituzionale».

In questo modo di procedere risulta pertanto palese che la stessa suprema Corte si è posta il problema della competenza alla identificazione delle materie oggetto di riserva di immunità e pur risolvendo la questione in modo contraddittorio — considerato appunto che attribuisce detto potere alla autorità giudiziaria ma ammette nel contempo la sollevabilità del conflitto per menomazione da parte del Presidente — pone un punto fermo: e cioè l'ex Presidente della Repubblica, senatore Francesco Cossiga, è legittimato a sollevare il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

L'interesse al ricorso nasce dal fatto che la determinazione concreta del contenuto delle immunità presidenziali *ex art. 90 Cost.*, in particolare per quanto qui interessa, è stato intaccato dalla sentenza della suprema Corte di cassazione, rendendo inevitabile il conflitto — che peraltro, giova ribadirlo, sembra auspicare la stessa Corte di cassazione — nella misura in cui viene legittimata l'autorità giudiziaria ordinaria ad intervenire in un campo, quello appunto delle immunità costituzionali, che le è del tutto estraneo.

Vero è che la identificazione delle materie oggetto di riserva di immunità è competenza riservata alla Corte costituzionale, a norma dell'art. 37 della legge 87 del 1953 per cui il conflitto tra poteri sorge per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, mentre l'art. 38 stabilisce poi che la Corte risolve il conflitto dichiarando il potere al quale spettano le attribuzioni contestate e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla.

Il punto centrale è l'assoluta incompatibilità e contraddizione tra l'interpretazione accolta della figura presidenziale come ciò che vi è di permanente, di superiore, di indiscusso, di comune a tutti nella vita nazionale, come interprete degli interessi superiori della nazione e la successiva asserzione di un controllo giurisdizionale ordinario sulla natura e sui limiti della irresponsabilità presidenziale, a tutela dei diritti dei terzi coinvolti.

Per concludere su questo punto, questa difesa auspica che il conflitto ora proposto venga dichiarato ammissibile; il che consentirebbe alla ecc.ma Corte costituzionale, nella seconda fase del giudizio, di delimitare le attribuzioni in contestazione, tracciando in concreto il confine dei poteri dell'autorità giudiziaria nei confronti delle immunità presidenziali *ex art. 90 Cost.*, così come ha fatto in relazione all'art. 68 della Costituzione.

Ma vi è un'altra ragione — questa volta di opportunità — che suggerisce che la Corte si pronunci sull'ammissibilità del conflitto. Dichiarare ammissibile il conflitto consentirebbe a privare di fondamento quelle posizioni,

peraltro isolate della dottrina, che hanno stigmatizzato come «sconcertanti» alcune affermazioni contenute nelle decisioni della prima sezione civile della Corte di appello di Roma che, in riforma delle impugnate sentenze del Tribunale civile di Roma, hanno dichiarato improponibile le domande di risarcimento dei danni avanzate nei confronti del senatore Cossiga. Come può desumersi dalla lettura degli atti, cui si rinvia, la Corte di appello di Roma, nella sua articolata motivazione si è richiamata — tra le varie e articolate argomentazioni — alla nota tesi di Carlo Esposito, secondo la quale anche al Presidente della Repubblica deve riconoscersi la possibilità di fluire della libertà di manifestazione del pensiero che la Costituzione riconosce a tutti. Avverso questa argomentazione si è testualmente sostenuto (A. PIZZORUSSO, in *Giur. cost.*, 1998, 2853 ss., spec. 2857) che «se, nel caso del Presidente della Repubblica, ciò dovesse comportare l'eliminazione di qualunque limite a tale libertà, perché mai lo stesso ragionamento non dovrebbe valere anche per qualunque altro soggetto ed in particolare per qualunque altro titolare di un *munus* pubblico anche diverso da quello del Presidente che comporti una qualche limitazione di tale libertà? (...). In realtà, l'argomento secondo cui costituirebbe una funzione propria del Presidente, se non quella di commettere reati, quanto meno quella di stabilire «a suo insindacabile giudizio» in quali casi il commetterli sia indispensabile «per lo svolgimento della funzione di monito e di persuasione oltretutto di garante dei valori costituzionali di cui è senz'altro uno dei maggiori esponenti quale viva *vox constitutionis*» è di rara speciosità, se si osserva che esso tende a stabilire un parallelo con l'ipotesi dell'immunità parlamentare *ex art. 68*, comma 1, della cui applicabilità, secondo la discussa giurisprudenza sopra riferita, sarebbe comunque giudice esclusivo la camera di appartenenza dell'autore di un fatto conforme ad una fattispecie penale e non l'autore stesso. Non si può non rammentare infatti che, nel caso del parlamentare, non è lui stesso a decidere, bensì la camera, della quale fanno parte molti altri soggetti (e qualcuno potrebbe pensare che lui abbia un qualche dovere, almeno morale, di astenersi) e soprattutto che la camera non dispone di un potere arbitrario, ma ad essa spetta soltanto di valutare se la persecuzione del suo membro non sia determinata da intento persecutorio diretto a nuocere all'esercizio della funzione parlamentare (e non soltanto alla persona fisica). Si aggiunga che il giudizio della camera non è «insindacabile», ma può costituire oggetto, quanto meno, di un ricorso per conflitto di attribuzioni (il che dimostra che esso non costituisce una valutazione puramente fondata sull'arbitrio, ma un'applicazione della legge). Nel caso in esame, invece, secondo la Corte d'appello, la decisione circa l'applicabilità dell'immunità spetterebbe insindacabilmente allo stesso autore del fatto per cui si dovrebbe procedere».

Il tenore di queste argomentazioni, oltre a non cogliere nel segno, devono essere respinte. A parte infatti una considerazione di carattere generale circa il diritto della libertà di manifestazione del pensiero a tutti riconosciuto e dunque anche al Presidente della Repubblica, peraltro già fortemente limitato anche in misura maggiore rispetto ad altri titolari di organi, vero che — per usare le parole di G. Guarino (Il Presidente della Repubblica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.) — «Noi dobbiamo partire dalla constatazione che il principio generale del nostro ordinamento non è quello della limitazione dei diritti privati in funzione delle cariche pubbliche, ma è al contrario quello che il cittadino non deve subire alcuna limitazione dei suoi diritti per il solo fatto di ricevere una nomina dallo Stato. Il diritto politico di accedere ai pubblici uffici e alla cariche elettive (art. 51 Cost.) non è alternativo con tutti gli altri, ma viene anzi a concludere la serie dei diritti pubblici dei cittadini».

Inoltre — ed è ciò che qui interessa — consentendo all'ex Presidente della Repubblica di sollevare il conflitto, ed essendo quindi lo stesso senatore Francesco Cossiga a volere che la Corte costituzionale intervenga in materia, verrebbe meno il paventato rischio — peraltro tutto da dimostrare — per il quale la decisione circa l'applicabilità dell'immunità spetterebbe insindacabilmente allo stesso autore del fatto per cui si dovrebbe procedere.

#### 4. — Il problema della responsabilità giuridica del Capo dello Stato.

Il tema della responsabilità giuridica del Presidente della Repubblica — da distinguere rispetto alla c.d. responsabilità di carattere politico che non interessa in questa sede — è stato da sempre dibattuto dalla dottrina costituzionalistica, divisa sull'interpretazione di tale prerogativa costituzionale, in ragione delle più diverse ricostruzioni del complessivo ruolo costituzionale da riconoscere al Capo dello Stato.

Sul tema — ci preme ricordarlo — regna la più assoluta incertezza interpretativa, non solo della giurisprudenza che — come si è visto — ha variamente deciso in ordine ai problemi riguardanti la responsabilità giuridica del Capo dello Stato (per fatti commessi tanto al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni, quanto prima di assumere la carica di Presidente della Repubblica), ma ancor più della dottrina, a dimostrazione che la materia ha ricevuto una configurazione a livello costituzionale talmente ambigua che è assai arduo qualunque tentativo di ricostruzione di essa in chiave unitaria.

Innanzitutto il tema della responsabilità deve essere analizzato in prospettiva diacronica, poiché l'evoluzione storica subita dal ruolo del Capo dello Stato ha influenzato anche la concreta estensione delle sue prerogative. In questa prospettiva, al principio monarchico, cui corrisponderebbe l'idea di un Capo dello Stato quale organo sovrano, collocato in posizione preminente rispetto agli altri organi costituzionali, si sarebbe sostituito il principio repubblicano, che contempla l'idea di un Capo dello Stato «organo tra gli organi», soggetto al pari degli altri alla Costituzione (così F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale* Padova, 1963, I, 398).

Di conseguenza, mentre nelle esperienze monarchiche «la persona del Re è sacra e inviolabile» — come espressamente contemplato, ad esempio, dall'art. 4 dello Statuto Albertino — ovvero totalmente immune dalla legge penale e quindi assolutamente irresponsabile (cfr. E. CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, 22, che concepisce l'immunità del capo dello Stato come un attributo che consegue alla «regalità nel complesso sociale storico ed etico che rappresenta»), detta irresponsabilità c.d. *ratione personae*, tipica appunto delle monarchie, non sarebbe più concepibile negli ordinamenti repubblicani, nei quali è costituzionalmente sancita l'origine popolare della sovranità [ad es. A. PACE, *Le forme extrapenali di responsabilità del Capo dello Stato*, in *Il Presidente della Repubblica* (a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI) Bologna, 1997, 371 ss]. Si tratterebbe dunque di una irresponsabilità oggettivata nella Costituzione che ne definisce e circoscrive il ruolo e non personificata nella sacralità dell'istituzione regia (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 540-541).

In sintesi, negli Stati monarchici (come ricorda C. CERETI, *Diritto costituzionale*, Torino, 1963, 392) il «carattere vitalizio dell'ufficio regio esigerebbe, necessariamente, la sua più assoluta irresponsabilità (non nel senso ch'egli si trovi al di sopra delle leggi, ma nel significato ch'egli non possa essere oggetto di alcuna sanzione)». In questo senso lo Statuto Albertino affermava, appunto, la sacralità e inviolabilità del Sovrano: e se con il primo termine si faceva riferimento a specifiche regole di correttezza, che dovevano assicurare al Capo dello Stato un particolare prestigio formale, con il secondo non solo si indicava la speciale tutela penale che ricopriva la persona del Re, ma anche, e specialmente, si voleva intendere la sua irresponsabilità (sotto il profilo penale, l'incapacità processuale del Re era assoluta; nel campo della responsabilità civile, in particolare in Italia, si era ammesso il danneggiato a rivolgersi all'Amministrazione della Casa Reale per il risarcimento del danno subito; sotto il profilo della responsabilità politica il principio per cui «il Re non può mai far male», ossia «the King can do no wrong», era stato concretamente realizzato affiancando sempre al Sovrano almeno un ministro, che assumesse tale responsabilità per ogni suo atto, sulla base del principio: «il Re non può mai agire da solo, cioè the King cannot act alone»).

Analoghe disposizioni circa l'irresponsabilità del Capo dello Stato sono attualmente previste dai testi costituzionali di ordinamenti che conoscono la monarchia parlamentare. Ad esempio art. 88 Cost. Belgio: «La persona del Re è inviolabile; i suoi ministri sono responsabili»; art. 13 Cost. Danimarca: «Il Re è irresponsabile e la sua persona è inviolabile e sacra. I ministri sono responsabili dell'esercizio dei poteri di Governo»; art. 4 Cost. Lussemburgo: «La persona del Granduca è inviolabile»; art. 7 Cost. Svezia: «Il Re non può essere perseguito penalmente per i suoi atti o per le sue omissioni. Il Reggente non può essere messo in stato di accusa per gli atti o le omissioni compiuti nella qualità di Capo dello Stato».

La scelta per la forma repubblicana seguita da quella per la forma di governo parlamentare si sono rivelate significative per determinare la portata dell'irresponsabilità presidenziale nell'attuale sistema costituzionale. Ed infatti l'art. 90 Cost. che statuisce la «non responsabilità» del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni fatta eccezione per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione; è frutto di quelle scelte.

È evidente dunque che il regime della responsabilità del Capo dello Stato è derivato da come l'Assemblea costituente ha delineato la posizione di tale organo nel sistema costituzionale. Posizione — quella riconosciuta al Presidente della Repubblica dalle norme costituzionali — a dir poco ambigua, che spiega le difficoltà della dottrina a ricostruire in maniera unitaria funzioni e responsabilità dell'organo, per certi profili assimilabile ad una struttura governante e per altri ad una struttura garante dell'ordinamento.

Ed infatti, pur condividendo l'idea di fondo che il Capo dello Stato è organo di garanzia costituzionale (nell'accezione che ne ha dato S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti e concetti)*, Milano, 1950, nonché *Id.*, voce Garanzia costituzionale, in *Enc. dir.*, XVIII, Milano, 1969, 491. ss.), la dottrina si è divisa tra chi ha pre-

ferito accentuarne i «profili governanti» e chi invece quelli «garanti» (l'alternativa è stata prospettata in questi termini da S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, cit., 17 ss.).

Certo è che — come autorevolmente sostenuto — è da considerare «un luogo comune quello che vuole che i nostri costituenti abbiano inteso creare un Presidente debole. Essi intesero piuttosto creare un governo parlamentare a maglie larghe, affidato per la sua effettiva determinazione alla pratica applicativa, entro cui il parlamento avrebbe dovuto essere sufficientemente libero nella individuazione della maggioranza di governo, ma in cui anche il Presidente avrebbe dovuto occupare uno spazio consistente, dedicato all'esercizio del proprio potere d'influenza. I costituenti confidavano anche nel ruolo d'influenza, di mediazione, di arbitrato che avrebbe svolto il Presidente della Repubblica» (così, M. FIORAVANTI, *Sovranità e forma di governo, relazione al Convegno su Costituzione e Repubblica*, Firenze, 1997, paper, 9, pubblicato sul sito Internet — HYPERLINK «<http://www.bdp.it/costituzione>»\_www.bdp.it/costituzione.).

Nella prima accezione, cioè nella accentuazione dei profili «governanti», già nel 1960 Carlo Esposito sosteneva, secondo una formula che è stata a più riprese riproposta e che è diventata famosissima che: «(...) la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale o *supra partes* appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del Capo dello Stato (...). Secondo ogni seria ricostruzione realistica, quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla «Dea Ragione», ma a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che (...) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre. L'unica distinzione qualitativa tra il potere del Capo dello Stato irresponsabile, salvo i casi di grave illegalità, e inamovibile, a vita o per tempo determinato, e quello degli altri organi politici, in regime parlamentare, non è nella imparzialità del Capo dello Stato, ma se mai nella «personalizzazione» del suo potere (C. ESPOSITO, voce Capo dello Stato, in *Enc. dir.* VI, 1960, 236).

Altri autori, invece, riconoscono in capo al Presidente della Repubblica un potere di indirizzo politico costituzionale attraverso il quale dovrebbe darsi attuazione ai fini costituzionali (G. MOTZO, *Il potere di esternazione e di messaggio* (Appunti), in *Arch. giur.* Serafini, CLII, 1957, 22 ss; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 308-309; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, 97 ss. nonché dello stesso autore, art. 89, in *Commentario della Costituzione*, cit., 145 ss.) e limitare «l'azione delle forze di maggioranza» in quanto garante degli «indirizzi fondamentali, unitari e permanenti della comunità statale» (cfr. V. CRISAFULLI, Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia, in *Studi per E. Crosa*, I, Milano, 1960, 652 ss; cfr. anche A. BALDASSARRE C. MEZZANOTTE, Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale, in *Quad. cost.* 1985, 7 ss P. BISCARETTI DI RUFFIA, Le attribuzioni del Presidente della Repubblica, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 280).

Viceversa, sul versante opposto, si schierano coloro i quali sia pure con posizioni differenziate — riconoscono al Presidente della Repubblica esclusivamente un ruolo di garanzia costituzionale (così G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., U. DE SIERVO La responsabilità penale del capo dello Stato, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., 345 ss A. PACE, *Le forme extrapenalistiche*, cit., 371 ss R. ROMBOLI, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., 348 ss L. CARLASSARRE, art. 90, cit., 149 ss.), da intendersi nel modo più vario: alcuni interpretano il concetto in senso lato, ovvero il Capo dello Stato sarebbe chiamato «non a decidere ma a far decidere (...), a richiamare le ragioni dell'unità nei confronti della dialettica politica, a salvaguardare l'indipendenza degli apparati di garanzia in senso ampio (...) rispetto agli interessi e alle vedute di parte che legittimamente si esprimono nel continuo Parlamento Governo» (così V. ONIDA, L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica, in *Quad. cost.*, 1992, 168); per altri, garanzia costituzionale vuol dire più semplicemente tutelare la conservazione, l'osservanza e l'attuazione della Costituzione da parte degli organi costituzionali, assicurando la regolarità formale e sostanziale del loro funzionamento e della loro azione (S. GALEOTTI, *Garanzie costituzionali*, cit., 491; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 291; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* cit., II, 1223 ss C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1986, 473 ss.).

Alle diverse interpretazioni circa la posizione del Capo dello Stato nel sistema costituzionale italiano, si ricollegano anche diverse interpretazioni in ordine alla sua responsabilità giuridica. Coloro i quali tendono a rico-

struire il ruolo del Presidente accentuandone i profili «governanti» sono, in genere, propensi a riconoscerne anche la sostanziale immunità, invocando la necessità di garantire la libertà e l'autonomia del Presidente nell'esercizio delle proprie funzioni.

Si pensi, ad esempio, a coloro che hanno sostenuto che «in ipotesi di crisi dell'intero sistema» il Presidente della Repubblica potrebbe ergersi a supremo reggitore dello Stato, comandando «quel che resta dell'apparato burocratico e militare anche senza previa legittimazione formale» (così G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, Art. 87, in *Commentario della Costituzione*, cit., 146), oppure assumendo «poteri dittatoriali» (F. MODUGNO, D. NOCILLA, voce Stato d'assedio, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Torino, 1957, 290-291), ovvero sostituendosi al Parlamento e provvedendo «con ministri da lui nominati e godenti della sua fiducia (invece di quella del parlamento)» (cfr. C. ESPOSITO, voce Capo dello Stato, cit.). Ebbene, per questa dottrina, il Capo dello Stato è, e non può non essere, salvo che per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione, totalmente irresponsabile.

E «questa irresponsabilità penale, poi, è sostanziale e non solamente processuale; cioè non solo impedisce che il Presidente della Repubblica venga processato, ma addirittura impedisce che il fatto possa essere considerato illecito, con la conseguenza fondamentale che l'uomo Presidente della Repubblica resta irresponsabile giuridicamente anche dopo che è cessato il suo mandato» (così G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 487).

Il Capo dello Stato, cioè, stando a questa interpretazione, godrebbe di una vera e propria «immunità di diritto sostanziale» concernente «i fatti commessi nel periodo di tempo in cui esistono i presupposti dell'immunità; e tali fatti restano sottratti alla sanzione penale anche dopo che l'immunità è cessata» (A. PAGLIARO, voce Immunità, in *Enc. dir.*, XX, 1970, 218). Ciò che, detto in altri termini, equivale a riconoscere in capo al Presidente della Repubblica una vera e propria immunità assoluta del tutto parificata a quella della quale godeva il Sovrano in regime monarchico proprio perché collegata direttamente alla loro persona in forza del «carattere “sacro” dell'istituzione regia» (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 549-550).

Al contrario, coloro che ricostruiscono il ruolo del Capo dello Stato in chiave «garantistica» ne ammettono la responsabilità giuridica con l'unica eccezione dei reati posti in essere nell'esercizio delle funzioni presidenziali, con la conseguenza che per costoro sarebbe sempre possibile ricorrere in giudizio sia per i reati extrafunzionali sia per quelli commessi prima dell'assunzione della carica: si sostiene in proposito che «il prestigio delle istituzioni sarebbe assai più gravemente compromesso nel caso in cui un capo dello Stato colpevole, o anche sospetto, di un reato comune rimanesse in carica esente da processo» (così L. CARLASSARRE, Art. 90, cit., 151; A. PACE, *Le forme extrapenali* cit., 375. V. anche, nel medesimo senso G. FERRARA, Sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995, 597; F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del capo dello Stato*, Milano, 1991, 114; V. ANGIOLINI, Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 57 ss., spec. 96).

A tutela del Capo dello Stato, cioè, sarebbe disposta soltanto «una parziale immunità» limitata «agli atti posti in essere nell'esercizio della funzione presidenziale» (V. CRISAFULLI, *Lezionir* II, 2, cit., 457 e C. ROSSANO, voce Presidente della Repubblica, I, Diritto costituzionale, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1991, 4), il che equivale a dire che la sua irresponsabilità rimane «strettamente circoscritta», fatta eccezione per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione, a quei fatti connessi all'esercizio delle sue funzioni sussistendo perciò «con riguardo ad ogni altra possibile ipotesi piena responsabilità anche di ordine penale della persona investita della carica» (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, II, 2, cit., 458).

Premesse le suesposte considerazioni sulle diverse opzioni, interpretative del ruolo del Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano, bisogna cominciare ad entrare nel merito della questione in esame al fine di chiarire se il Sen. Francesco Cossiga possa essere chiamato a rispondere di alcune affermazioni ritenute dagli onorevoli Flamigni e Onorato lesive del loro onore e dignità.

Si tratta dunque di verificare se dette «esternazioni» possano considerarsi coperte dal principio di irresponsabilità sancito dall'art. 90 della Costituzione per gli atti compiuti dal Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni.

In primo luogo ci preme sottolineare che detta verifica era già stata ampiamente effettuata dalla Corte d'appello di Roma, la quale non solo non si era sottratta alla valutazione delle dichiarazioni del Presidente Cossiga, ma anzi, al contrario, ne aveva puntualmente verificato la (eventuale) portata «offensiva» e la riconducibilità o meno alle funzioni presidenziali, ritenendo l'ambito della funzione presidenziale non circoscrivibile ai soli atti controfirmabili, come aveva erroneamente ritenuto il Tribunale civile di Roma.

In secondo luogo è da precisare che l'irresponsabilità *ex art. 90 Cost.* si prospetta (G. DI RAIMO, voce Reati ministeriali, in *Enc. dir.*, XXXVIII, 1987, 1156) «come una causa funzionale di non assoggettabilità a sanzioni penali, civili o amministrative. Tale causa, infatti, non impedisce nell'art. 90 il delinarsi del carattere antigiuridico del fatto, di cui viene a condizionare solo la punibilità. La *ratio* della irresponsabilità presidenziale è quella di coprire, nel modo più largo, ogni atto anche realmente illecito (...) onde porre al riparo da qualsiasi interferenza di altri organi una funzione in cui si riassume al vertice l'intero ordinamento dello Stato; facendovi eccezione solo nei casi in cui l'azione del Presidente si rivolga contro l'ordinamento stesso nella sua essenza unitaria e costituzionale. Conseguentemente — per autore — devono respingersi le diverse opinioni che sono state espresse in dottrina sull'irresponsabilità presidenziale e che collocano la stessa in un momento anteriore al completarsi dell'astratta figura del fatto di reato. Quelle che affermano trattarsi di una incapacità penale o di una sottrazione alla generale obbligatorietà dei precetti giuridici (...); e quella, infine, che vi individua una causa di giustificazione. È anche da escludere che ricorra una ipotesi di esenzione, dalla giurisdizione, il che comporterebbe la procedibilità degli illeciti funzionali, diversi dalle due figure previste dall'art. 90, dopo la cessazione dalla carica».

In sintesi, non vi è dubbio dunque che la precisa ricostruzione operata dalla Corte di appello di Roma lungi dal ridursi ad una immotivata affermazione di guarentigie sovrane, descrive al contrario, con ampiezza di motivazione e di argomenti, il ruolo e le funzioni dell'istituzione Presidente della Repubblica così come è venuta delineandosi nella forma di governo, attraverso una realistica ricostruzione dell'organo presidenziale nell'ordinamento italiano e in specie della sua capacità di incidere sull'attività di indirizzo politico.

Non a caso la disciplina costituzionale dedicata al Presidente della Repubblica è stata riconosciuta dotata di elasticità, onde consentire di adattarsi dinamicamente alle contingenze politiche esterne ed a tutti i possibili mutamenti degli assetti istituzionali e che la categoria degli atti presidenziali coperti della immunità *ex art. 90 Cost.*, in quanto ricomprendente fatti e comportamenti, è stata ritenuta ben più ampia di quella indicata dal precedente art. 89 e ricomprendente solo atti.

Se infatti le prese di posizione del Presidente anche quelle a contenuto politico, potessero essere sindacate, si porrebbe il Capo dello Stato in una posizione persino peggiore rispetto a quella del parlamentare e, di fatto, gli si impedirebbe di esercitare la posizione costituzionale di rappresentanza dell'intera Nazione, con gravi ripercussioni sul complessivo assetto istituzionale e sulle garanzie dei cittadini. Sotto questo profilo, basterà ricordare che la Costituzione affida al Presidente le funzioni primarie di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale, cioè di soggetto tendenzialmente autonomo dai circuiti fiduciari di maggioranza e quindi garante di tutti i cittadini, anche di quelli che non si riconoscono nell'indirizzo politico governativo (come conferma l'art. 83, terzo comma Cost., con l'aspirazione della Carta fondamentale, realizzatasi più volte nella prassi, ad un'elezione di un Capo dello Stato espressione di una maggioranza più ampia di quella di governo). In altri termini, se le comunicazioni del Presidente (quelle a contenuto politico, ovviamente) non godessero del regime di irresponsabilità di cui all'art. 90, comma 1, Cost. verrebbe meno proprio la garanzia di assoluta indipendenza del Capo dello Stato nei confronti di qualsiasi altro organo costituzionale e si porrebbe, di fatto, il Presidente della Repubblica in una inaccettabile posizione di subalternità, certamente lontana anche dalla visione dei Costituenti e dall'idea, comunque superata, di un Capo dello Stato del tutto estraneo alla formazione dell'indirizzo politico-costituzionale del Paese.

#### 5 — Il potere di «esternazione» del Presidente della Repubblica.

Si entra in questo modo nella delicatissima e assai dibattuta questione del potere di «esternazione» del Presidente della Repubblica.

In via di principio, si ritiene che non si possa negare al Presidente della Repubblica di esprimere proprie valutazioni ed orientamenti laddove essi siano ritenuti indispensabili per lo svolgimento delle funzioni che la Costituzione gli attribuisce. È d'altra parte da tempo acquisito il principio che nell'espressione della funzione rappresentativa del Capo dello Stato questi provvede «alla realizzazione di un autonomo indirizzo, volto a garantire il



rispetto e l'attuazione di quei principi costituzionali nei quali si identificano gli interessi unitari dell'intera comunità e a tal fine materialmente espresso attraverso una molteplicità di comportamenti coperti dalla irresponsabilità del Capo dello Stato, anche se non espressi attraverso atti formalmente prescritti» (M:C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali* Milano, 1986, 23 ss.).

Vero è che — come è stato ben rilevato (V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.* 1992, 165 ss.) — «Tanto improvvisa e drastica è stata la messa in discussione, da parte del Capo dello Stato, da un lato delle norme in vigore, invocando non tanto una riforma quanto una vera e propria rifondazione del sistema costituzionale, dall'altro lato di prassi e di convenzioni consolidate; tanto clamorosa la rivendicazione (quasi sempre più teorica che pratica, ma non priva di conseguenze) di una diversa interpretazione dei poteri presidenziali; tanto frequenti e vivaci le polemiche sollevate dalla prima magistratura dello Stato non solo verso individui e gruppi, ma anche verso istituzioni costituzionali (...); tanto brusca e netta la proposizione di un'immagine pubblica del tutto medita della Presidenza e del suo ruolo, così da indurre molti ad affermare che d'ora in poi la Presidenza della Repubblica non potrà più essere la stessa di prima; tanto netta la dislocazione del posto e del ruolo assunto e rivendicato dalla Presidenza nel dibattito politico e istituzionale; tanto improvvisamente ed enormemente accresciuto lo spazio che nell'informazione quotidiana e nell'attenzione dei mezzi di comunicazione ha chiesto e ottenuto la Presidenza; tanto diverso, perfino, il linguaggio con cui il Presidente si è rivolto, attraverso i mezzi di comunicazione, ai suoi interlocutori o ai cittadini».

il punto è che è la stessa figura di Capo dello Stato a collocarsi alla frontiera del sistema degli organi politici e a risentire in modo molto intenso delle diverse situazioni che si creano nelle altre «zone» dell'ordinamento costituzionale. Il che deriva con molta probabilità dalla circostanza che si tratta di una carica monocratica, cui le decisioni, i comportamenti e la personalità del suo titolare conferiscono contenuti non mediati dalla complessità di rapporti di forza e dalla pluralità di posizioni che caratterizzano altri poteri (tipicamente quello parlamentare); alla posizione in qualche modo non ben definita che è propria del Presidente di una Repubblica parlamentare, da un lato erede formale dell'antico potere assoluto del Sovrano, dall'altro ormai titolare più di poteri di partecipazione a decisioni altrui che di poteri attivi esercitati in esclusiva (V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga cit.*, 167.).

Ma allora, non si può che riprendere il pensiero di Livio PALADIN (voce Presidente della Repubblica, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, spec. 240) laddove ha correttamente individuato nella «eterogenea natura» e «grande complessità delle funzioni presidenziali», «il fenomeno della "personalizzazione" del potere che non ha mancato di differenziare le une dalle altre Presidenze del periodo repubblicano: nel senso che ogni Presidente si è ritagliato il suo ruolo — entro le generiche previsioni costituzionali.

- secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità, oltreché in vista delle concrete occasioni che la situazione del momento gli veniva offrendo. Quanti hanno gridato allo scandalo, per il solo fatto che i diversi stili presidenziali venissero posti in evidenza dagli studiosi e dai commentatori, non hanno tenuto e non tengono conto dei dati fondamentali della questione: ossia che il Presidente della Repubblica non è rigidamente vincolato da norme ben precise e rispondenti ad ogni evenienza; e che molti fra i poteri presidenziali non si prestano a venire esercitati di continuo, ma sono attivabili solo in presenza di certi presupposti, per cui può ben darsi che alcuni di essi non vengano mai sperimentati da un determinato Presidente e che, viceversa, altri siano usati con particolare frequenza; che i poteri stessi sono comunque troppo vasti e troppo impegnativi (...) perché siano tutti valorizzabili in pieno: con la conseguenza che si rende addirittura indispensabile, per ogni titolare della carica in esame, decidere autonomamente — nella misura consentita dalle circostanze — quali componenti dell'ufficio debbano venire privilegiate e quali, invece, mantenute allo stato di quiescenza».

Non si può certo negare che l'aspetto della Presidenza Cossiga che forse più ha fatto discutere è stato quello delle c.d. esternazioni attraverso giornali, radio e televisioni in forma talvolta di opinioni, di giudizi, di moniti, di critiche, di precisazioni, di battute talvolta anche assai sarcastiche. Esternazioni che, per il modo in cui sono state proposte dal loro Autore o, più spesso amplificate dai mezzi di comunicazione, hanno costituito necessariamente termini di paragone, di adesione, o anche di ostilità nel dibattito politico e la cui caratteristica, di novità rispetto al passato, è quella di avere come destinatari, direttamente e senza intermediari, i cittadini.

Tuttavia, come del resto già osservava G. MORZO (nella voce Messaggio, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 146) il Capo dello Stato deve disporre «dei mezzi che gli consentano di rompere il riserbo, normalmente imposto all'esercizio delle funzioni che gli sono commesse dalla Costituzione, per fare appello all'opinione politica del

Paese. Ciò avverrà nei momenti culminanti della vita nazionale e nelle occasioni in cui la manifestazione del pensiero o la comunicazione che si rinviene in un atto di esternazione debba — a suo avviso — esser rivolta, oltreché all'organo destinatario formale ed alla cerchia dei destinatari immediati, anche a rendere edotta la pubblica opinione di eventi e di valutazioni che richiedono una consapevole partecipazione dei consociati alle vicende costituzionali ed una adeguata valutazione dell'operato presidenziale».

Si tratta — è noto — di un potere sui cui confini costituzionali si discute molto e che, comunque, appare in questi anni in rapida evoluzione, se non in una fase di mutamento radicale. Le cause strutturali di questo processo vanno ricercate essenzialmente nello sviluppo della democrazia pluralistica, nell'aumento della «complessità» (e quindi dell'insicurezza) sociale e nella grandiosa crescita dell'importanza della comunicazione politica e dei mass media (A. BALDASSARRE — C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, 1985, 16).

In altri termini, come pure ha dovuto rilevare quella dottrina più rigida e formalistica nell'interpretazione del potere di esternazione presidenziale (A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 191 ss.), le esternazioni di Cossiga — che peraltro non differiscono granché rispetto a quelle del suo predecessore — vanno interpretate nel senso della «ricerca costante di una adesione della pubblica opinione»; la volontà di «attestare *coram populo* la funzione di interprete fedele di quella opinione e di tutore della correttezza e della legalità»; un «ricorrente pedagogismo etico-politico-costituzionale che si traduce in critiche direttamente riferite alla classe politica o a singoli uomini politici e di governo (...) o, per converso, in esaltazione di valori (...)» (le frasi virgolettate sono di G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985). Neutralità o diarchia*, Rimini, 1985, 209).

Ma tutto ciò — ci sia consentito — non può in alcun modo essere oggetto di sindacato da parte dell'autorità giudiziaria.

Vero è che è assolutamente impensabile — per come la figura e il ruolo del Presidente della Repubblica è stata disegnata dai Costituenti e per come si è effettivamente evoluta nella forma di governo — la rigorosa distinzione tra le manifestazioni di pensiero che il Capo dello Stato compie *uti singulus*, senza nesso con le sue funzioni, e le enunciazioni e gli atti riconducibili all'esercizio della carica.

Ed infatti non vi è dubbio che — come pure si è sostenuto (S. GALEOTTI-B. PEZZINI, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.* XI, 1996, 482-483) — «alle spalle della crescita esponenziale delle esternazioni atipiche, si ritrova un processo di trasformazione del ruolo e delle forme della comunicazione politica, in cui le dichiarazioni del Presidente della Repubblica — come degli altri protagonisti della scena politica — sono amplificate, sollecitate, create (se non come dichiarazioni, come "notizia"), dalla spasmodica attenzione dei mezzi di comunicazione. Quando le esternazioni sfuggono alla dimensione formale, scritta, si rende evidentemente inapplicabile la regola costituzionale dell'art. 89 Cost., che consente al governo di esercitare il controllo sui presupposti di legittimità dell'atto presidenziale, e purtuttavia resta invece applicabile l'art. 90 Cost., che limita la responsabilità diretta del Presidente per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni», peraltro «inadatte ad un controllo di questo genere di comportamenti, dal momento che è pressoché impossibile configurare i reati presidenziali nella specie di reati di opinione; d'altro canto non risultano persuasivi i suggerimenti diretti a limitare l'irresponsabilità presidenziale, sia mediante la forma della cosiddetta responsabilità politica diffusa, che resta una categoria giuridicamente debole, sia riferendo la responsabilità al Governo, attraverso la artificiosa costruzione della controfirma implicita, ovvero postulando a carico del Governo un onere, alternativo, di dare copertura politica al Presidente nell'esercizio delle sue funzioni ovvero di contestargli formalmente lo sconfinamento dalle proprie attribuzioni. Queste difficoltà manifestano specificamente la insussistenza delle basi costituzionali su cui si è preteso di giustificare la prassi estensiva, sia richiamando l'art. 21 Cost., sia riconducendola alla qualificazione di rappresentante dell'unità nazionale; il titolare di un organo monocratico di vertice — e qui sta il punto — non ha una dimensione politica privata (la sfera delle esternazioni informali) contrapposta ad una dimensione pubblica; ha una sfera assolutamente privata, nella quale peraltro è pienamente responsabile (salva la regola convenzionale dell'improcedibilità penale durante il mandato), contrapposta ad una sfera pubblica nella quale esercita le sue funzioni, che sono solo quelle previste, esplicitamente o implicitamente, dalla Costituzione. Le esternazioni, di conseguenza, o riguardano le funzioni, o esorbitano dalle funzioni: non è data la possibilità di creare attraverso le esternazioni attribuzioni che si collocherebbero in una zona intermedia (come una funzione generale ed atipica di esternazione)».

La conclusione è che — come aveva ben affermato la Corte di appello di Roma — «non si può non riconoscere che riguardo alla cospicua congerie delle esternazioni non qualificate e non ascrivibili né alle funzioni tipizzate né alla persona privata, ma in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa, alla realizzazione dell'indirizzo politico-costituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione, ai poteri di "autotutela" delle prerogative della istituzione presidenziale, non può che concludersi a favore della loro immunità: cioè di esenzione da qualunque responsabilità (civile e penale, per quel che qui interessa), salvo le ipotesi tassativamente indicate dalla Carta fondamentale all'art. 90 (alto tradimento e attentato alla Costituzione)».

Ed è su tali premesse che i giudici della Corte d'appello hanno fatto giustizia della formalistica teoria dei primi giudici, secondo la quale le espressioni del potere valutativo del Presidente della Repubblica dovrebbero comunque manifestarsi con atti formali tipici in astratto controfirmabili.

Nell'ambito così delineato, la sfera di irresponsabilità presidenziale è stata dunque riconosciuta «anche per tutti gli atti e comportamenti non suscettibili di controfirma (...)», il cui contenuto e la strumentalità è influenzato dalle «condizioni del momento storico, (dal)l'equilibrio delle forze politiche, (dal)la forza della legittimazione popolare (...)».

Ciò ha giustamente condotto la Corte d'appello ad affermare che, di fronte all'aggressione di un «avversario», intenzionato ad attaccare le qualità morali e di affidabilità della persona fisica del Presidente «al fine di metterle in discussione la legittimità a ricoprire la carica più elevata dello Stato...», «la reazione offensiva tesa a demolire la credibilità dell'avversario medesimo mediante la denigrazione delle capacità professionali, di giudizio e di obiettività (...) prima ancora di una legittima difesa, discriminante in quanto tale la persona fisica del Presidente titolare dell'organo, va valutata principalmente come forma di autotutela della carica ricoperta dal sen. Cossiga in quel momento, ovvero un tentativo di affermare per tale via la perdurante legittimità e la piena funzionalità dall'alto Ufficio rispetto a (o nei confronti de) la Comunità nazionale. Autotutela e tentativo non certo sindacabili, quanto a forma modalità e correttezza in questa sede giudiziaria ordinaria (...)».

La difesa delle istituzioni autorizza all'occorrenza «di deviare dai limiti formali ordinari (...) quando l'ostilità e gli attacchi all'indipendenza dell'organo spingono quest'ultimo a trincerarsi in una necessaria difesa e con l'utilizzazione delle proprie prerogative estensibili fin dove lo richieda la difesa stessa della istituzione (...)», senza rilievo della sfera dei terzi posto che, in questi casi, è la stessa Carta costituzionale che «ritiene rilevanti e sindacabili» solo gli interessi supremi dello Stato compendiate nelle specifiche ipotesi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione.

In buona sostanza, la sentenza ha correttamente definito l'ambito delle funzioni presidenziali tra le quali ha inserito le manifestazioni di pensiero del titolare dell'organo «in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa (...)» e tra queste quelle ricollegabili «ai poteri di autotutela delle prerogative della istituzione presidenziale».

Su questa base, la Corte del merito, con motivazione ineccepibile; ha correttamente ritenuto di dover superare l'anacronistica concezione dei poteri e delle prerogative presidenziali dei Costituenti, costantemente smentita nella prassi recente e non più compatibile con la logica del sistema costituzionale.

La Corte d'appello, infatti, ha chiarito che il contenuto e la strumentalità di atti sostanzialmente ufficiosi del Presidente della Repubblica è determinata dalla logica del sistema in atto, dalle condizioni del momento storico, dall'equilibrio delle forze politiche e dalla forza della legittimazione popolare degli organi rappresentativi.

Nessuna soluzione sostanziale viene data al problema dalla suprema Corte di cassazione considerato che essa ritiene che in nome del diritto vivente, vada radicato, nel primo comma dell'art. 87 Cost., «il diritto del Presidente a parlare nel nome del Paese, anche al di là delle puntuali competenze affidategli dalla Costituzione, quale concepita dai Costituenti», riconoscendogli anche un «potere di chiarimento», un potere, cioè, attraverso il quale il Capo dello Stato avrebbe la facoltà di chiarire pubblicamente «il significato e le ragioni dei propri atti» e che sarebbe collegato alla sua «responsabilità politica diffusa».

Con il che, se da una parte sembra accedere alla interpretazione più restrittiva del ruolo presidenziale, dall'altra, nel riconoscergli una facoltà di esternazione (che radicherebbe nelle norme costituzionali come integrate dalle prassi applicative) collegata alla responsabilità politica diffusa, sembra attribuirgli, quantunque implicitamente, un ruolo certamente diverso dalla mera garanzia costituzionale. Resta comunque il fatto che il mero rico-

noscimento della responsabilità presidenziale per gli atti extrafunzionali dimostra che qualcosa, nel modo di interpretare il ruolo del Capo dello Stato, sta cambiando, e sta cambiando nel senso che questo suo ruolo subisce un tale ridimensionamento da far sospettare che i motivi di ciò siano da ricercare non già, semplicemente, in una lettura della Carta costituzionale più restrittiva, ma altrove.

In sintesi, come ha ritenuto la Corte d'appello, devono considerarsi «coperte dall'immunità (...) le esternazioni del Presidente della Repubblica non qualificate e non ascrivibili alle funzioni tipizzate (...) ma in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa, alla realizzazione dell'indirizzo politico-costituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione o ai poteri di «autotutela» delle prerogative presidenziali», e che «l'attività di esternazione presidenziale (...) rientra nelle funzioni costituzionali del Presidente della Repubblica».

Certo è che l'ecc.ma Corte costituzionale, sulla base degli atti di causa, potrà agevolmente verificare che la reazione agli attacchi mossi nei confronti del Presidente della Repubblica dagli onorevoli Flamigni e Onorato in nessun caso può considerarsi come dettata da motivi meramente privati, sebbene come reazione legittima del titolare della istituzione più elevata della Repubblica all'attacco comunque infamante portato alla istituzione stessa da lui rivestita.

Ed è su questo piano che la Corte di merito ha riconosciuto la funzionalità delle dichiarazioni del Presidente Cossiga, che ha ritenuto collegate all'esercizio delle funzioni presidenziali, nonché espressione della funzione di autotutela delle prerogative presidenziali e quindi non ascrivibili alla sfera privata del titolare dell'organo.

Da queste premesse consegue come suo logico corollario, che devono ritenersi pienamente giustificate le reazioni verbali del senatore Cossiga nei confronti degli onorevoli Flamigni ed Onorato.

Ad ogni buon conto, è a dir poco bizzarra la tesi che tenta di sostenere la non riconducibilità delle reazioni verbali del Presidente Cossiga in oggetto all'esercizio delle funzioni. È circostanza, pacificamente riconosciuta, quella secondo la quale sarebbe una pura finzione, operare una distinzione tra sfera privata e sfera pubblica nel caso di comunicazioni aventi oggetto politico, posto che il Presidente è organo monocratico e che la funzione pubblica che esercita ha carattere permanente e comporta che coloro che ne sono investiti possano esplicitarla in qualsiasi momento, nelle forme che essi stessi ritengano più adeguate.

In altre parole, considerato che il Presidente della Repubblica non esercita la propria funzione necessariamente in un luogo predeterminato e ad orari stabiliti non può ricorrersi ad altro criterio che non sia quello della valenza politica e istituzionale del contenuto della comunicazione ovvero della sua palese appartenenza alla sfera assolutamente privata del Presidente.

Quanto agli episodi contestati, non si comprende davvero come possa essere censurata la valutazione circa la piena strumentalità dei comportamenti del Presidente Cossiga al suo ruolo pubblico, politico ed istituzionale.

Le frasi pronunciate dal Presidente nei confronti dell'on. Onorato costituivano infatti la reazione della massima carica dello Stato alle posizioni espresse dal parlamentare con riferimento a vicende di straordinaria valenza istituzionale, come la collocazione dell'Italia nel suo tradizionale sistema di alleanze in occasione della Guerra del Golfo (collocazione che, secondo il Presidente, avrebbe potuto vacillare qualora avessero prevalso le posizioni «pacifiste» espresse, tra gli altri, dall'on. Onorato), ovvero la «vicenda Gladio» (coinvolgente un giudizio politico su un periodo storico caratterizzato da una «guerra fredda» anche interna al Paese e da fortissime contrapposizioni, le cui laceranti conseguenze, all'epoca della presidenza Cossiga, erano ancora presenti nel tessuto civile e politico italiano), ovvero ancora l'adesione dell'on. Onorato alla richiesta di messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica avanzata da taluni onorevoli, con istanza di indagine preliminare anche sulla vicenda «Gladio», che comportava un gravissimo attacco alla massima carica dello Stato, certamente idoneo a giustificare una reazione della quale, se non si vuole urtare il buon senso, non può negarsi il carattere squisitamente politico, nell'ambito di un aspro scontro istituzionale.

Le frasi pronunciate dal Presidente nei confronti del senatore Flamigni costituivano invece la legittima reazione della massima carica dello Stato alle posizioni espresse dal parlamentare in sede di Commissione parlamentare sul caso Moro e nel libro «La tela del Ragno — Il delitto Moro» con riferimento a vicende di straordinaria valenza istituzionale, come il presunto coinvolgimento della persona del Presidente della Repubblica, quando era Ministro dell'interno, in oscure trame legate a Licio Gelli, le logge massoniche P2 e i servizi segreti e che

avrebbero concorso a causare l'uccisione dell'on. Moro. Illazioni gravissime — queste sì davvero diffamatorie — idonee a screditare la massima carica dello Stato, mediante un gravissimo attacco certamente idoneo a giustificare una risposta della quale, anche qui se non si vuole urtare il buon senso, non può negarsi il carattere squisitamente politico e pubblico, nell'ambito di una doverosa difesa istituzionale dell'altissimo Ufficio. In definitiva, non sussiste alcun ragionevole fondamento per escludere le dichiarazioni del Presidente Cossiga dall'area delle immunità ex art. 90 Cost.

Ciò è tanto più vero se analizziamo dette dichiarazioni anche alla luce dei principi che l'ecc.ma Corte costituzionale ha stabilito nella sua consolidata giurisprudenza in tema di prerogative di cui all'art. 68, comma 1, della Costituzione laddove ha affermato che l'insindacabilità non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da «nesso funzionale» con le attività svolte «nella qualità» di membro delle Camere (sentt. n. 375 del 1997; 289 del 1998; 329 e 417 del 1999; 56, 58 e 82 del 2000 ecc.).

Si è infatti in presenza di esternazioni strumentali alla posizione pubblica e istituzionale del Presidente e di indubbia valenza politica, come tali riconducibili al regime di irresponsabilità presidenziale di cui all'art. 90 Cost.

In relazione alle iniziative politiche dell'on. Onorato, e in specie con riferimento al dissenso espresso da quest'ultimo con la posizione italiana sulla Guerra del Golfo, il Presidente Cossiga, con uno stile sferzante ricorrente, soprattutto in tempi recenti, in occasione di confronto politico su temi scottanti, ha accusato l'on. Onorato di una faziosità così netta da suscitare dubbi sulla sua capacità di giudicare con serenità. Faziosità che, secondo il Presidente, aveva spinto l'on. Onorato ad opporsi ufficialmente e nelle sue vesti di parlamentare ad una iniziativa internazionale di fondamentale importanza ai fini della conferma o dell'uscita dell'Italia dal suo tradizionale sistema di alleanze.

E poiché l'eventualità di una nuova collocazione internazionale del Paese o comunque di un indebolimento della collocazione occidentale, in un momento storico di transizione ancora incerto e delicatissimo, era evidentemente considerata dal Presidente Cossiga come gravemente lesiva degli interessi della Nazione, l'iniziativa dell'on. Onorato riceveva una forte censura, in quanto ritenuta frutto della faziosità politica del suo autore e della mancanza nello stesso di una salda concezione di Stato e di Patria. Nessuno dubita che si sia trattato di una aspra critica, formulata direttamente, senza ipocrisie e con aperta franchezza. Ma non se ne può affermare il carattere denigratorio ed offensivo, né il superamento dei limiti del legittimo diritto di critica politica. Una critica, questa, abitualmente caratterizzata da un linguaggio forte e da espressioni severe, talvolta irritanti, manifestanti aperta disistima per l'avversario politico e le idee che questo professa. Proprio per tale ragione, in questa materia, comunemente si riconosce che i limiti della libertà di manifestazione del pensiero godono della loro massima estensione, proprio perché la libertà e la trasparenza del dibattito politico sono coesenziali all'affermazione di una vera democrazia.

D'altra parte, il cittadino che decide di dedicarsi alla vita politica attiva opera sempre una scelta di parte e, necessariamente, abbraccia una «fazione» o l'altra. L'uomo politico, per questa semplice ragione, non può pretendere che gli venga riconosciuta da tutti una obiettività e serenità di giudizio e non può adontarsi per l'attribuzione di una «faziosità» che, al di là della forza del termine, è connaturale all'uomo di parte.

Si vuoi dire, in altre parole, che tale addebito non può considerarsi offensivo e idoneo a travalicare i limiti di continenza nel dibattito politico. D'altra parte, la faziosità, considerata quale mancanza di obiettività, è una caratteristica umana anche piuttosto comune e per lo più involontaria, essendo spesso l'obiettività una mera aspirazione anche nelle persone più equilibrate. Non si vede quindi dove sia l'offesa nell'addebitarla esplicitamente, senza giri di parole, e nel far presente di ritenere la persona faziosa più adatta all'attività politica e meno a quella di magistrato. All'on. Onorato non è stata negata né la capacità professionale, né l'indipendenza; ne è stata solo rilevata una caratteristica umana e attitudinale ritenuta poco compatibile con l'obiettività del magistrato.

Il tutto, come detto, nell'ambito ed in occasione di uno sconto, politico gravissimo, voluto dall'on. Onorato con la sua infamante accusa al Presidente della Repubblica Cossiga di alto tradimento e di attentato alla Costituzione.

Quanto alle affermazioni sulla concezione di Stato e di Patria di cui l'on. Onorato sarebbe privo, davvero non se ne vede il contenuto offensivo. Si tratta di un giudizio politico, connesso alle iniziative dell'on. Onorato nel

campo della politica internazionale. Un giudizio sicuramente negativo, ma legittimo, con il quale il Presidente Cossiga, ritenendo di interpretare il sentimento della Nazione quale massimo rappresentante della stessa, ha inteso censurare una posizione che, a suo avviso nella predetta qualità, era radicalmente contraria agli interessi dell'Italia.

D'altra parte, nell'acceso scambio di battute, l'on. Onorato aveva affermato di non avere la stessa concezione di Stato e di Patria del Presidente Cossiga, manifestando così, in forma allusiva, un giudizio di disvalore sulla concezione del Presidente con malizioso collegamento alla vicenda Gladio. In altre parole, le accuse sono state reciproche ed ognuno ha imputato all'altro una concezione di Stato e di Patria contraria a quella ritenuta giusta. Con la conseguenza che se siffatti addebiti incrociati dovessero ritenersi offensivi lo sarebbero per entrambi i destinatari e l'on. Onorato, che ha sicuramente provocato la reazione del Presidente della Repubblica, non potrebbe dolersi di alcunché.

A nulla varrebbe affermare che iniziative giuridicamente lecite, come quelle dell'on. Onorato (dissenso rispetto alla posizione italiana sulla guerra del Golfo; adesione alla richiesta di messa in stato di accusa del Presidente), non possono integrare quel fatto ingiusto che costituisce la provocazione alla quale è legittimo reagire.

Vero è, infatti, che sotto l'apparenza formale di atti giuridicamente legittimi, l'on. Onorato si era reso autore di un attacco di inusitata gravità teso a screditare la più alta carica dello Stato, imputandole reati gravissimi, come l'alto tradimento. In tal modo, nella sostanza, il primo a sentirsi qualificare come traditore è stato proprio il Presidente della Repubblica. E seppure tale gratuito attacco è stato portato nelle forme di un'iniziativa giuridica prevista dalla Costituzione, è agevole replicare che anche la reazione del Presidente è avvenuta in un incontro formale tra organi costituzionali, nel pieno quindi dell'esercizio delle prerogative presidenziali.

Aldilà di ogni ulteriore considerazione di merito, l'aspetto che, comunque, più di ogni altro interessa in questa sede sottolineare, concerne la non spettanza all'autorità giudiziaria del potere di valutare se l'atto presidenziale compiuto possa considerarsi funzionale o extrafunzionale.

#### 6. — Sugli atti extrafunzionali del Presidente della Repubblica.

Non vi è dubbio che uno dei problemi centrali del regime della responsabilità del Capo dello Stato è quello che concerne gli atti extrafunzionali, cioè gli atti compiuti al di fuori delle funzioni presidenziali, essendovi in Costituzione solo un testuale riferimento «agli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni» (art. 90 Cost.).

La questione fu peraltro affrontata in Assemblea Costituente ove non mancarono voci favorevoli a statuire una apposita disciplina. Tuttavia, a fronte di alcune proposte miranti a garantire al Capo dello Stato l'assoluta improcedibilità delle sue azioni in sede penale e civile durante il settennato, l'Assemblea respinse tanto la proposta, formulata dall'on. Bettiol, di approvare un articolo aggiuntivo secondo il quale «il Presidente della Repubblica, mentre dura in carica, non può essere perseguito per violazioni alla legge penale commesse fuori dell'esercizio delle sue funzioni» (Atti Ass. cost., seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3511) tanto l'articolo aggiuntivo presentato dall'on. Monticelli ai sensi del quale «il Presidente della Repubblica non può essere sottoposto a procedimento penale durante l'esercizio delle sue funzioni» (Atti, Ass. cost., seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3512), tanto, infine, l'articolo aggiuntivo presentato dalla Commissione (e fatto proprio dall'on. Monticelli) ai sensi del quale «il Presidente della Repubblica non può, mentre è in carica, essere sottoposto a procedimento penale per fatti estranei all'esercizio delle sue funzioni» (Atti Ass. cost., seduta ant. del 24 ottobre 1947, 3516). Prevalse, infine, la tesi per cui «per ragioni di opportunità e di convenienza» non sarebbe stato opportuno dover determinare alcunché circa la responsabilità penale del Capo dello Stato per reati comuni (si veda l'intervento di Tosato, in Atti Ass. cost., II Sottocommissione, I Sezione, 4 gennaio 1947, 1769 ss.).

Il problema è comunque talmente sentito che anche autori come il Balladore Pallieri che ammettono la sussistenza di una responsabilità giuridica del Presidente — e cioè la «normale responsabilità penale» e «la piena responsabilità civile» — onde per cui contro il Presidente sarebbero possibili citazioni civili, procedimenti di volontaria giurisdizione, contravvenzioni, imputazioni penali, non essendo egli nemmeno tutelato dalle comuni immunità parlamentari», — devono ammettere che «la pratica e le norme di correttezza si incaricheranno di attenuare, ove ne sia il caso, il rigore di tali principi. Il fatto che si tratti del Presidente della Repubblica è circostanza

tale che non può, in fatto, non influire sul rapporto giuridico, e particolare prudenza e particolari riguardi verrebbero senza dubbio adoperati qualora il caso si presentasse» (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, V ed., Milano, 1957, 157).

Certo è che ammettendo la procedibilità per i reati non funzionali, ovvero quegli atti e comportamenti che non hanno alcuna relazione con l'attività funzionale del Presidente secondo il concetto espresso di commissione nell'esercizio delle funzioni, si possono determinare — come è stato rilevato (G. DI RAIMO, *op. cit.*, 1159) — «incresciosi inconvenienti ed anche sminuire l'efficacia della prerogativa per gli atti funzionali che possono essere sindacati dal giudice ordinario allo scopo di accertare se siano o meno coperti dalla irresponsabilità».

Tradizionalmente tutte le prerogative costituzionali garantite nel nostro ordinamento trovano il loro necessario fondamento nella tutela del libero esercizio di funzioni costituzionali o, più in generale, nella garanzia della posizione costituzionale dei titolari di funzioni supreme. E questo teoricamente garantisce che la prerogativa, prevista a tutela dell'esercizio di fondamentali funzioni costituzionali, non si tramuti in mero privilegio personale.

In quest'ottica è ben noto che la dottrina maggioritaria ha ritenuto che: «l'irresponsabilità scollegata dalla funzione e da eventuali specifiche esigenze della medesima, è un privilegio. E il privilegio non ha cittadinanza in democrazia» (così L. CARLASSARRE, art. 90 Cost., in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1983, 149 ss., spec. 159).

Su ciò non possiamo che essere d'accordo. Come pure sulla circostanza che, ai fini dell'operatività delle immunità, sia sufficiente — come pure è stato sostenuto in dottrina (ad esempio da P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, 1953, 224 ss.) — un mero rapporto di contestualità cronologica, cioè «il semplice fatto che l'atto o il comportamento sia posto in essere mentre il Presidente è temporalmente nell'esercizio delle funzioni o in occasione delle medesime». È evidente che ammettere un mero rapporto di contestualità cronologica, potrebbe condurre effettivamente anche a conseguenze aberranti, basti pensare agli esempi «ormai logori della violenza carnale esercitata sulla segretaria negli uffici del Quirinale, dell'omicidio colposo durante una partita di caccia organizzata per un Capo di Stato estero e simili (...)» (L. CARLASSARRE, art. 90 Cost., cit., 159; ricostruisce l'intera tematica S. ANTONELLI, *Le immunità del Presidente della Repubblica italiana*, Milano, 1971, 180 ss.).

Tuttavia anche gli autori che riconoscono una ampia responsabilità presidenziale devono ammettere che vi sono settori — come appunto quello del potere di esternazione — nell'ambito dei quali si prospettano problemi particolari, anche perché la prassi ha registrato interventi molto più intensi e frequenti di quelli previsti e prevedibili al tempo della Costituente, più ampi e liberi soprattutto per quanto riguarda le forme.

In sintesi nella disciplina della responsabilità per fatti estranei all'esercizio delle funzioni si rivela una lacuna, che lascia esposto il Presidente alle conseguenze di iniziative arbitrarie o destabilizzanti, e che i Costituenti avevano ritenuto di poter risolvere, forse troppo semplicisticamente — come è dimostrato dal caso in esame — sul piano extragiuridico.

Non è un caso che già cinquant'anni orsono, una autorevolissima dottrina (oggi peraltro attualissima), non sia stata appagata dall'interpretazione letterale dell'art. 90 Cost. ed abbia cercato, in base ad altri argomenti, di negare o comunque limitare la responsabilità penale del Presidente della Repubblica secondo il diritto comune.

Si tratta della posizione di Emilio Crosa che espresse il suo pensiero in un articolo del 1951 diventato presto molto noto (Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 95 ss.). In questo articolo, il Crosa, riprendendo alcune tesi di Vittorio Emanuele Orlando, affrontò la questione della identificazione tra organo e persona fisica. L'organo presidenziale si scinde, infatti, come ogni altro nel pubblico ufficio, nell'istituzione e nel titolare.

Come è noto, a partire da Vittorio Emanuele Orlando [Immunità parlamentari ed organi sovrani, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1891-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1954, 482 ss.], le inviolabilità o le immunità, pur operando in concreto a tutela della libertà personale degli individui investiti di cariche pubbliche sono preordinate in via di principio a vantaggio non della singola persona, ma dell'ufficio. Per definire una tale situazione giuridica viene anche usato il termine «prerogativa» in un senso particolare — indicativo cioè di un attributo proprio dell'ufficio o dell'istituzione — e soprattutto in contrasto col termine privilegio, il quale già di per sé denota discipline giuridiche pertinenti direttamente e particolarmente ai singoli soggetti.

Con tali espressioni ci si richiama alla teoria generale degli organi giuridici, per cui è postulata una stretta ed intima connessione fra l'ufficio ed i soggetti fisici preposti, riguardati come sue parti integranti: le persone dei titolari risultano protette essenzialmente per la sfera di quei rapporti in cui sono assunte e qualificate dall'ordinamento come facenti corpo con l'ufficio ricoperto. La tutela dell'integrità delle persone vale, quindi, a salvaguardare l'integrità dell'istituzione di cui sono parte e l'esercizio regolare dell'attività ad esse affidata (E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 96). Per quanto riguarda l'organo presidenziale (come lo chiama E. CROSA, *op. cit.*, 106 ss.), esso «si scinde come ogni altro nel pubblico ufficio, cioè nella istituzione e nel titolare. La garanzia del pubblico ufficio è data dall'istituto della irresponsabilità che copre gli atti di competenza presidenziale col limite dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione (art. 90). (...). L'ufficio può dirsi pertanto garantito secondo le esigenze della tecnica giuridica, perché nessun atto di qualsiasi altro organo costituzionale, o di terzi può vulnerare né comunque interferire sull'adempimento delle funzioni. Ma questo adempimento, per l'inscindibilità nell'organo del pubblico ufficio del titolare presuppone la garanzia del titolare, la sua assoluta indipendenza. Questa non è garantita pienamente se le tutele previste si svolgono nella sola sfera delle attribuzioni costituzionali, e sono da queste delimitate, e non contengono invece l'unità stessa dell'organo con la persona del titolare che trascende evidentemente il pubblico ufficio. La posizione giuridica dei titolari degli organi costituzionali è tutt'uno con la posizione nell'ordinamento giuridico della istituzione. (...). Le garanzie che tutelano i titolari degli organi, nella loro accezione tecnica, mirano a salvaguardare l'integrità dell'organo inscindibile nei suoi due elementi di pubblico ufficio e di titolare, inscindibile nell'esercizio stesso della funzione ad esso devoluta necessaria e sufficiente perché sia posta in essere l'attività dello Stato. Per l'ufficio presidenziale tali garanzie non sono previste dalla Costituzione (...)». Si tratta di una vera e propria «lacuna» costituzionale. «La garanzia è data dall'irresponsabilità limitata agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni (art. 90) e quindi tutela l'integrità e l'indipendenza della funzione, dell'ufficio e del titolare entro limiti determinati. Ma se l'organo è nel suo aspetto di pubblico ufficio tutelato, risulta deficiente la tutela del titolare, fuori dalla sfera specifica delle sue funzioni, e quindi per la struttura monotitolare dell'organo risulta deficiente la tutela integrale e pertanto il regolamento giuridico dell'organo nella sua unità (...)». Va dunque affermata «l'immunità presidenziale per ogni procedimento penale o civile che comunque venga a limitare la sua libertà d'azione o a porlo in una situazione di soggezione di fronte ad altro organo dello Stato. Per la sua posizione di organo costituzionale, nessuna causa che non sia prevista espressamente dalla Costituzione può attentare alla sua indipendenza ed integrità. Il che non significa (...) che egli sia sottratto alla legge comune per i rapporti civili, né che egli sia irresponsabile per le violazioni della legge penale. Per queste egli è certamente responsabile come ogni altro cittadino, ma sinché è in carica non è passibile di alcun procedimento. Pertanto in questa ipotesi, puramente teorica, l'autorità giudiziaria dovrà dichiarare la sua assoluta incompetenza. (...). L'equivoco fondamentale in cui è incorso il costituente (...) sta nell'aver scambiato il principio fondamentale di ogni ordinamento democratico per cui nessun cittadino, sia pure egli il primo dello Stato, è sottratto all'impero delle leggi, come principio regolatore della posizione di un organo costituzionale. Ma altro è affermare tale principio esattissimo in linea giuridica ed essenziale in linea politica, ed altro è considerare la posizione dell'organo costituzionale. La responsabilità di ogni ordine, all'infuori di quella derivante dall'esercizio delle funzioni nei limiti previsti dalla costituzione, non è diminuita, né alterata dalla garanzia assoluta d'immunità, durante la permanenza in carica derivante dal principio generale dell'assoluta integrità dell'organo, accolto dall'ordinamento giuridico. (...). Pertanto l'inviolabilità del Presidente nel periodo del suo ufficio non ricostituisce la inviolabilità regia, attributo essenzialmente della persona, ma assume di questo istituto, da cui sono state tolte le sovrastrutture metagiuridiche e storiche, e in particolare quelle che ne trascendono la natura organica, quanto ne è essenziale per la definizione della natura e posizione giuridica nell'ordinamento statale dell'organo costituzionale».

Sulla base di ciò si è cercato di dimostrare fondata la costruzione delle immunità come tipico e coesenziale carattere degli organi costituzionali in quanto conseguente alla loro indipendenza da altre autorità e alla divisione dei poteri. «Appare così radicalmente rovesciata la tesi che si tratti di eccezioni al *ius commune*, poiché è postulato, anzi, criterio generale del diritto costituzionale, operante per dare regola agli organi supremi».

Pertanto le norme sulle prerogative dei diversi organi costituzionali sono intese non più quali disposizioni particolari ed eccezionali, ma quali parti integranti di un «insieme di regole e di istituti che la scienza riduce a sistema» (V.E. ORLANDO, *op. cit.* 484).



In sintesi, stante la peculiare inscindibilità dell'ufficio dal titolare che si riscontra nella configurazione dell'organo monocratico, la garanzia di una assoluta indipendenza nei confronti di qualsiasi atto proveniente da altro organo costituzionale, o da altro potere, non può essere veramente completa se non si estende anche alla persona del titolare, e quindi alla sfera della sua responsabilità extra-funzioni.

Superando la formalistica impostazione del Tribunale di Roma, che conduceva ad un sostanziale svuotamento del *munus* presidenziale, riducendolo ad una mera funzione di rappresentanza formale, la Corte di appello di Roma ha invece correttamente affermato che il carattere politico della funzione degli organi monocratici dello Stato-apparato «non consente (...) di distinguere il *munus* dalla persona fisica (...)» non potendosi scindere la persona dal titolare dell'organo per ascrivere all'una o all'altro atti e comportamenti in ragione dei contenuti o dei modi in cui si manifestano e per farne poi discendere forme diverse di responsabilità, con la conseguenza che «il carattere permanente della funzione pubblica non ha il significato di un continuo esercizio in concreto di essa, bensì del fatto che coloro che ne sono investiti la possono esplicare in qualsiasi momento ove il caso lo richieda ... e nelle forme ritenute più acconce ... Il che vuol dire che il potere di formare la volontà dalla istituzione ... è lasciata al potere valutativo dell'organo preposto ... senza che tale potere sia condizionato dalla eventuale diversa opinione o volontà di coloro che vi sono soggetti».

*P. Q. M.*

*Si insiste affinché codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare ammissibile il presente ricorso.*

Roma, addì 11 febbraio 2002

PROF. AVV. Franco COPPI - PROF. AVV. Agostino GAMBINO - PROF. AVV. Giuseppe MORBIDELLI

03C0001

N. 555

*Ordinanza dell'11 ottobre 2002 emessa dal Tribunale - sezione per il riesame di Torino  
nel procedimento penale a carico di Vela Dashmir*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Termini di durata - Computo - Pluralità di ordinanze restrittive per fatti diversi - Lamentata decorrenza dei termini, per tutti i reati in rapporto di connessione qualificata, dalla prima ordinanza, esclusivamente in caso di accertata sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza al momento dell'emissione del primo provvedimento cautelare - Oppure, lamentata richiesta, ai fini della diversificazione dei termini di decorrenza, della verifica positiva della tempestività delle nuove contestazioni cautelari anche fuori dei casi in cui sia intervenuto il provvedimento che dispone il giudizio relativamente ai fatti oggetto di più remota contestazione - Violazione del principio costituzionale che riserva alla legge la durata dei termini di custodia preventiva.**

- Cod. proc. pen. art. 297, comma 3, nel testo sostituito dall'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332.
- Costituzione, art. 13, ultimo comma.

IL TRIBUNALE

Sull'appello presentato dal difensore di Vela Dashmir, nato a Telepene (Albania) in data 28 maggio 1973, avverso l'ordinanza emessa dal g.i.p. presso il Tribunale di Torino in data 6 agosto 2002, ha pronunciato la seguente ordinanza; Vela Dashmir è sottoposto alla misura cautelare della custodia in carcere, emessa in data 26 giugno 2002, in relazione al reato di cui all'art. 110 c.p. 74 d.P.R. 309-90 indicato al capo *d*) di incolpazione, per essere concorso nell'associazione a delinquere finalizzata al commercio internazionale di sostanza stupefacente composta da Vaqo Artur, Hasanbelliu Ramazan, Hasanbelliu Agim, Blushi Arjan partecipando all'azione

ritorsiva decisa dal gruppo contro Bejaioui Nourredine e Amraoui Ben Foued Houcine, responsabili di essersi resi irreperibili dopo avere ricevuto la consegna di un grosso quantitativo di droga; lo stesso Vela Dashmir, in data 27 novembre 1999, era stato infatti arrestato ed attinto, in esito al giudizio di convalida, da ordinanza applicativa della custodia cautelare in carcere, per rapina ai danni di Bejaioui Nourredine e Amraoui Ben Foued Houcine, fatto per cui è stato già condannato alla pena detentiva di anni quattro di reclusione.

Nell'ambito del predetto procedimento per concorso in associazione finalizzata al traffico di stupefacenti il difensore avanzava istanza al g.i.p. con cui richiedeva dichiararsi l'inefficacia della misura per decorrenza dei termini massimi di custodia cautelare poiché tutti gli elementi sui quali si fondava l'ordinanza costitutiva erano noti al p.m. anteriormente alla celebrazione del giudizio per il reato di rapina per il quale Vela è stato condannato.

Il g.i.p. respingeva l'istanza, sulla base della considerazione secondo cui gli indizi del concorso esterno del Vela all'associazione a delinquere sarebbero emersi solo successivamente al suo arresto in flagranza per rapina e che, quindi, prima di quel momento l'a.g. non era in grado di formulare a suo carico l'ipotesi di reato poi contestata e con il provvedimento di applicazione della misura custodiale emesso in data 26 giugno 2002.

La difesa ha interposto appello avverso la predetta ordinanza rilevando che nelle telefonate intercettate subito dopo l'arresto del Vela emergeva con chiarezza il quadro indiziario posto a fondamento dell'ordinanza impugnata e che detti elementi erano conosciuti dal p.m. prima della celebrazione del processo a suo carico per rapina.

Occorre preliminarmente osservare che fra il reato di rapina e quello di concorso nell'associazione volta al traffico di droga, capeggiata da Vaqo Artur, esiste il rapporto di connessione qualificata richiesto dall'art. 297 comma 3 c.p.p. poiché il concorso esterno all'associazione, contestato con il secondo provvedimento cautelare, si sarebbe estrinsecato proprio nella partecipazione alla rapina commessa in data 27 novembre 1999 ai danni di Bejaioui Nourredine e Amraoui Ben Foued Houcine. Peraltro, osserva il Tribunale, gli elementi che hanno determinato il p.m. alla richiesta di misura cautelare, non preesistevano all'arresto del Vela ma emergevano dalla trascrizione delle telefonate intercettate effettuata dalla D.I.A. di Bari; e il contenuto di tali telefonate, inerenti la posizione dell'odierno appellante, nel testo trascritto dalla P.G. di Bari, se pur precedenti o concomitanti l'arresto del medesimo, erano state portate a conoscenza del p.m. dopo l'arresto ma prima del rinvio a giudizio (avvenuto in data 22 novembre 2000) per il reato oggetto della prima misura cautelare.

Invero, quanto alla prima delle suddette affermazioni si può concludere, contrariamente all'assunto difensivo secondo cui al momento dell'arresto il p.m. aveva già tutti gli elementi per formulare delle accuse precise a carico dell'istante, che la nota D.I.A. di Bari (inspiegabilmente) datata 29 novembre 1999<sup>(1)</sup>, l'arresto è infatti del 27 novembre 1999. Secondo cui alcune persone coinvolte in traffici di droga, seguendo le direttive del «capo» dell'organizzazione in Albania si trovavano nelle vicinanze della Questura di Torino ed attendevano il rilascio di due nordafricani, persone offese della «rapina» addebitata al Vela, era assai scarna delineando unicamente in modo vago e poco circostanziato l'esistenza di un'associazione a delinquere volta al traffico di droga, ma dalla stessa nulla emergeva circa i componenti di siffatta organizzazione, le fonti dell'attività di indagine, la cui conoscenza avrebbe potuto portare il p.m. ad enucleare dalla stessa fatti e correlative responsabilità, circostanze viceversa emergenti in modo più concretamente apprezzabile dalla nota D.I.A. di Bari del 6 dicembre 1999, cui il g.i.p. precedente ha fatto, nell'ordinanza costitutiva, frequente riferimento.

Sgombrato quindi il campo dalla prima delle questioni dedotte (se cioè i fatti di causa erano desumibili già prima della data di applicazione della prima misura cautelare) occorre esaminare se è applicabile la seconda parte della norma in esame che prevede la non applicabilità della regola di retrodatazione dei termini di durata massima della custodia cautelare nel caso in cui i fatti non erano desumibili prima del rinvio a giudizio per il reato oggetto della iniziale contestazione cautelare.

---

<sup>(1)</sup> L'arresto è infatti dal 27 novembre 1999.

Ritiene il collegio che il p.m. conoscesse gli atti, su cui è fondata l'ordinanza costitutiva, prima del rinvio a giudizio in relazione al reato originariamente contestato; ciò emerge, oltre che da tutti gli atti di indagine effettuati precedentemente a tale data, dalla missiva inviata dal p.m. procedente al collega presso il Tribunale di Bari (presso cui erano in corso indagini nei confronti del medesimo gruppo criminale) in cui il requirente, in data 12 luglio 2000, rappresenta la necessità di dover procedere, in relazione al reato di rapina e di detenzione di arma da guerra commessi nel novembre 1999, al deposito degli atti ex art. 415-bis c.p.p. e chiede una valutazione circa l'opportunità di procedere alle iscrizioni nel registro notizie di reato in relazione all'art. 74 d.P.R. n. 309-90 e di «provare» a richiedere le «correlative misure cautelari» pur rappresentando l'ulteriore possibilità di «stralciare gli atti inviati e iscrivere nuovo procedimento a carico degli indagati ed altri per tale reato». È altresì in atti provvedimento di iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. dell'indagato per il reato di cui all'art. 73 d.P.R. n. 309-90 e la formazione di altro fascicolo «stralciato» per le altre fattispecie di reato per cui le indagini «devono proseguire», atti datati 18 settembre 2000.

Ritiene pertanto il Collegio che i fatti per cui ora si procede erano già «desumibili dagli atti» prima del rinvio a giudizio del Vela (datato, come detto, 22 novembre 2000); trova pertanto applicazione la prima parte dell'art. 297 comma 3 c.p.p. che prevede, in tale ipotesi, la retrodatazione del termine iniziale di decorrenza dei termini di durata massima della misura cautelare al giorno in cui è stata eseguita o notificata la prima ordinanza, che pertanto nel caso di specie, sarebbero già decorsi dovendosi computare il termine di cui all'art. 303, comma 1 lettera a) n. 3) dalla data del 27 novembre 1999 (data dell'arresto del Vela).

A questo punto ritiene il Collegio di dovere puntualizzare il carattere assolutamente centrale ed assorbente che riveste, ai fini della decisione sulla interposta impugnazione, l'interpretazione che di fatto si è venuta affermando — quanto meno a livello di giurisprudenza di legittimità — in ordine alla disciplina dell'art. 297, comma 3 c.p.p., nella formulazione introdotta con l'art. 12 della legge n. 332 del 1995.

Onde poter meglio inquadrare le delicate problematiche interpretative sottese a questa complessa disciplina processualpenalistica, appare opportuno premettere una rapida disamina delle principali tappe normative e giurisprudenziali attraverso cui la stessa risulta essersi via via dipanata:

L'art. 297, comma 3, nella sua originaria formulazione, disponeva che i termini decorressero dall'esecuzione o dalla notificazione del primo provvedimento nel caso di pluralità di ordinanze che dispongono la stessa misura cautelare per il medesimo fatto; tale norma, come è dato immediatamente comprendere dal suo tenore letterale, mirava ad impedire l'artificioso prolungamento della durata della misure cautelari derivante dalla strumentale rinnovazione dell'originario provvedimento applicativo ed il criterio in questione si applicava, per esplicita previsione del legislatore, anche nel caso in cui il fatto contestato nei successivi provvedimenti cautelari fosse, diversamente circostanziato o qualificato, oltretutto nei casi di concorso formale e di *aberratio ictus* e *aberratio delicti* plurilesive di cui agli artt. 82, comma secondo, e 83, comma secondo, c.p.; non era invece specificamente disciplinato il caso delle cosiddette «contestazioni a catena», ovvero della contestazione, attraverso successive ordinanze, di fatti di reato diversi, ma già configurabili al momento in cui veniva adottato il primo provvedimento; in proposito, ed in adesione alla giurisprudenza anteriore all'emanazione del nuovo c.p.p., si era rilevato che, pur essendo legittima l'emissione, in successione di tempo, di nuovi provvedimenti cautelari volti ad integrare, perfezionare ed aggiornare i termini dell'accusa, questa non può incidere sul termine di durata della misura — rimanendo fissato il *dies a quo* al giorno della esecuzione della prima ordinanza — quando sia dimostrata, da parte dell'imputato, la «colpevole inerzia» dell'autorità giudiziaria nella verifica degli indizi relativi ai nuovi fatti contestati: quando, cioè, il fatto nuovo era già conosciuto, o conoscibile, nei suoi elementi fondamentali al momento della emissione del primo provvedimento, e sarebbe stata giuridicamente possibile e doverosa la contestazione simultanea di tutti i fatti di reato;

la Giurisprudenza di legittimità aveva così precisato che l'emissione di un ulteriore provvedimento restrittivo della libertà per lo stesso fatto, comunque qualificato, per il quale era già stato emesso altro provvedimento a carico del medesimo soggetto, o per fatti già acquisiti agli atti al momento della emissione del primo dei provvedimenti restrittivi, determina il fenomeno della cosiddetta «contestazione a catena»; e sostenuto che tale illegittimo modo di procedere comporta, qualora ne siano dimostrati i presupposti, che la decorrenza dei termini di custodia cautelare abbia inizio — e debba, quindi essere calcolata — dal momento in cui è stato eseguito il primo provvedimento restrittivo della libertà personale, con la conseguente scarcerazione automatica dell'indagato e dell'imputato qualora, partendo da tale data, risultino superati i termini di durata massima della custodia

cautelare previsti per ciascuna fase procedimentale, o quelli massimi <sup>(2)</sup>, con particolare riguardo all'ipotesi di reati uniti dal vincolo della continuazione la Corte di Cassazione aveva rilevato che in materia di misure cautelari personali, nel caso di pluralità di fatti criminosi, eventualmente in continuazione tra loro, l'ingiustificata scissione delle diverse contestazioni con emissione «a catena» di successivi provvedimenti cautelari nonostante i fatti contestati fossero noti fin dall'inizio comportava conseguenze identiche a quelle di cui all'art. 297, comma 3 (riproduttore lo schema già delineato dall'art. 271, comma 3, del codice abrogato), cioè la decorrenza del termine di custodia cautelare dal giorno dell'esecuzione del primo provvedimento <sup>(3)</sup>; in altre decisioni la Corte di cassazione non ha per contro ravvisato la violazione dell'art. 297 comma 3 c.p.p. ritenendo non sussistente il fenomeno della cosiddetta «contestazione a catena» allorquando si è in presenza di una pluralità di fatti criminosi, formanti oggetto di separati provvedimenti restrittivi emessi in successione fra loro, e non vi sono elementi atti ad evidenziare che gli indizi originariamente a disposizione dell'autorità giudiziaria erano già tali da consentire l'emissione di un unico provvedimento <sup>(4)</sup>.

già sotto la vigenza della precedente disciplina introdotta con il nuovo codice del 1989 si era posto il problema dell'estensione della disciplina di cui si sta trattando alle ipotesi di più provvedimenti cautelari emessi per un medesimo fatto e nei confronti della stessa persona, ma nell'ambito di più procedimenti distinti, e tale questione era stata risolta nel senso che lo speciale regime di decorrenza dei termini di custodia cautelare di cui all'art. 297 comma 3 c.p.p. si applica solo se le ordinanze sono state emesse nell'ambito di un unico procedimento cumulativo, riferibile all'imputato e pendente davanti allo stesso giudice, mentre le ordinanze custodiali emesse, sia pur in relazione a reati fra loro connessi, ma da Giudici aventi una diversa competenza funzionale o territoriale, conservano autonomi termini di decorrenza iniziale della custodia <sup>(5)</sup>;

in questo quadro si è inserita la citata novella di cui all'art. 12 della legge n. 332 del 1995 che ha sensibilmente mutato la situazione normativa; oltre a prevedere che la «retrodatazione» del conto iniziale della durata dei termini di custodia cautelare si ha non soltanto nei casi di ordinanze relative allo stesso fatto, benché diversamente circostanziato o qualificato, ma anche nel caso di fatti diversi, quando sussista connessione ai sensi dell'art. 12, lett. *b*) (concorso formale e continuazione di reati) e lett. *c*) (limitatamente all'ipotesi di reati commessi per eseguirne altri) e purché i fatti diversi siano stati commessi anteriormente alla emissione della prima ordinanza, tale norma ha altresì precisato che la disposizione non si applica quando i fatti diversi non erano desumibili dagli atti prima del rinvio a giudizio per i reati rispetto ai quali sussiste il prescritto rapporto di connessione; verificandosi tale caso si ritorna al regime ordinario di decorrenza dei termini di custodia che, conseguentemente, dovranno essere computati autonomamente per le nuove ordinanze;

sulla applicabilità della disposizione in esame anche nell'ipotesi in cui il fatto connesso sia emerso successivamente alla adozione della prima misura cautelare è stata sollevata una questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost. <sup>(6)</sup>, nella quale si rileva in particolare che il legislatore ha disciplinato in modo identico situazioni assai divergenti, con la previsione di uno stesso regime di decorrenza della misura sia nell'ipotesi di artificioso ritardo della nuova contestazione cautelare, sia nel caso in cui il successivo provvedimento sia stato tempestivo in rapporto al momento in cui il fatto è stato accertato: in quest'ultima ipotesi, ad avviso del giudice rimettente, si sarebbe verificato un sacrificio ingiustificato di effettive esigenze cautelari, scaturente da una sorta di presunzione che la stessa tardività della notizia rispetto a quella sfruttata per la prima contestazione sia espressione di una sottostante volontà di eludere artificiosamente la disciplina sui termini massimi di durata della custodia cautelare; e si sarebbe altresì verificata, sempre ad avviso del giudice rimettente, una ingiustificata disparità di trattamento con riguardo al diverso regime stabilito nelle ipotesi in cui i fatti oggetto della nuova ordinanza cautelare siano accertati prima o dopo il rinvio a giudizio per i fatti connessi che sono stati posti a fondamento della prima ordinanza;

<sup>(2)</sup> *Cfr.* Cass. 11 marzo 1994, Sena, Cass. pen. 1996, 243; Cass. 1° aprile 1991, Falanga, Cass. pen. 1992, 705; Cass. 14 settembre 1990, Osareme, Giust. pen. 1990, III, p. 732, Arch. Nuova proc. pen. 1991, 285.

<sup>(3)</sup> *Cfr.* Cass. 23 luglio 1992, Pezzella, C.E.D. Cass., n. 191938.

<sup>(4)</sup> *Cfr.* Cass. 25 febbraio 1992, Mezzacuocolo, Cass. pen. 1993, 1772.

<sup>(5)</sup> *Cfr.* Cass. 3 maggio 1996, Manuele, Cass. pen. 1996, 3379.

<sup>(6)</sup> Vedi Tribunale di Milano, 13 settembre 1995, Sarlo, Cass. pen. 1995, 3095;

la Corte adita — pur affermando che le scelte operate dal legislatore, spinte ben oltre i risultati cui era pervenuta la giurisprudenza di legittimità in ordine al patologico fenomeno delle cosiddette «contestazioni a catena», possono offrire spazio alle perplessità ed ai dubbi di coerenza enunciati dal giudice rimettente — ha dichiarato l'infondatezza della questione assumendo che nella disciplina in questione può essere rinvenuto l'intendimento di comprimere entro spazi sicuri il termine di durata massima delle misure cautelari, in aderenza a quanto previsto dall'art. 13 ultimo comma della Costituzione, e di impedire la diluizione dei termini in ragione dell'episodico concatenarsi di più fattispecie cautelari, e non può conseguentemente ritenersi incoerente allo scopo, e quindi priva di ragione, la scelta di individuare alcune ipotesi che, più di altre, presentano elementi di correlazione contenutistica di spessore tale da consentire una valutazione unitaria ai fini del trattamento cautelare; con la conseguenza che l'individuazione del rinvio a giudizio come momento processuale che traccia la linea di displuvio agli effetti della operatività della deroga risulta, per un verso, perfettamente simmetrica rispetto al regime che scandisce, nell'art. 303 c.p.p., i termini di durata delle misure in funzione delle diverse fasi processuali e, per altro verso, aderente all'intendimento del legislatore di impedire che, nel corso delle indagini, le contestazioni cautelari plurime per fatti connessi ammettano un diverso trattamento sul piano della durata delle misure a seconda che l'indagato riesca o meno a provare l'artificiosa diluizione nel tempo delle singole ordinanze; pertanto l'opzione legislativa attuata attraverso la novella del 1995, sostanziantesi nell'introduzione di parametri certi e predeterminati, risulterebbe in tale prospettiva del tutto coerente rispetto alla avvertita esigenza di configurare limiti obiettivi ed ineludibili alla durata dei provvedimenti che incidono sulla libertà personale, e ciò con particolare riguardo alla fase delle indagini preliminari che, trovando la sua principale linea di sviluppo nell'autonomo potere di ricerca della prova spettante al pubblico ministero, finisce per rivelarsi scarsamente permeabile a qualsivoglia azione di controllo successivo sul piano della tempestività delle iniziative investigative.

Emerge quindi piuttosto chiaramente che, di fronte al nuovo testo dell'art. 297 comma 3 c.p.p., si è sostanzialmente intravisto un intendimento del legislatore specificamente volto a stabilire — anche nel caso di distinte ordinanze relative a «fatti diversi», limitatamente alle situazioni di connessione qualificata ivi indicate — la regola della comune decorrenza dalla prima ordinanza dei termini di durata delle misure applicate, e ciò senza attribuire alcun peso alla circostanza che, a quell'epoca, tali fatti fossero già noti al Pubblico Ministero in tutti i loro elementi rilevanti a livello cautelare, ovvero gli fossero sconosciuti.

Peraltro simile impostazione ermeneutica — escludendo qualunque margine di valutazione circa la «tempestività» del Pubblico Ministero nel richiedere le misure cautelari successive alla prima, con riferimento ai predetti «fatti diversi» — ha continuato anche dopo la pronuncia della suddetta sentenza di rigetto della Corte costituzionale a suscitare le maggiori riserve circa la congruità, in chiave di ragionevolezza, della regola come sopra desunta dall'art. 297, comma 3 attualmente vigente.

Più esattamente si è stigmatizzato il fatto che la novella del 1995, non distinguendo a seconda della «tempestività» — ovvero della «intempestività» — dell'iniziativa del pubblico ministero in ordine alle ordinanze cautelari successive alla prima, ancorché riferite a «fatti diversi», abbia finito per introdurre una sorta di presunzione assoluta di indebito prolungamento della custodia cautelare, sulla scorta di un meccanismo che non lascia spazio (come avrebbe, invece, suggerito un apprezzato indirizzo giurisprudenziale sviluppatosi in precedenza) ad alcuna verifica circa la sussistenza di una «colpevole inerzia» o di un «artificioso ritardo» da parte del pubblico ministero nel richiedere la misura cautelare per il fatto diverso connesso a quello anteriormente contestato.

Né d'altro canto si è ritenuto sufficiente, per respingere tali censure, il richiamo alla esigenza di configurare limiti obiettivi ed ineludibili alla durata dei provvedimenti che incidono sulla libertà personale — esigenza sulla quale nessuno potrebbe avanzare obiezioni come pure sulla conseguente necessità che vengano introdotti parametri certi e predeterminati in materia — in quanto tali insopprimibili esigenze risulterebbero già soddisfatte dalla previsione di ben definiti termini «intermedi» e «complessivi» di durata delle misure cautelari (e, nella specie, della custodia carceraria) in rapporto alle differenti imputazioni contestate al medesimo imputato. Da qui l'assunto secondo cui la regola codificata nell'art. 297 comma 3 c.p.p., soprattutto nella parte in cui si riferisce ai «fatti diversi», non sarebbe riconducibile ad una esigenza di salvaguardia della obiettività ed ineludibilità dei termini di durata della custodia cautelare posto che, se per un verso è la stessa Costituzione a imporre la previsione di termini di durata delle misure cautelari (almeno per quanto concerne la custodia carceraria) e, quindi, a presupporre l'inconferenza delle esigenze che dovessero residuare al di là di un limite temporale certo ed invalicabile,

per altro verso il canone della «retrodatazione» della decorrenza dei termini di custodia risultante dalla norma processuale in questione non presenterebbe alcun rapporto diretto con la previsione costituzionale di cui all'art. 13, comma quinto della Costituzione.

In altri termini, si è rilevato come nell'art. 297, comma 3 c.p.p. risulti sancita una sorta di *factio iuris* volta a far decorrere dal medesimo giorno i termini relativi a misure cautelari applicate con provvedimenti distinti, ed in epoche distinte, anche per «fatti diversi» tutte le volte che si è in presenza di quei presupposti specificamente ed esplicitamente indicati in sede normativa quali la antecedenza di tutti i fatti contestati rispetto alla data di emissione del primo provvedimento e la sussistenza di un rapporto di identità o di connessione qualificata fra i fatti contestati con le varie ordinanze. Ma si è altresì osservato come tale impostazione normativa possa esclusivamente giustificarsi quale strumento di neutralizzazione dell'indebito utilizzo delle contestazioni c.d. «a catena», quali espedienti di sapore vanificatorio rispetto all'ordinaria disciplina della durata delle misure cautelari, attraverso la distribuzione nel tempo di più provvedimenti cautelari per fatti criminosi legati dal vincolo della continuazione o della connessione teleologica ancorché i singoli episodi delittuosi da contestare fossero tutti noti fin dall'inizio e sulla base di elementi idonei a consentire fin da subito l'emissione del corrispondente provvedimento. E si è quindi concluso che un meccanismo processuale come quello contenuto nell'art. 297, comma 3 c.p.p. risulti del tutto ragionevole soltanto quando si verificano queste situazioni di differimento *contra legem*, collegato ad «inerzie» od a «ritardi», o ad altre improprie dilazioni nell'iniziativa del pubblico ministero in ordine all'adozione di provvedimenti cautelari tutti immediatamente azionabili; mentre in assenza di tali presupposti fattuali il medesimo meccanismo appaia privo di ragionevolezza in quanto l'alterazione (in chiave di «retrodatazione» del *dies a quo* di decorrenza) degli ordinari criteri di computo dei termini delle diverse misure, quali risultano dai commi 1 e 2 dell'art. 297 c.p.p. non troverebbe giustificazione nella esigenza di «controbilanciare» il rischio di un surrettizio svuotamento della garanzia rappresentata dalla definizione per legge dei termini massimi di durata delle misure cautelari.

Tale orientamento interpretativo si è definitivamente consolidato attraverso quella pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione (Sent. 17 luglio 1997, cc. 25 giugno 1997, ric. Atene, Cass. pen. 1996, m. 1654), poi costantemente seguita in sede di legittimità <sup>(7)</sup>, che derivava dalla necessità di comporre un contrasto venutosi a creare sulla effettiva possibilità di estendere, alla luce della modifica introdotta dalla novella del 1995, il già esistente regime derogatorio del principio generale di autonomia delle ordinanze che dispongono una misura cautelare, a situazioni cautelari afferenti a procedimenti «diversi», e che ha optato per la soluzione positiva avallando l'orientamento già emerso a seguito dell'entrata in vigore della suddetta novella e coiltrastante con l'indirizzo assolutamente prevalente che si era formato antecedentemente, anche sulla scia di quello consolidatosi sotto la vigenza dell'art. 271, comma 3 c.p.p. 1930 <sup>(8)</sup>.

La suddetta pronuncia delle Sezioni unite della Cassazione è stata ancorata, sul piano logico sintattico, al rilievo che la regola posta dall'art. 297 comma 3 c.p.p. si applica anche a procedimenti connessi ai sensi dell'art. 12 c.p.p. (nei limiti indicati dalla prima parte della norma stessa) e pertanto necessariamente «diversi», oltretché all'ulteriore rilievo che la stessa regola vale anche (e sempre con i limiti imposti dal citato comma 3 parte seconda) in relazione a fatti oggetto di procedimento scaturito da una «separazione» di atti a seguito di richiesta di rinvio a giudizio e quindi di un procedimento ancora una volta diverso da quello originario.

<sup>(7)</sup> Cfr., tra le altre, Cass. III, 29 gennaio 1999 (cc. 9 dicembre 1998), Paggian G., rv. 212824; Cass. VI, 15 aprile 1998 (cc. 19 marzo 1998), Ciresi, rv. 211950.

<sup>(8)</sup> Per quanto attiene all'orientamento contrastante con quello assunto dalle Sezioni Unite vedi, per il periodo in cui era ancora vigente il codice abrogato, Cass. sez. I, 2 febbraio 1989, Imparato, Cass. pen., 1990, p. 895, n. 753; Cass. sez. I, 13 dicembre 1988, Sorrentino, *ibid.*, 1990, pag. 104, n. 92; per quanto attiene al periodo successivo all'entrata in vigore dell'attuale codice, cfr. Cass., sez. I, 31 gennaio 1994, Loiero, in *Giust. Pen.*, 1994, III, c. 493; Cass. sez. II, 1° dicembre 1993, Prete, in *Riv. Pen.*, 1995, p. 126; Cass. sez. V, 18 novembre 1992, Defina, Cass. peri., 1994, p. 2496, n. 1561; ed infine, con riferimento al periodo successivo alla entrata in vigore della novella del 1995, cfr. Cass. sez. I, 12 novembre 1996, Rotolo, in *C.E.D. Cass.*, 206344; Cass. sez. V, 15 luglio 1996, Cuzzola, *ibid.*, n. 205877; Cass. sez. I, 3 luglio 1996, Esposito, *ibid.*, n. 205319; Cass. sez. I, 1° maggio 1996, Manuele, *ibid.*, n. 204929 e Cass. pen., 1996, p. 3379, n. 1891. Per quanto attiene invece all'orientamento conforme a quello espresso dalle Sezioni Unite, cfr. Cass. sez. VI, 13 marzo 1997, Comandè, in *C.E.D. Cass.*, n. 207161; Cass. sez. VI, 13 gennaio 1997, De Fusco, *ibid.*, n. 207160; Cass. sez. IV, 21 dicembre 1996, Panetta, *ibid.*, n. 206325, Cass. sez. IV, 2 dicembre 1996, Greco, *ibid.*, n. 206321; Cass. sez. IV, 23 settembre 1996, Micheletti, *ibid.*, n. 205574; Cass. sez. V, 26 aprile 1996, Cuneo, *ibid.*, n. 204853.

Sul piano sistematico il Supremo Collegio ha poi ritenuto non condivisibili quelle sentenze che avevano individuato la *ratio* dell'attuale art. 297 comma 3 c.p.p. nella necessità di impedire la artificiosa diluizione nel tempo delle contestazioni, sostenendo che tale *ratio* deve anzi essere riconsiderata alla luce della riforma del 1995 il cui scopo sarebbe piuttosto quello di contenere entro sicuri spazi il termine di durata massima delle misure cautelari in virtù di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 13 Cost., con l'introduzione di parametri certi e determinati. In altri termini (ed è questo il punto maggiormente rilevante ai fini della presente decisione) le Sezioni unite hanno con detta pronuncia sostanzialmente ribaltato quell'argomento portato a principale sostegno della pronuncia sostanzialmente ribaltato quell'argomento portato a principale sostegno della opposta tesi — e cioè il riferimento contenuto nell'ultima parte del più volte citato comma 3 dell'art. 297 c.p.p. alla «desumibilità dagli atti» delle circostanze su cui vengono fondate le ulteriori ordinanze cautelari, indice eloquente del fatto che deve essere la stessa autorità ad emettere anche queste ultime, nell'ambito di un medesimo procedimento — utilizzando proprio tale riferimento alla «desumibilità degli atti» non già come spia del criterio ispiratore della norma, ma quale fondamentale e oggettivo parametro al quale ancorare, al di là di valutazioni di tipo soggettivistico, l'operatività dell'istituto <sup>(9)</sup>.

Ritiene il Collegio che il criterio della «desumibilità dagli atti», concretamente ed efficacemente adottabile in un contesto processuale quale quello esplicitamente delineato nell'ultima parte del comma 3 dell'art. 278 c.p.p., e cioè con riferimento all'intervenuta conclusione delle indagini preliminari relative al fatto, od ai fatti, costituenti oggetto della originaria contestazione cautelare (vertendosi, in tale ipotesi, in una situazione processuale ormai cristallizzata ed integralmente conoscibile dalle parti, e per ciò stesso obiettivamente ed organicamente controllabile nelle sue implicazioni di ordine indiziario), comporti, per contro, obiettive ed insuperabili difficoltà ove rapportato ad una situazione processuale in divenire, non integralmente conoscibile dalle parti ed essenzialmente sottoposta, per quanto attiene alle possibili implicazioni di ordine indiziario, ad una insindacabile valutazione dell'organo inquirente, unico *dominus* delle scelte investigative di segno accusatorio concretamente prospettabili.

La desumibilità dagli atti di ipotesi delittuose distinte ed ulteriori rispetto a quelle per cui si sta procedendo costituisce infatti, in molti casi, il frutto di una elaborazione logico deduttiva svolta dall'Organo inquirente sulla base di una valutazione squisitamente soggettiva e non efficacemente apprezzabile a posteriori in termini di obiettiva ed inoppugnabile evidenza; basterà in proposito considerare quei casi in cui l'ipotesi delittuosa destinata a divenire ulteriore titolo custodiale abbia ad oggetto — come nel caso di specie — fattispecie complesse, quali i reati associativi, la cui integrazione, quanto meno nella fase di iniziale impulso della azione penale, deve necessariamente passare attraverso una delibazione di circostanze meramente «sintomatiche», costituente appannaggio esclusivo dell'Organo inquirente; basterà altresì considerare le non meno problematiche ipotesi delittuose fondate non già su risultanze d'indagine certe e definite, ma su dichiarazioni testimoniali o, ancor peggio, su chiamate in correità, la cui rilevanza indiziaria passa necessariamente attraverso una valutazione del tutto autonoma ed insindacabile dello stesso organo inquirente e la cui conclusione, ai fini della formulazione di un giudizio di «conoscibilità» dei fatti di reato eventualmente prospettabili, non sempre risulta obiettivamente ed inoppugnabilmente individuabile a posteriori (si pensi in proposito, e sempre a titolo meramente esemplificativo, alla prospettazione di condotte fraudolente poste in essere dalla persona indagata, la cui effettiva portata decettiva può essere efficacemente vagliata soltanto previo espletamento di complesse ed articolate verifiche istruttorie).

---

<sup>(9)</sup> Cfr. Cass. Sezioni Unite 25 giugno 1997 cit., paragrafo 8: «Quanto ai dubbi manifestati in ordine a/dato temporale, al quale riferire la «desumibilità dagli atti», va detto che, come essa, affini dell'applicazione del disposto di cui al secondo periodo del comma 3, deve farsi risalire ad epoca anteriore al «disposto» rinvio a giudizio — che segna il termine massimo di fase ai sensi dell'art 303 comma 1 lett. h) — così la «desumibilità dagli atti» di cui a/primo periodo della citata norma deve essere riferita ad epoca anteriore all'emissione della prima ordinanza cautelare. Altrimenti verrebbe meno la *ratio* dell'intera disposizione; ed il tutto risulterebbe davvero affidato ad un paradossale ed irragionevole automatismo. D'altra parte, e sempre in linea con il dato letterale e con il significato complessivo della norma rispetto alla sua finalità appare evidente che le situazioni apprezzabili come presupposti per l'emissione delle successive ordinanze, la cui efficacia va retrodatata, debbano avere caratteristiche e consistenza tali da legittimare l'adozione della misura cautelare sin dall'epoca della prima ordinanza. Non è sufficiente, pertanto, che entro i limiti temporali di cui al primo ed al secondo periodo del comma 3 dell'art. 297, sia stata acquisita e risulti dagli atti la mera notizia del fatto reato, essendo invece indispensabile che sussista il quadro legittimante l'adozione della misura cautelare sin dall'epoca dell'emissione della prima ordinanza (ovvero dall'epoca del rinvio a giudizio: art. 297 comma 3, ult. parte, c.p.p.).

Senza poi contare che l'impiego del suddetto criterio normativo diviene ancor più complesso ove si consideri, in conformità a quanto costantemente affermato dalla Suprema Corte ed esplicitamente ribadito nella più volte citata pronuncia delle Sezioni Unite, che non è sufficiente che, entro i limiti temporali di cui al primo ed al secondo periodo del comma 3 dell'art. 297, sia stata acquisita e risulti dagli atti la mera notizia o il fatto-reato, essendo invece indispensabile che sussista il quadro legittimante l'adozione della misura cautelare sin dall'epoca dell'emissione della prima ordinanza (ovvero dall'epoca del rinvio a giudizio: art. 297 comma 3, ult. parte, cp.p.). Se per un verso, infatti, è incontestabile che la pura e semplice sussunzione dei fatti di cui si è venuti a conoscenza in sede inquirente entro l'alveo di una determinata norma incriminatrice può presentare, in taluni casi, problematiche non indifferenti ed implicare complesse valutazioni non facilmente apprezzabili «con il senno di poi» in termini di obiettiva ed incontrovertibile evidenza, per altro verso è altrettanto certo che la delibazione in ordine alla gravità e concluzione delle risultanze indiziarie raccolte in ordine a detta ipotesi di reato sconta, quanto meno nella delicata fase di impulso del procedimento cautelare disciplinata dall'art. 291 c.p.p., un larghissimo margine di autonomia operativa e valutativa dell'organo inquirente, concesso non soltanto sul terreno dei presupposti di ordine prettamente socialpreventivo delle misure cautelari (del tutto irrilevanti ai fini della determinazione dei limiti temporali di cui si sta trattando), ma anche e soprattutto sul piano della effettiva concluzione e gravità delle risultanze di indagine raccolte e sulla possibilità ed opportunità di procedere ad integrazione delle stesse; un margine di autonomia che, comunque venga utilizzato, pone grossi ostacoli all'accertamento della effettiva «conoscibilità», soprattutto in quella più ampia ed articolata accezione tracciata dalla giurisprudenza di legittimità.

Basterà in proposito considerare, ancora una volta, che la valutazione richiesta all'organo giurisdizionale di controllo, sia esso il giudice procedente o il Tribunale del riesame, verte non già sulla «desumibilità» all'interno di un contesto istruttorio già cristallizzato e conoscibile dalle parti — quale può essere l'insieme degli atti depositati ai sensi dell'art. 415, od il fascicolo processuale presentato ai sensi dell'art. 291 c.p.p. — obiettivamente ed organicamente controllabile nelle sue implicazioni di ordine indiziarie, ma nell'ambito di un contesto processuale «in divenire», le cui implicazioni indiziarie, indissolubilmente collegate alle iniziative investigative del pubblico ministero, mal si prestano a qualsivoglia controllo successivo.

Non solo, ma la situazione tende inevitabilmente a complicarsi, quanto meno ai fini della determinazione dei limiti temporali che qui interessano, ove gli elementi indiziarie destinati a sostanziare quel livello di qualificata probabilità dell'ipotesi accusatoria oggetto delle ordinanze cautelari successive debbano essere desunti da fonti conoscitive cormotate da particolare complessità, la cui valutazione da parte dell'organo inquirente componi un lungo lavoro di interpretazione ed analisi (si considerino, per tutte, le consulenze tecnico contabili disposte in sede di accertamento di reati fiscali o di reati in materia di diritto penale commerciale), ed in ordine alle quali ben difficilmente può essere individuato *a priori* un preciso termine a partire dal quale si concretizza una situazione di effettiva ed inoppugnabile «desumibilità dagli atti» a meno di voler fare sempre retroagire — con una astrazione del tutto difforme dalla realtà di fatto — tale termine al momento in cui le fonti informative sono pervenute all'inquirente.

Ritiene pertanto il Collegio che la interpretazione sopra richiamata sembra discostarsi nettamente dall'orientamento ermeneutico accolto dalla Corte costituzionale nella sentenza 28 marzo 1996 n. 89<sup>(10)</sup> e che, d'altro canto,

---

<sup>(10)</sup> Secondo cui nel nucleo della disciplina in questione può essere agevolmente rinvenuto l'intendimento di comprimere entro spazi sicuri il termine di durata massima delle misure cautelari in perfetta aderenza con quanto previsto dall'art. 13, ultimo comma della Carta fondamentale, e se, dunque la «causa» delle norme è quella di impedire la diluizione dei termini in ragione dell'episodico concatenarsi di più fattispecie cautelari, non può certo ritenersi incoerente allo scopo e, dunque, priva di ragione, la scelta di individuare alcune ipotesi che, più di altre, presentino elementi di correlazione contenutistica di spessore tale da consentirne una valutazione unitaria agli effetti del trattamento cautelare. Allo stesso modo, una volta individuata la regola, non può neppure dirsi eterodossa rispetto ai fini perseguiti la «causa» che sostiene la deroga introdotta nel secondo periodo del comma 3 dell'art. 297 c.p.p. la quale esclude l'applicabilità del principio della retrodatazione dei termini in relazione alle ordinanze per fatti «nuovi» che, malgrado connessi a quelli oggetto della primitiva contestazione, emergono soltanto dopo il rinvio a giudizio per il fatto cui si riferisce l'originaria ordinanza cautelare. La individuazione del rinvio a giudizio come momento processuale che traccia la linea di displuvio agli effetti della operatività della deroga, appare, infatti da un lato perfettamente simmetrica rispetto al regime che scandisce, nell'art. 303 c.p.p., i termini massimi di durata delle misure in funzione delle diverse fasi processuali e, dall'altro aderente all'intendimento del legislatore di impedire che, nel corso delle indagini, le contestazioni cautelari plurime per fatti connessi ammettono un diverso trattamento sul piano della durata della misura a seconda che l'indagato riesca o meno a provare l'artificiosa diluizione nel tempo delle singole ordinanze. L'introduzione di parametri certi e predeterminati, quindi, lungi dall'assumere connotazioni di arbitrarietà, si appalesa nella specie come opzione rispetto alla avvertita esigenza di configurare limiti obiettivi e ineludibili alla durata dei provvedimenti che incidono sulla libertà personale e ciò con particolare riguardo alla fase delle indagini preliminari, la quale, per essere affidata alle iniziative investigative del pubblico ministero, mal si presta a controlli successivi sul sempre opinabile terreno della tempestività delle relative acquisizioni.



l'attribuire alla norma in esame un implicito richiamo — anche fuori dei casi in cui sia intervenuto provvedimento che dispone il giudizio relativamente ai fatti oggetto di più remota contestazione — alla tardività della contestazione cautelare più recente quale presupposto imprescindibile per la retrodatazione dei termini di durata massima della misura comporta, in assenza di parametri normativamente predeterminati, una situazione di incertezza in ordine alla data di decorrenza dei termini di durata massima delle misure applicate successivamente per fatti in rapporto di connessione qualificata rispetto a quelli di più remota contestazione, con conseguente indeterminazione della durata complessiva delle misure stesse.

Una simile impostazione normativa sembra infatti porsi in netto contrasto con il dettato dell'art. 13 ultimo comma della Carta costituzionale che, nel riservare alla legge la determinazione dei limiti massimi della carcerazione preventiva, demanda al legislatore non soltanto la scelta dei criteri di computo della durata massima della custodia cautelare, ma anche la impostazione di tali criteri secondo schemi operativi atti a precludere qualsivoglia margine di incertezza e discrezionalità in sede applicativa, sgombrando il campo da scomode e pericolose interferenze con ambiti endoprocedimentali governati da scelte discrezionali di taluna delle parti ed ancorando gli ambiti di decorrenza ad eventi endoprocedimentali assolutamente certi ed obiettivi.

Alla luce delle circostanze sommariamente enunciate ritiene il Collegio sussistere la condizione di rilevanza cui la legge subordina l'eccezione di legittimità costituzionale posto che, in applicazione della legge vigente così come sopra interpretata non dovrebbe essere riconosciuta ex art. 303 c.p.p. l'inefficacia sopravvenuta della misura cautelare in corso di esecuzione.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 297, comma 3 c.p.p., nel testo novellato ex art. 12 della legge n. 332/1995, per contrasto con l'art. 13 ultimo comma della Costituzione, nella parte in cui, per l'ipotesi d'una pluralità di ordinanze restrittive per fatti diversi, è prevista la decorrenza del termine massimo della custodia cautelare, per tutti i reati in rapporto di connessione qualificata, a far tempo dalla data della contestazione più remota, esclusivamente nei casi in cui la sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza in ordine a fatti di successiva contestazione non risultasse dagli atti all'epoca del primo provvedimento; o nella parte, almeno, in cui viene richiesta, ai fini della diversificazione dei termini di decorrenza, la verifica positiva di tempestività delle nuove contestazioni cautelari anche fuori dei casi in cui sia intervenuto provvedimento che dispone il giudizio relativamente ai fatti oggetto di più remota contestazione.*

*Dispone la sospensione del procedimento relativo ad istanza di declaratoria di sopravvenuta inefficacia della misura cautelare in corso e di conseguente scarcerazione nell'interesse di Vela Dashmir.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

*Dispone che una copia del presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia direttamente inviata al direttore della casa circondariale di assegnazione dell'interessato, ai sensi e per gli effetti degli articoli 1-bis e 1-ter dell'art. 94 delle disposizioni di attuazione c.p.p., come modificato ex art. 23 della legge 8 agosto 1995 n. 332.*

*Dispone la notifica del presente provvedimento a tutte le parti del giudizio.*

Così deciso in Torino all'esito dell'udienza del 2 ottobre 2002.

*Il Presidente estensore: BALESTRETTI*

*Il giudice estensore: COLPO*

## N. 556

Ordinanza del 4 novembre 2002 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da  
S.r.l. Radio Nordtirol 1 contro Ministero delle comunicazioni ed altri

**Radiotelevisione - Concessioni per la radiodiffusione sonora privata - Divieto di rilascio in favore di società controllate da persone fisiche o giuridiche di nazionalità straniera - Operatività del divieto solo per le società costituite in Italia e non anche per quelle costituite in Stati esteri della C.E.E. in cui vige un regime di reciprocità - Ingiustificato deteriore trattamento delle società italiane rispetto a quelle estere appartenenti alla C.E.E. - Violazione del principio di libertà di manifestazione del pensiero mediante radiodiffusione - Incidenza sui principi di libertà di iniziativa economica privata e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge 6 agosto 1990, n. 223, art. 17, comma 1; decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407, art. 1, comma 3, convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 482.
- Costituzione, artt. 3, 21, 41 e 97.

## IL CONSIGLIO DI STATO

In sede giurisdizionale (sezione sesta) ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 10283/1996 proposto dalla S.r.l. Radio Nordtirol 1, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Ludovico Villani e Gernot Rossier, presso il primo elettivamente domiciliato in Roma, Piazzale Clodio n. 12;

Contro il Ministero delle comunicazioni (subentrato al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la quale è legalmente domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12; e nei confronti del garante per la radiodiffusione e l'editoria ed il direttore del Circolo Costruzioni T.T. di Bolzano - Amministrazione P.T., non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento della sentenza del tribunale Regionale di giustizia amministrativa di Bolzano 24 settembre 1996, n. 247;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2002 relatore il consigliere Francesco Caringella;

Uditi, l'avv. Villani e l'avv. dello Stato Spina;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

## FATTO E DIRITTO

1. — Con la sentenza appellata i primi giudici hanno respinto il ricorso proposto dalla Nordtirol S.r.l. avverso:

a) il decreto n. 7149/R/19906011 del 15 settembre 1994 con il quale il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni ha respinto la domanda presentata dalla società al fine di ottenere la concessione per la radiodiffusione sonora privata, stante il disposto dell'art. 1 del decreto-legge n. 407/1992 e l'art. 17, comma 1, della legge n. 223/1990, che fanno divieto del rilascio della concessione in favore di società controllate da persone fisiche o giuridiche di nazionalità straniera;

b) la successiva ordinanza prot. 15142, notificata in data 23 novembre 1994, con la quale il direttore delle Circolo Costruzioni T.T. di Bolzano ha ordinato, su delega del Ministro, la disattivazione, mediante sigillo, degli impianti di radiodiffusione dell'emittente Radio M 1.

La società contesta con l'atto di appello gli argomenti posti a fondamento del *decisum*. Resiste il Ministero delle comunicazioni, che affida al deposito di memoria l'illustrazione delle proprie tesi. All'udienza del 21 maggio 2002 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. — Il collegio deve in via preliminare esaminare il motivo di appello con il quale si sostiene che l'art. 1 della legge n. 422/1993, di conversione del decreto-legge n. 323/1993, avrebbe espunto dal testo dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407, convertito dalla legge 17 dicembre 1992, n. 482, il richiamo all'art. 17, commi 1 e 2, della legge n. 223/1990, con ciò sancendo l'abrogazione del divieto del possesso di maggioranze di azioni da parte di soggetti di nazionalità straniera ai fini della prosecuzione nell'esercizio di impianti di radiodiffusione sonora.

La censura non è fondata.

L'appellante trascura di considerare che, anche a seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, conv. dalla legge n. 323/1993, l'art. 1 del citato decreto-legge n. 407/1992, nel testo vigente *ratione temporis*, richiede, ai fini del rilascio della concessione, il possesso dei requisiti di cui all'art. 16, comma 10, della legge n. 223/1990, norma che a sua volta rinvia proprio all'art. 17, che dispone il suddetto divieto del rilascio del titolo in favore di società nelle quali la maggioranza del pacchetto azionario sia di pertinenza di soggetti di nazionalità straniera.

3. — Il collegio reputa peraltro che i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina di cui al citato art. 17 sollevati dall'appellante siano, oltre che rilevanti (il provvedimento di diniego è infatti motivato con riguardo al possesso della maggioranza delle quote da parte di cittadino straniero, nella specie austriaco), anche non manifestamente infondati.

Giova in via preliminare rimarcare che l'art. 17, comma 1, della legge n. 223/1990 detta le seguenti prescrizioni:

a) la maggioranza delle azioni e delle quote e comunque un numero di azioni e quote idonee a consentire il controllo delle società concessionarie private — ovvero di società che esercitino in via diretta o indiretta il controllo su di esse, — non può appartenere od in qualunque modo essere intestata a persone, fisiche o giuridiche, di cittadinanza o nazionalità estera (comma 1, primo e secondo periodo);

b) il divieto non opera per le società estere costituite in Stati appartenenti alla comunità economica europea o in Stati che praticino nei confronti dell'Italia un trattamento di reciprocità (terzo periodo).

La formulazione letterale della norma non sembra autorizzare alcuna interpretazione diversa da quella secondo cui mentre per le società costituite in Italia e caratterizzate dalla posizione predominante di un socio straniero, viene in rilievo il divieto assoluto di rilasciare il titolo concessorio; per converso detta preclusione non opera con riguardo ad una fetta consistente di società straniere, ossia tutte le società operanti in altri stati dell'Unione europea e quelle costituite in altri Stati esteri ove vige un regime di reciprocità. L'opposta soluzione ermeneutica offerta dalla difesa erariale, a tenore della quale il divieto di appartenenza della maggioranza delle azioni da parte di soggetti non italiani né comunitari varrebbe anche per le citate società estere, pur se capace di restituire razionalità al tessuto normativo, non è confortata da un dato positivo, che, al contrario, in modo esplicito (terzo periodo) esclude che per le società in esame operino i divieti di cui ai periodi precedenti, ossia per l'appunto il divieto di controllo del pacchetto azionario o delle quote di controllo da parte di soggetti stranieri, con ciò in positivo ammettendo senza limitazione alcuna dette società al conseguimento del titolo concessorio.

Tale essendo l'esegesi del dato positivo, la disposizione, nella parte in cui vieta in modo assoluto alle società costituite in Italia e controllate da soggetti di nazionalità straniera il conseguimento di un titolo concessorio per converso accessibile a beneficio di società straniere versanti nelle medesime condizioni, presta il fianco a dubbi di incostituzionalità in relazione ai parametri di cui agli artt. 3, 21, 41 e 97 della Costituzione:

a) quanto al *vulnus* ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., si deve osservare che la norma in parola sancisce una non motivata diversità di trattamento tra società italiane ed estere versanti nelle medesime condizioni (controllo del pacchetto azionario o delle quote da parte di cittadini stranieri), inibendo alle prime e consentendo alle seconde il conseguimento della concessione per la radiodiffusione sonora;

b) sempre con riferimento ai parametri di cui al punto a) si deve rimarcare, per un verso, che la vulnerazione del principio di eguaglianza si appalesa in particolare se si considera la disomogeneità di trattamento tra società italiane e società appartenenti ad altri paesi della comunità, che si traduce in una discriminazione alla rovescia ai danni degli operatori nazionali, come tali anch'essi comunitari, nell'ambito di uno spazio economico comune; per altro verso che, sul versante della ragionevolezza, la diversità di trattamento mal si concilia con la ricorrenza, in entrambe le fattispecie oggetto di differente trattamento legislativo, della medesima *ratio* di evitare un controllo straniero su attività considerate di preminente interesse nazionale;

c) l'irragionevolezza della disparità di trattamento rende per conseguenza evidente l'incisione negativa dei valori costituzionali protetti dagli artt. 21, 41, 97 Cost. nella misura in cui limita in modo discriminatorio l'esercizio dell'iniziativa economica nel campo della comunicazione e, quindi, incide negativamente sull'imparzialità sul buon andamento dell'amministrazione in sede di valutazione della domande e di adozione dei provvedimenti conseguenziali.

Si deve aggiungere che il *vulnus* ai richiamati principi costituzionali va valutato anche alla luce dei principi comunitari in materia di libertà di circolazione e di concorrenza, che non consentono forme di discriminazione alla rovescia nei confronti degli imprenditori nazionali, costituenti anch'essi operatori comunitari destinatari delle norme di tutela cristallizzate nel Trattato istitutivo della comunità Europea. Va infine rimarcato, a confutazione delle argomentazioni sul punto svolte dai primi giudici, che la discriminazione oggetto di stigmatizzazione, sia sul versante costituzionale che sul piano comunitario, è quella che viene in rilievo tra le società operanti in Italia

nel settore delle comunicazioni — e quindi soggetti comunitari — destinatari di un diverso trattamento legislativo su base di nazionalità, senza che risulti pertanto conferente l'appartenenza o meno dei singoli soci ad uno degli Stati della comunità al pari della circostanza che la disciplina nazionale sia identica per le società costituite in Italia.

4. — Per le ragioni fin qui esposte, relative ad un profilo di censura preliminare ed assorbente rispetto alle ulteriori doglianze, il collegio ritiene di dovere sollevare davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge 6 agosto 1990, n. 223 e dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407 (conv. dalla legge n. 482/1996), che alla prima norma fa rinvio ai fini della fissazione dei requisiti per la prosecuzione nell'esercizio degli impianti di radiodiffusione sonora, questione che appare rilevante e non manifestamente infondata in relazione ai rammentati parametri di cui agli articoli 3, 21, 41 e 97 della Carta Fondamentale.

Il giudizio è sospeso a termini di legge mentre la statuizione sulle spese è rimessa alla definizione del giudizio.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione sesta, visti gli articoli 1 legge Cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 legge Cost. 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per le ragioni in motivazione esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge 6 agosto 1990, n. 223 e dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 407 (conv. dalla legge n. 482/1993);*

*Dispone la sospensione del giudizio sul ricorso in epigrafe indicato;*

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

*Spese al definitivo.*

Così deciso in Roma il 21 maggio 2002

*Il Presidente:* GIOVANNINI

*Il consigliere estensore:* CARINGELLA

02C1186

N. 557

*Ordinanza del 14 ottobre 2002 emessa dal Tribunale di Milano sul reclamo proposto da Dugnani Marco*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Procedimento giudiziario sul reclamo avverso il provvedimento di espulsione - Ammissione automatica dello straniero al beneficio del patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dalla sussistenza e dal controllo sulla sottostante situazione reddituale - Ingiustificato trattamento di privilegio dello straniero espulso rispetto a quello sottoposto a procedimento penale - Riproposizione di questione già oggetto di restituzione atti per 'ius superveniens' con ordinanza della Corte costituzionale n. 359 del 2002.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, come modificato dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189; decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, art. 142; d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva assunta all'udienza camerale del 24 settembre 2002 nel procedimento R.G. 24312/01 ha pronunciato la seguente ordinanza. Rilevato che il ricorrente aveva proposto reclamo ex artt. 6, quarto comma, e 12 quarto comma, legge n. 217/1990, avverso il provvedimento di diniego dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e della liquidazione dei compensi richiesti in dipendenza dell'attività defensionale spiegata nell'ambito di sei procedimenti radicati ex art. 13 d.lgs. n. 286/1998;

rilevato che il citato provvedimento di diniego era stato pronunciato in data 12 gennaio 2001 in conseguenza dell'asserita mancanza dei presupposti di legge, stante l'assenza di idonea documentazione atta a provare le condizioni economiche del richiedente;

rilevato che con il reclamo di cui oggi si discute, il ricorrente aveva affermato l'illegittimità del citato provvedimento, per aver subordinato l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato alla sussistenza di presupposti non richiesti normativamente, posto che l'art. 13 d.lgs. n. 286/1998, prevede l'automatica ammissione dello straniero al patrocinio a spese dello Stato;

rilevato che all'esito dell'udienza camerale del 24 settembre 2001 ed a scioglimento della relativa riserva, il Collegio aveva sollevato eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 11 legge n. 40/1998 e dell'art. 13 d.lgs. n. 286/1998 in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono l'automatica ammissione degli stranieri al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla sussistenza e dal controllo in merito alla sottostante situazione reddituale;

rilevato che con ordinanza n. 359/2002 la Corte costituzionale ha disposto la restituzione degli atti al Tribunale di Milano, al fine di valutare se la questione sollevata possa ritenersi tuttora rilevante, stante il mutato quadro normativo, come determinatosi all'esito dell'entrata in vigore dell'art. 142 del d.lgs. n. 113/2002;

fissata nuova udienza camerale per la discussione sul ricorso e sulla questione, a scioglimento della riserva così assunta in data 24 settembre 2002, il collegio

#### O S S E R V A

Le considerazioni che erano state espresse con riferimento ai dubbi di legittimità costituzionale degli artt. 11 legge n. 40/1998, e 13 d.lgs. n. 286/1998, debbono essere in questa sede reiterate in riferimento all'art. 13 d.lgs. n. 286/1998, come modificato dall'art. 12, legge n. 189/2002 nonché all'art. 142, del d.lgs. n. 113/2002 e del d.P.R. n. 115/2002, (cioè alle norme sopravvenute e che — attualmente — regolano la medesima materia), onde deve essere nuovamente sollevata d'ufficio, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale delle norme da ultimo citate, nella parte in cui prevedono l'ammissione generalizzata degli stranieri alla misura del patrocinio a spese dello Stato.

L'art. 12, legge n. 189/2002 ha reintrodotto la previsione per cui «lo straniero è ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato...» (analogamente a quanto previsto dall'art. 13 comma 10 d.lgs. n. 286/1998, abrogato dal d.lgs. n. 113/2002) e l'art. 142 del già citato decreto legislativo n. 113/2002, ha previsto che «nel procedimento avverso il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea, l'onorario e le spese spettanti all'avvocato e all'ausiliario del magistrato sono a carico dell'erario e sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità rispettivamente previste dagli artt. 82 e 83 ed è ammessa opposizione a, sensi dell'art. 84».

Orbene, la lettura del combinato disposto delle due norme come sopra riportate non può essere interpretata se non nel senso che lo straniero che attiva il procedimento di impugnazione avverso il decreto di espulsione risulta ammesso *ex officio* al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalla sussistenza del requisito reddituale nonché da qualsivoglia relativo controllo.

Sul punto non sembra, infatti, di poter aderire all'interpretazione offerta dalla difesa erariale in occasione della verifica della precedente eccezione di costituzionalità (*conf.* sul punto ordinanza Corte costituzionale n. 359/2002) e secondo la quale «il riferimento all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non dovrebbe essere inteso come ammissione generalizzata ed automatica degli stranieri ma come richiamo e rinvio della disciplina dell'istituto, ivi comprese pertanto le disposizioni relative alle condizioni di ammissibilità ed accoglibilità della relativa istanza di ammissione previste dalla legge n. 217/1990 come confermato dal combinato disposto degli artt. 3, comma 4, e 20 del d.P.R. 31 agosto 1999 n. 394, che prevedono espressamente la subordinazione dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato alla sussistenza dei presupposti indicati dalla citata legge n. 217/1990».

Deve, infatti, segnalarsi come gli artt. 3 e 20 del d.P.R. n. 394/1999 — nella parte in cui subordinano l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato alla ricorrenza dei presupposti di cui alla legge n. 217/1990, nella ver-

sione attualmente in vigore all'esito della promulgazione del d.P.R. n. 115/2002 — si pongano in contrasto con le disposizioni della legge quadro sull'immigrazione, di cui il citato d.P.R. n. 394/1999 costituisce regolamento attuativo, subordinando l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato alla sussistenza dei requisiti di cui alla legge n. 217/1990, laddove, invece, le sopra citate disposizioni di cui alla legge n. 40/1998 e d.lgs n. 286/1998 (nella nuova formulazione di cui all'art. 12, legge n. 189/2002) non avevano previsto la sussistenza di tali presupposti ed avevano sancito l'ammissione automatica dello straniero al beneficio in parola.

Stante tale contrasto e la preminenza della disposizione normativa di cui alla legge quadro, non può che ritenersi la necessità di disapplicare la normativa di cui al d.P.R. n. 394/1999.

Del resto, tale lettura appare oggi ancora più necessitata ove si consideri il disposto di cui all'art. 142, d.lgs. n. 113/2002 che — dettando la specifica disciplina per la liquidazione degli onorari e delle spese ai difensori nel processo avverso il provvedimento di espulsione — espressamente ribadisce che dette spese sono a carico dell'erario (senza prevedere la necessità di alcun ulteriore requisito ovvero controllo).

E che la volontà del legislatore fosse proprio quella di prevedere un'ammissione generalizzata al beneficio risulta ancora più evidente ove si dia lettura della relazione illustrativa alla citata disposizione, laddove si afferma testualmente che: «non è stata prevista l'apertura dell'articolo di campione per il recupero, mancandone i presupposti anche teorici: in caso di soccombenza dello Stato non si pone il problema; in caso di soccombenza dell'espellendo non ci sarebbero state le condizioni per il recupero nei suoi confronti, perché, sia con riferimento alla disciplina del gratuito patrocinio (civilistica), sia con riferimento a quella del patrocinio a spese dello Stato (penalistica), per il recupero vengono in questione profili reddituali che, per queste ipotesi, sono stati radicalmente esclusi. Nulla è detto nella legge n. 134/2001 per questi giudizi, né la nuova disciplina del patrocinio a spese dello Stato pone problemi di interferenza; infatti, quest'ultima disciplina il patrocinio a spese dello Stato a domanda, mentre quella in esame è un'ammissione d'ufficio».

Stante la chiarezza di intendimento del legislatore, non può che farsi applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 12 legge n. 189/2002, 142 d.lgs. n. 113/2002 e d.P.R. n. 115/2002 nel senso sopra riportato — in conformità, anche, alla richiesta effettuata dal legale cui è stata assegnata la difesa d'ufficio di sei stranieri nell'ambito di altrettanti procedimenti instaurati *ex art.* 13, d.lgs. n. 286/1998 — ed in conseguenza di ciò si deve rilevare la sospetta incostituzionalità delle norme citate per contrasto con art. 3 della Costituzione.

Ed infatti, qualsiasi cittadino italiano non abbiente ovvero qualsiasi straniero non abbiente (per il quale vige la completa equiparazione al cittadino) che sia imputato (ed adesso anche indagato o condannato, *ex d.lgs* n. 113/2002 e d.P.R. n. 115/2002) di reato può chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sussistendo determinati presupposti di ammissibilità dell'istanza (richiesta scritta con sottoscrizione autenticata, indicazione delle generalità, dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito di cui all'art. 76, impegno a comunicare variazioni di reddito e, se l'istante è straniero, certificazione consolare che attesti la veridicità di quanto affermato nell'istanza).

Anche i casi di impossibilità alla produzione dei documenti di cui all'art. 79 commi 2 e 3 (certificazione dell'autorità consolare e documentazione attestante i requisiti di ammissibilità dell'istanza) risultano espressamente disciplinati dall'art. 94, d.P.R. n. 115/2002, prevedendosi la possibilità della sostituzione di detta documentazione con una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Orbene, nessuno di tali presupposti risulta, invece, necessario per procedere all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato *in subiecta* materia ai sensi delle disposizioni normative qui sospette di incostituzionalità.

La non esigenza del rispetto di tali requisiti di ammissibilità, da un lato determina un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani ed agli stranieri che siano sottoposti a procedimento penale (il cui accesso al patrocinio deve superare il vaglio delle condizioni di cui sopra) con conseguente violazione del disposto di cui all'art. 3 della Costituzione, dall'altro determina quella stessa intrinseca irragionevolezza della normativa che è già stata rilevata dalla Corte costituzionale con sentenza 219/1995, allorché la Corte ha evidenziato come il legislatore non possa «rinunciare solo per lo straniero a prevedere una qualche verifica e controllo che non siano legati all'eventualità, meramente ipotetica e casuale, che all'autorità consolare già risultino elementi di conoscenza utili a valutare l'autocertificazione del presupposto».

In conseguenza di tale rilievo, la Corte costituzionale con la pronuncia citata ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, legge n. 217/1990, per contrasto con l'art. 3 Cost., «nella parte in cui consente che l'autorità consolare competente possa limitarsi ad attestare che l'autocertificazione dello straniero circa le proprie condizioni di reddito non è, per quanto a sua conoscenza, mendace».

Orbene, se nella fattispecie sopra citata (relativa ad un'ipotesi di sottoposizione dello straniero a procedimento penale e, quindi, in situazione peggiore rispetto a quella dello straniero espulso) non era stata ritenuta conforme ai dettami della Carta costituzionale una disposizione che non consentiva l'espletamento di un adeguato ed effettivo controllo giudiziale sulla realtà dei presupposti indispensabili per l'ammissione al beneficio, a maggior ragione non può ritenersi aderente al dettato costituzionale una norma che svincola la concessione del beneficio persino dall'allegazione del presupposto medesimo.

Né diversa valutazione (di aderenza al dettato costituzionale può essere effettuata ove si raffronti la disposizione di cui all'art. 142 citato con quelle dettate per le ipotesi di ammissione degli stranieri al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili, laddove, oltre ad essere ritenute necessarie le condizioni di cui al sopra richiamato art. 79, è anche richiesto che lo straniero sia «regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato» e che vengano indicate — sempre a pena di inammissibilità — le enunciazioni in fatto ed in diritto utili a valutare la non manifesta infondatezza della pretesa che si vuoi far valere.

Il sospetto di incostituzionalità della normativa citata, infine, appare ancor più evidente ove si consideri come dette disposizioni risultino espressamente dettate per l'espletamento dei giudizi *ex* art. 13, d.lgs. n. 286/1998, mentre nulla viene, invece, detto in relazione allo svolgimento delle udienze di convalida presso il centro di accoglienza, cioè all'ipotesi — ben più peggiore, trovandosi lo straniero in situazione di limitazione della propria libertà personale — in cui lo stesso risulta assistito da un difensore di fiducia ovvero — in mancanza — da un difensore d'ufficio designato dal giudice, con ammissione, ricorrendone i presupposti al gratuito patrocinio a spese dello Stato (art. 20, d.P.R. n. 394/1999).

Per tutto quanto sopra esposto, appare evidente come il trattamento attribuito *in subiecta* materia allo straniero che attivi il rimedio di cui all'art. 13, d.lgs. n. 286/1998 sia tale da porsi in contrasto con i dettami dell'art. 3 Cost., ove raffrontato alla differente tipologia di trattamento prevista per gli stranieri che richiedano accesso al patrocinio a spese dello Stato in sede di udienza di convalida del trattenimento nonché alla parimenti differente tipologia di trattamento prevista per i cittadini e per gli stranieri che richiedano analogo beneficio sia in ambito penale sia in ambito civile (settore — da ultimo — che potrebbe ritenersi direttamente coinvolto nella valutazione della vicenda stante il richiamo all'art. 737 c.p.c., contenuto nella vecchia formulazione dell'art. 13, d.lgs. n. 286/1998).

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art. 295 c.p.c.;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dall'art. 12, legge n. 189/2002, e dell'art. 142, d.lgs. n. 113/2002 e d.P.R. n. 115/2002 nella parte in cui prevedono l'automatica ammissione degli stranieri al beneficio del patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dalla sussistenza e dal controllo sulla sottostante situazione reddituale.*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

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

Così deciso in Milano addì 24 settembre 2002

*Il Presidente: CATTANEO*

## N. 558

*Ordinanza del 4 novembre 2002 emessa dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Verona nel procedimento di esecuzione nei confronti di Yanez Arredondo Marco Antonio*

**Legge ed atti equiparati - Decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni in materia di spese di giustizia - Mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via subordinata: reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione della competenza al giudice dell'esecuzione - Mancanza di una valida delega a disciplinare la materia delle pene pecuniarie.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. 237, 238 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via ulteriormente subordinata: reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione della competenza al giudice dell'esecuzione - Contrarietà ai principi e ai criteri direttivi contenuti nella legge delega.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 cod. proc. pen.), come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 76.

**In via ancora subordinata: Legge ed atti equiparati - Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Omessa indicazione di criteri e di principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.**

- Legge 8 marzo 1999, n. 50, art. 7.
- Costituzione, art. 76.

**Reati e pene - Conversione delle pene pecuniarie - Attribuzione all'organo giudiziario, cui la legge attribuisce le funzioni di cognizione, anche di competenze non pertinenti a quella funzione - Mancata applicazione della procedura di cui all'art. 667 (recte: 666), comma 4, cod. proc. pen. - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.**

- Decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113, artt. 237 e 238, come riprodotti nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115.
- Costituzione, art. 97, primo comma, e 111, comma secondo.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza;

Il giudice, dott. Giorgio Piziali, premesso che: in data 2 ottobre 2002 a questo ufficio è pervenuta istanza della locale Procura della Repubblica diretta ad ottenere la conversione della pena pecuniaria relativa ad un provvedimento passato in giudicato in data 10 febbraio 1993 e relativo a Yanez Arredondo Marco Antonio, nato a Gli Valli (Colombia) il 19 giugno 1960;

Osserva quanto segue:

1. — *L'attuale quadro normativo.*

La determinazione dell'ufficio del Pubblico ministero di investire questo giudice appare effettivamente corretta alla luce delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 113 del 30 maggio 2002, contestualmente trasfusa nel d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, atteso che gli artt. 237 e 238 del testo unico da ultimo richiamato senza alcun dubbio individuano nel giudice dell'esecuzione la competenza alla conversione delle pene pecuniarie: il primo perché stabilisce che il pubblico ministero deve attivare «la conversione presso il giudice dell'esecuzione competente» e il secondo perché espressamente prevede al comma 6 che «con l'ordinanza che dispone la conversione il giudice dell'esecuzione determina le modalità delle sanzioni conseguenti in osservanza delle norme vigenti».



È evidente, dunque, che alla luce del nuovo quadro normativo competente per la conversione delle pene pecuniarie sia il giudice dell'esecuzione, che è individuabile in forza della definizione generale di cui all'art. 665 c.p.p.

2. — *La legittimità dell'innovazione introdotta dagli artt. 237 e 238 rispetto alla disciplina previgente.*

Posto ciò deve essere tenuto nella necessaria considerazione, per le ragioni che si esporranno di seguito, che in forza dell'art. 678 c.p.p. la conversione delle pene pecuniarie è espressamente indicata tra le materie di competenza del magistrato di sorveglianza, conformemente a quanto già prevedeva anche l'art. 107 della legge n. 689/1981 (norme, per inciso, non abrogate espressamente con il presente intervento normativo, che invece ha abrogato l'art. 660 c.p.p.).

A fronte di ciò, diviene, quindi, necessario porsi il quesito circa la legittimità dell'innovazione che gli artt. 237 e 238 hanno introdotto, posto che il d.lgs. n. 113 del 30 maggio 2002 e il d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 sono testi che promanano dal governo, il quale possiede potestà normativa di rango primario solo negli ambiti limitati di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione.

E la necessità che l'intervento innovativo della competenza sia effettuato con un atto normativo di rango primario discende, in primo luogo, dal fatto che la materia era già regolata da una legge (la 689/1981) e da atto avente forza di legge (gli artt. 660 e 678 c.p.p.) e poi anche dal fatto che l'art. 25 Cost. pone una riserva di legge ad interventi che incidano sulla competenza, qual è sicuramente anche l'attuale, il quale non solo modifica l'organo che all'interno del medesimo ufficio deve decidere la specifica questione, ma incide anche sull'individuazione dell'ufficio che territorialmente deve procedere, perché in forza dell'art. 678 c.p.p. (e dell'art. 107 della legge 689/1981) la competenza è del magistrato di sorveglianza del luogo in cui ha la residenza o il domicilio l'interessato, mentre la competenza del giudice dell'esecuzione è riaccolta all'originaria competenza sul reato, che non ha come criterio principale quello del luogo di residenza o di domicilio dell'interessato.

3. — *La collocazione del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 e del d.lgs. 30 maggio 2002 n. 113 nel sistema delle fonti.*

La verifica della natura e della collocazione del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 e prima di questo del d.lgs. 30 maggio 2002 n. 113 nel sistema delle fonti è assai complessa (a dispetto della loro origine da leggi di «semplificazione»).

Per cominciare, infatti, occorre chiarire la ragione della triplicazione di fonti in cui si è scomposto l'unitario procedimento di formazione del testo unico 115/2002 e per fare ciò occorre risalire alle origini normative da cui promana la produzione normativa che qui si dovrebbe applicare.

L'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, nella sua stesura originaria, prevedeva che in alcune materie determinate (si vedrà poi in che modo individuate) il governo dovesse procedere ad un riordino «mediante l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei, comprendenti, in un unico contesto e con le opportune evidenziazioni, le disposizioni legislative e regolamentari» e allo scopo dettava una serie di criteri e principi direttivi per guidare questa attività di semplificazione normativa.

Con l'art. 1 della legge 24 novembre 2000, n. 340 l'art. 7 in questione è stato mutato, per la parte che ora qui interessa, attraverso la previsione che ciascun testo unico dovesse comprendere le disposizioni contenute in un decreto legislativo e in un regolamento che il governo avrebbe dovuto emanare ai sensi dell'art. 14 e dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, attenendosi ai criteri e principi direttivi dettati dallo stesso art. 7 legge n. 50/1999.

In forza di questa modifica il legislatore ha dunque inteso rendere maggiormente evidente che l'intervento di riordino normativo rimesso all'esecutivo non implicava una mera attività ricognitiva, secondo lo schema dei testi unici c.d. compilativi, ma di una attività in qualche misura innovativa del tessuto normativo preesistente: a questo scopo, infatti, risponde la previsione che prima siano emanati un decreto legislativo ai sensi dell'art. 14 della legge n. 400 del 1980 e un regolamento dell'art. 17, comma 2, della stessa legge e solo dopo che i due testi siano raccolti in un ulteriore testo unico emanato, in forza del comma 4 dell'art. 7 della legge 50 del 1999, con decreto del Presidente della Repubblica. Il decreto legislativo è, infatti, espressione dell'esercizio di una potestà legislativa delegata.

Esattamente, quindi, il fondamento del potere legislativo esercitato deve essere rinvenuto in una delega, come indicato nelle stesse premesse al d.lgs. 30 maggio 2002 n. 113 (riportate per vero integralmente anche nel d.P.R. n. 15/2002), che indica la fonte del potere normativo esercitato dal governo nell'art. 76 della Costituzione, ed esattamente nella delega costituita dall'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettere *d)* ed *e)*, come pure indicato nelle stesse premesse al d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113.

Per vero, però, parrebbe doversi concludere che tale capacità di innovazione del sistema normativo compete unicamente al testo approvato con decreto legislativo e non al testo unico che ne è seguito, di raccolta delle disposizioni del predetto decreto legislativo e del regolamento contestualmente adottato.

Questa notazione è indispensabile per porre un primo dato di una qualche affidabilità, nel senso che il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 è un mero testo unico di natura c.d. «compilativa», che cioè raccoglie le varie disposizioni che regolano la materia delle spese di giustizia e più precisamente raccoglie le norme del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113, testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia e le norme di altro provvedimento, il n. 114 adottato con d.P.R. emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, che contiene le norme regolamentari relative alla medesima materia.

Quel che ne consegue è che il d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, nella parte in cui contenesse disposizioni di rango legislativo contrastanti o diverse dalle disposizioni di rango legislativo preesistenti alla propria adozione andrebbe semplicemente disapplicato, nel senso che la collocazione subordinata di quel testo nel sistema delle fonti imporrebbe in ogni caso di applicare la disposizione di legge preesistente ad esso, perché non avrebbe la forza necessaria ad abrogarle.

Con l'ovvia accortezza di rilevare che per disposizioni preesistenti si deve intendere quelle del d.lgs. 30 maggio 2002 n. 113, il quale, al contrario, non può essere considerato un testo unico di natura meramente compilativa, essendo stato emanato in forza di una legge delega, qual è, per quel che si è detto, la legge n. 50 del 1999.

Stando così le cose è, dunque, rispetto a quest'ultimo testo che dovrà essere valutata la sua conformità alla legge delega.

#### 4. — *Verifica circa l'attribuzione al legislatore delegato della competenza a modificare le norme in materia di conversione delle pene pecuniarie.*

A questo proposito due sono i profili rilevabili in relazione alla materia qui in esame, consistente nell'attribuzione al giudice dell'esecuzione della competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie.

In primo luogo vi è da valutare se la predetta materia rientrasse o meno nella delega.

Anche a questo proposito la ricostruzione della disciplina non è del tutto semplice, ma pare a questo giudice debba portare ai seguenti risultati.

Di nuovo il punto di riferimento è il citato art. 7 della legge n. 50/1999, come modificato dall'art. 1 legge n. 340/2000, che prevede la possibilità per il governo di effettuare interventi di riordino tramite la procedura che si è sopra descritta e culminanti con l'adozione di testi unici in relazione «alle materie elencate:

*a)* nell'art. 4, comma 4, e nell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e nelle norme che dispongono la delegificazione della materia ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

*b)* nelle leggi annuali di semplificazione;

*c)* nell'allegato 3 della presente legge;

*d)* nell'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale, in riferimento all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

*e)* nel codice civile, in riferimento all'abrogazione dell'art. 17 del medesimo codice;

*f)* nel codice civile, in riferimento alla soppressione del bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata e del bollettino ufficiale delle società cooperative, disposta dall'art. 29 della legge 7 agosto 1997, n. 266;

*f-bis*) da ogni altra disposizione che preveda la redazione dei testi unici».

Questa modalità di indicazione delle materie oggetto di delega, con rinvio ad una pluralità di fonti esterne alla legge delega medesima, lascia ampiamente dubbiosi di una conformità al requisito posto dall'art. 76 Cost., che vorrebbe una delega conferita «per oggetti definiti».

Tanto più quando si rinviene nel rinvio il richiamo a norme che non contengono elenchi di materie, qual è in particolare il richiamo sub *a*) a norme indicate «nell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Disposizione che, infatti, pur dopo gli interventi di modifica apportati dalla legge n. 50/1999 e n. 340/2000, lungi dal contenere un elenco di materie, fa più genericamente riferimento a «norme concernenti procedimenti amministrativi» che possono divenire oggetto di delegificazione a seguito di apposito provvedimento legislativo che delibere tale delegificazione. Con la conseguenza che la lettera *a*) citata dovrà essere intesa come un generale richiamo alla possibilità di adottare testi unici nelle materie già oggetto di delegificazione, rispetto alle quali, però, viene meno ogni problematica relativa al rango nel sistema delle fonti.

In relazione al testo normativo che ci occupa, tuttavia, la gamma di materie rispetto alle quali il governo ha ritenuto di esercitare la delega conferita nel modo ora ricostruito è rinvenibile (secondo quanto indicato nelle stesse premesse al d.lgs. 30 maggio 2002 n. 113 ai nn. 9, 10, 11 e 12 dell'allegato 1 alla legge n. 50/1999.

Il n. 9), infatti, indica il «Procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati», seppure facendo riferimento per definirne il contenuto ai seguenti testi normativi «norme approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271; decreto del Ministro di grazia e giustizia 30 settembre 1989, n. 334; regolamento approvato con regio decreto 9 febbraio 1896, n. 25».

Il n. 10) indica il «Procedimento relativo alle spese di giustizia», seppure facendo riferimento per definirne il contenuto ai seguenti testi normativi «regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2701; regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2700».

Il n. 11) indica i «Procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni civili mobiliari e immobiliari», richiamando i seguenti testi «legge 8 agosto 1895, n. 556; regio decreto 9 febbraio 1896, n. 25; legge 21 febbraio 1989, n. 99; testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011; legge 3 aprile 1979, n. 103; legge 11 maggio 1971, n. 390; decreto del Presidente della Repubblica 18 dicembre 1972, n. 1095; decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 642; legge 25 aprile 1957, n. 283; legge 29 dicembre 1990, n. 405; decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641; decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17; decreto-legge 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 1988, n. 291».

Il n. 12) indica il «Procedimento per la determinazione e la liquidazione dei compensi spettanti ad ausiliari del giudice» richiamando la «legge 8 luglio 1980, n. 319, art. 11».

A parte l'anomalia per cui nelle premesse al d.lgs. 113/2002 e al d.P.R. 115/2002 (e nella relazione) risultano richiamati solo i nn. 9, 10 e 11 dell'allegato 1 alla legge n. 50/1999, quel che è fonte di maggiori incertezze è il fatto che in nessuna delle disposizioni sopra indicate si rinvencono tra le materie oggetto di delega al governo ad esempio la materia del patrocinio a spese dello Stato, pure disciplinata nel testo unico (con innovazioni anche significative) e soprattutto, per quel che qui rileva, la materia delle pene pecuniarie e della loro conversione in caso di insolvenza del condannato.

Non aiuta a risolvere questo dilemma neppure la relazione ministeriale, che nel capitolo dedicato a «fondamento giuridico e natura del testo unico» fa riferimento solo al conferimento della delega per l'emanazione di testi unici nelle materie di cui ai nn. 9-10-11 dell'allegato 1 alla legge n. 50/1999.

La stessa relazione, peraltro, offre un indizio chiarificatore nella parte in cui trattando dell'«oggetto del testo unico» lo definisce nei termini seguenti: «Il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia riunisce e coordina le norme sulle spese del procedimento giurisdizionale.

Oggetto del testo unico sono le norme relative alle spese in tutte le fasi che rilevano rispetto al processo. Sono disciplinate: tutte le voci di spesa; le procedure per il pagamento da parte dell'erario e dei privati; l'annotazione nei registri; la riscossione.

Il testo unico riunisce e coordina anche le norme in tema di patrocinio a spese dello Stato, che si sostanziano in una diversa disciplina delle spese del procedimento.

Infine, il testo unico disciplina la riscossione delle spese di mantenimento in istituto, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie processuali, che è comune a quella delle spese processuali».

Da questo passaggio se ne dovrebbe concludere che per la materia delle pene pecuniarie testo unico sarebbe derivata dal fatto di costituire materia «comune a quella delle spese processuali» (mentre per il patrocinio a spese dello Stato, di sostanzarsi «in una diversa disciplina delle spese del procedimento»).

Ora, per cominciare, sembra già difforme rispetto al contenuto della legge delega ritenere che la materia oggetto di devoluzione al potere esecutivo fosse da individuare sulla base della titolazione delle materie indicate nell'allegato 1 alla legge n. 50/1999 e non invece con riferimento agli specifici atti normativi indicati in quell'allegato, visto che si trattava di delegare la sola semplificazione di procedimenti, come recita esaurientemente anche il titolo del citato allegato 1 alla legge n. 50/1999. Al riguardo non appare casuale che, ad esempio, in materia di «procedimento di gestione e alienazione dei beni sequestrati e confiscati» non siano indicate tra le norme attingibili dal procedimento di semplificazione anche le disposizioni contenute nel corpo del codice di procedura penale, atteso che ciò avrebbe necessariamente inciso anche su previsioni di portata sostanziale e non solo procedimentale.

Ma anche a voler dare prevalenza alla mera e generale indicazione delle titolazioni dei numeri del citato allegato, di certo non è rispondente alla delega, che per forza di imposizione costituzionale (art. 76 Cost.) deve avere «oggetti definiti», attrarre anche materie del tutto eterogenee, com'è sicuramente quella relativa alla disciplina delle pene pecuniarie e con riferimento soprattutto alle determinazioni delle regole processuali e degli organi giurisdizionali competenti alla loro conversione in caso di insolvenza del condannato.

La comunanza tra spese di giustizia e pene pecuniarie, al più, può riguardare il momento della riscossione, a certo non può spingersi fino ad attrarre momenti e fasi diversi che attingono profili sostanziali, come la tematica della conversione delle pene pecuniarie in relazione alla competenza a provvedervi e al rito.

Per queste ragioni, dunque, in via principale appaiono illegittimi costituzionalmente per contrarietà all'art. 76 Cost. gli artt. da 235 a 239 del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 (e con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo), per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie (e di conseguenza l'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.).

In via subordinata appaiono illegittimi costituzionalmente gli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 (e con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo), nella parte in cui attribuiscono la competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione, per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alla disciplina delle regole processuali e degli organi giurisdizionali competenti alla conversione in caso di insolvenza del condannato al pagamento di sanzioni pecuniarie (e di conseguenza l'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.).

5. — *Il rispetto dei criteri e principi direttivi che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato.*

Ma vi è un ulteriore profilo che deve essere valutato.

Anche a volere ritenere che la delega relativa alla materia del procedimento relativo alle spese di giustizia possa in qualche modo attrarre la disciplina delle pene pecuniarie, vi erano nella delega criteri e principi direttivi che avrebbero dovuto guidare il legislatore delegato, espressi nel ricordato art. 7 della legge n. 50/1999.

Quei criteri, per vero, sembrano mostrare una natura anomala rispetto all'elaborazione di principi e criteri direttivi che intende l'art. 76 Cost., perché se quest'ultima disposizione, come è certo, richiede che il legislatore ordinario fissi le direttive entro cui deve muoversi il legislatore delegato nel regolare la materia delegata, operando le scelte fondamentali al riguardo, una lettura dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 7 della legge n. 50/1999 mostra come in questo caso si tratti di tutt'altro, nel senso che, lungi dal fissare i criteri e principi (cioè le scelte fondamentali) che debbono guidare il legislatore delegato nel disciplinare in concreto le materie delegate,

sono invece indicate pressoché unicamente regole generali per la realizzazione di una buona attività di normazione, che non si occupano minimamente delle singole materie delegate, lasciando, quindi, su queste ultime apparentemente del tutto libero il legislatore delegato, che tale infatti si è ritenuto nei testi normativi in esame.

Questo elemento, tuttavia, non deve condurre al convincimento che sia la stessa legge delega ad essere inficiata da una illegittimità costituzionale per mancata definizione dei principi e criteri direttivi, perché, in realtà, proprio il contenuto dei criteri e principi direttivi formulati nella legge n. 50/1999 definisce invece con estrema precisione l'ambito materiale della delega conferita all'esecutivo.

A parte, infatti, le regole di buona normazione indicate alle lettere *b*), *c*), *e*), *f*) ed *h*) (la lettera *g*) risulta abrogata dalla legge n. 340/2000) e a parte la lettera *a*), che si occupa del caso in cui intervenga una delegificazione, l'unico criterio capace di definire l'ambito entro cui deve muoversi il legislatore delegato è quello di cui alla lettera *d*), la quale prevede la possibilità di un «coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo».

Questo criterio è fondamentale perché mostra — e conferma il contesto normativo in cui la delega è inserita — che quest'ultima non è una delega a riformare le diverse materie individuate (o magari addirittura quelle affini o connesse), ma è semplicemente una delega a realizzare testi unici delle disposizioni già vigenti, con la sola facoltà aggiuntiva, che attribuisce al processo normativo il rango di fonte legislativa primaria (che per l'appunto richiede una delega e che la si attui con decreti legislativi), costituito dalla possibilità di modificare le disposizioni vigenti, ma solo per apportare le «modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa», anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo, nell'ambito di un coordinamento formale del testo.

Questa precisa delimitazione dell'oggetto del potere legislativo attribuito al legislatore delegato spiega l'assenza di criteri e principi direttivi sull'oggetto delle materie delegate, come vorrebbe l'art. 76 Cost., perché le strutture portanti che la disciplina della materia già possiede non possono essere modificate, mentre oggetto di modifica possono essere solo quegli aspetti che servono a semplificare il linguaggio o a garantire coerenza logica e sistematica alla normativa.

A questa precisa delimitazione il legislatore delegato non si è assolutamente attenuto nell'elaborazione dell'intero testo normativo qui esaminato, avendo introdotto una serie innumerevoli di innovazioni radicali della disciplina vigente, con scelte inconciliabili, anche nell'impostazione di fondo, con le norme previgenti.

Proprio nel caso ora all'attenzione ve ne è uno degli esempi più rilevanti, atteso che oltre a non potersi certo qualificare come mero intervento di coordinamento formale del testo oppure di semplificazione del linguaggio normativo, lo spostamento della competenza a gestire il procedimento di conversione delle pene pecuniarie in capo al giudice dell'esecuzione, si vede bene come questo non sia neppure necessario a garantire la coerenza logica e sistematica della normativa. Ma soprattutto si può agevolmente percepire come esso realizzi un'inversione radicale dell'indirizzo cui il legislatore si è orientato fin dal tempo in cui ha individuato la figura della magistratura di sorveglianza, la quale è sempre andata acquistando maggiori competenze nella fase di gestione dell'esecuzione della pena. Inversione analoga solo a quella realizzata con la disciplina del giudice di pace, ma anche in quel caso senza che vi fosse una delega sul punto.

Anche per questo aspetto, dunque, sono illegittimi costituzionalmente per contrasto con l'art. 76 Cost. gli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 e con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo) perché contrari ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega (di conseguenza l'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.).

Va da sé che se, invece, si ritenesse la delega idonea a consentire interventi del tutto innovativi del tessuto normativo precedente ad essere illegittimo costituzionalmente per contrasto con l'art. 76 Cost. sarebbe l'art. 7 della legge n. 50/1999, nella parte in cui non detta criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle specifiche materie delegate.

In forza di queste considerazioni si chiede che le relative pronunce, nell'ordine logico in cui sono state espresse, siano adottate dalla Corte costituzionale apparendo non manifestamente infondati i profili di illegittimità costituzionale di una attività delegata che, riassuntivamente, ha portato il legislatore delegato prima ad estendere

l'ambito delle materie delegate sulla base di asserite vicinanze e poi a disattendere il fine di mero riordino che la delega prevedeva per cambiare radicalmente la disciplina della materia, compiendo scelte tecniche e organizzative di enorme rilievo in via del tutto autonoma, anche su materie coperte da espressa riserva legislativa (art. 25 Cost.) come quelle della competenza.

6. — *Il buon andamento del servizio giustizia.*

Da ultimo vi è altresì da chiedersi se siano conformi al disposto dell'art. 97 comma 1 Cost. soluzioni organizzative della struttura amministrativa della giustizia che riversino sull'organo della cognizione competenze e incombenze ulteriori e diverse da quelle di cognizione.

Non pare possa essere discusso, infatti, che cumulando in capo all'organo che deve esercitare la funzione primaria della giurisdizione penale, che consiste nell'accertamento dell'esistenza di responsabilità per la commissione di reati, anche di una varia congerie di incombenze marginali e, in ogni caso, rispetto al caso di specie, ulteriori rispetto alla funzione primaria, si finisce con il minarne ogni possibilità di efficienza, atteso che naturalmente il cumulo di attività provoca (secondo la più naturale regola organizzativa) sottrazione di risorse alla funzione primaria.

Il tutto a fronte di un drammatico riconoscimento internazionale dell'incapacità dell'organizzazione della giustizia italiana di far fronte all'obbligo di garantire termini ragionevoli alla durata dei processi.

Un valore che oggi è stato appositamente consolidato anche nella nostra Costituzione all'art. 111 Cost., ma il cui perseguimento effettivo può essere realizzato, in combinazione con quanto già avrebbe consentito l'art. 97 Cost., soprattutto intervenendo sull'organizzazione giudiziaria, intendendo con ciò prima di tutto proprio il piano strutturale e organizzativo, con una distribuzione delle funzioni e delle attività che sia tale da non sottrarre risorse all'esercizio del nucleo centrale della giurisdizione.

Posto ciò, se ne sono condivisibili gli assunti, non potrà non apparire contrario ad essi far convergere sull'organo preposto allo svolgimento della funzione di cognizione anche competenze propriamente dirette a gestire la fase di riscossione dei crediti pecuniari conseguenti a pene pecuniarie, come l'indagine circa l'esistenza di beni e cespiti, ma anche la gestione del momento della conversione delle pene inadempite, soprattutto considerando che tutte queste attività, dovendosi svolgere applicando la procedura di cui all'art. 666 c.p.p. impongono lo svolgimento di apposite udienze (con impiego di risorse, tempo ed energie) alla presenza necessaria (ex art. 666 comma 4 c.p.p.) di difensore e pubblico ministero. Un difensore, fra l'altro, che ove sarà nominato d'ufficio comporterà anche un conseguente ricarico di costi per l'amministrazione della giustizia (da sottrarre ad altri usi), atteso che quest'ultimo ha diritto al pagamento da parte dello Stato ove il suo cliente sia insolvente (art. 116 del testo unico n. 115/2002) ed è per definizione insolvente il soggetto cui viene convertita la pena pecuniaria.

In conclusione non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale per contrarietà al combinato disposto degli artt. 97 comma 1 e 111 comma 2 Cost., degli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui attribuiscono all'organo giudiziario cui la legge già attribuisce le funzioni di cognizione anche competenze non pertinenti a quella funzione e, in ogni caso, nella parte in cui non prevedono che la conversione sia disposta secondo le modalità di cui all'art. 667, comma 4, c.p.p.

7. — *La rilevanza della questione.*

Quanto alla rilevanza della questione per questo giudice e in questa fase deve essere messo in evidenza che se le nuove norme fossero legittime la loro applicazione imporrebbe di azionare la procedura di cui all'art. 238 prevedendo quindi a fissare udienza ex art. 666 c.p.p. per poi disporre in quella sede le predette indagini, attività che questo giudice non ritiene di dover compiere prima che sia accertata la legittimità della norma che la impone, in quanto in caso contrario anche solo attivando le procedure dirette alla fissazione dell'udienza farebbe immediatamente applicazione di norme (ritenute) illegittime sotto il profilo costituzionale. Laddove, invece, fosse accolto uno dei profili di illegittimità prospettati gli sbocchi processuali conseguenti sarebbero diversi e non richiederebbero né la fissazione della predetta udienza, né, tanto meno, altre attività tra quelle indicate nelle norme impugnate.

*P.Q.M.*

*Letto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalmente per contrarietà all'art. 76 Cost. degli artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.) del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 (con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo), per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alle sanzioni pecuniarie.*

*Dichiara in via subordinata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalmente per contrarietà all'art. 76 Cost. dei soli artt. 237, 238 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.) del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 (con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo), nella parte in cui attribuiscono la competenza a disporre la conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione, per mancanza di una valida delega a disciplinare anche la materia relativa alla disciplina delle regole processuali e degli organi giurisdizionali competenti alla conversione in caso di insolvenza del condannato al pagamento di sanzioni pecuniarie.*

*Dichiara in via ulteriormente subordinata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalmente per contrarietà all'art. 76 Cost. degli artt. da 235 a 239 e 299 (quest'ultimo nella parte in cui abroga l'art. 660 c.p.p.) del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002 (con analoghi effetti anche per le norme corrispondenti di questo testo), per contrarietà ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega.*

*Dichiara in via ancora subordinata non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalmente per contrarietà all'art. 76 Cost. dell'art. 7 della legge n. 50/1999, nella parte in cui non detta criteri e principi direttivi idonei a definire i tratti fondamentali e le scelte rilevanti con riferimento alle materie delegate.*

*Dichiara, infine, non manifestamente infondata per contrarietà al combinato disposto degli artt. 97 comma 1 e 111 comma 2 Cost. la questione di legittimità costituzionale degli artt. 237 e 238 del d.lgs. n. 113/2002, come riprodotti nel d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui attribuiscono all'organo giudiziario cui la legge già attribuisce le funzioni di cognizione anche competenze non pertinenti a quella funzione e, in ogni caso, nella parte in cui prevedono che la conversione sia disposta secondo le modalità di cui all'art. 667, comma 4, c.p.p.*

*Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

*Dispone la sospensione del procedimento.*

*Manda la cancelleria per gli adempimenti.*

Verona, addì 4 novembre 2002

*Il giudice per le indagini preliminari: PIZIALI*

N. 559

*Ordinanza del 16 maggio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2002) emessa dal giudice di pace di Carrara nel procedimento civile vertente tra MI.MAR. di De Feo Michele e C. S.n.c. e comune di Carrara*

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Questioni di costituzionalità sollevate con richiamo ad altra ordinanza del medesimo giudice.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), artt. 126, comma 7 (come modificato dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507) e 214.
- Costituzione, artt. 3 e (14, *recte*:) 24.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

*Rilevato in fatto e in diritto*

Con verbale di contestazione del 12 marzo 2001 agenti della polizia municipale di Carrara hanno accertato che Simone Giuseppe, dipendente della ricorrente MI.MAR. di De Feo Michele S.n.c., circolava alla guida dell'autoveicolo Iveco tg. AR522VL, di proprietà della suddetta società, munito di patente scaduta da oltre un mese. Per violazione della norma di cui all'art. 126, settimo comma, del codice della strada, oltre la sanzione di L. 254.030 veniva ritirata la patente di Simoni Giuseppe e, con contestuale verbale redatto ai sensi degli artt. 126, quarto comma, e 214 predetto codice, veniva disposto il fermo amministrativo ed affidamento in custodia del veicolo in questione per due mesi. Con ricorso *ex* articoli 22 e 22-*bis* della legge 24 novembre 1981 n. 689, depositato il 16 marzo 2001, il ricorrente sosteneva che la pena accessoria del fermo amministrativo del veicolo debba avvenire solo in caso che il conducente sia titolare del mezzo e, comunque, Simoni Giuseppe aveva posto in circolazione il veicolo senza l'autorizzazione del proprietario. Ribadita la legittimità formale dell'applicazione della normativa vigente con conseguente fermo amministrativo del veicolo ai sensi dell'art. 126, comma 7, codice della strada ritiene questo giudice di pace di sollevare d'ufficio il problema della legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, della norma contenuta nell'art. 126 codice della strada nella parte in cui, in seguito a successive modifiche, prevede come ulteriore sanzione accessoria il fermo del veicolo per mesi due per chi viene scoperto a guidare con patente scaduta. Vengono, inoltre, avanzati dubbi sulla costituzionalità dell'art. 214, sesto comma, codice della strada, per contrasto con gli articoli 3 e 14 della Costituzione. Considerato che pende presso la Corte costituzionale altro analogo procedimento sulla medesima fattispecie promosso d'ufficio da questo giudice di pace con ordinanza dell'8 aprile 2002.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 295 c.p.c. nonché gli articoli 3, 24 e 134 della Costituzione e 23, legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ordina la sospensione della causa iniziata da MI.MAR. di De Feo Michele e C. S.n.c. in persona del legale rappresentante con ricorso del 16 marzo 2001, fino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle eccezioni d'incostituzionalità come sopra sollevate con la presente ordinanza di rinvio.*

Carrara, addì 14 maggio 2002

*Il giudice di pace: STELLA*

02C01189



## N. 560

*Ordinanza del 12 aprile 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 5 dicembre 2002) emessa dal giudice di pace di Carrara nel procedimento civile vertente tra Navari Cinzia e Prefetto di Massa Carrara*

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Violazione del principio di uguaglianza per disparità di trattamento e illogicità manifesta - Deteriore trattamento sanzionatorio verso chi affidi il veicolo a persona con patente scaduta, rispetto a chi lo affidi a persona priva dei requisiti per la conduzione - Ingiustificata identità di trattamento sanzionatorio in raffronto all'ipotesi di cui all'art. 116, comma 13, del codice della strada - Disparità rispetto al trattamento meno afflittivo previsto dall'art. 128 del codice della strada per chi sia stato dichiarato temporaneamente inidoneo alla guida.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 126, comma 7 (come modificato dall'art. 19, comma 3, decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507).
- Costituzione, art. 3.

**Circolazione stradale - Guida con patente scaduta - Sanzioni accessorie - Fermo amministrativo del veicolo per due mesi - Opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria - Possibilità di restituzione del veicolo solo dopo il provvedimento che decide sull'opposizione - Contrasto con il diritto di difesa.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 214, comma 6.
- Costituzione, art. 24.

## IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza

## RILEVATO IN FATTO

Con verbale di contestazione del 29 novembre 2001 agenti della Polizia stradale di Massa Carrara hanno accertato che Palilla Vittorio, dipendente della ricorrente Antonioli Trasporti di Cinzia Navari e C. S.a.s., circolava alla guida dell'autoveicolo IVECO tg. AJ015NP, di proprietà della suddetta società, munito di patente scaduta il 25 novembre 2001. Per violazione della norma di cui all'art. 126, settimo comma, del Codice della Strada, oltre alla sanzione di L. 254.030 veniva ritirata la patente di Palilla Vittorio e, con contestuale verbale redatto ai sensi degli artt. 126 quarto comma e 214 predetto codice, veniva disposto il fermo amministrativo ed affidamento in custodia del veicolo in questione per due mesi. Con ricorso *ex art. 22 e 22-bis* della legge 24 novembre 1981 n. 689, depositato il 1° dicembre 2001, veniva sostenuto che la recente modifica dell'art. 126, settimo comma, del Codice della Strada, come novellato dall'art. 19, terzo comma del decreto-legge 30 dicembre 1999 n. 507, con l'introduzione della sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo per due mesi, sia in palese contrasto con il riconoscimento e la tutela del diritto al lavoro di cui agli artt. 4 e 35 della Costituzione. L'ipotizzato contrasto veniva ritenuto da questo giudice di pace, con ordinanza n. 1079/01, manifestamente infondato e disponeva la sospensione del provvedimento sanzionatorio limitatamente a questo opposto. Ribadita la legittimità formale dell'applicazione della normativa vigente con conseguente fermo amministrativo del veicolo ai sensi dell'art. 126, comma 7, Codice della Strada, ritiene questo giudice di pace di sollevare d'ufficio il problema della legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, della norma contenuta nell'art. 126 Codice della Strada nella parte in cui, in seguito a successiva modifica, prevede come ulteriore sanzione accessoria il fermo del veicolo per mesi due per chi viene scoperto a guidare con patente scaduta. Vengono, inoltre, avanzati dubbi sulla costituzionalità dell'art. 214, sesto comma, Codice della Strada, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

È utile raffrontare la previsione sopra richiamata (art. 126/7 Codice della Strada) con quella contenuta nel precedente art. 116 del comma 12. Qui si prevede che colui che, avendo la materiale disponibilità di un veicolo, quindi anche il proprietario, lo affida ad un conducente che non abbia conseguito la patente di guida, viene assoggettato soltanto ad una pena pecuniaria, senza la misura accessoria del fermo amministrativo del veicolo. Come si può notare un comportamento meno grave, quale l'affidamento di un veicolo a coloro che hanno il documento di guida, ma hanno semplicemente omissso un atto formale di rinnovo, viene punito in modo notevolmente più severo rispetto ad una condotta certamente più grave quale l'affidamento del veicolo a persone che non abbiano conseguito la patente. Anche raffrontando il solito art. n. 126/7, Codice della Strada, alla fattispecie disciplinata dal comma 13 dell'art. 116 ed in relazione all'art. 3 della Costituzione repubblicana emerge che detta norma non tiene nel debito conto il principio di uguaglianza tra i cittadini, considerato che con la medesima sanzione vengono penalizzati sia coloro che non hanno conseguito la patente o non possiedono i requisiti per la conduzione dei veicoli (art. 116/13) che coloro che hanno il documento di guida ma sono incorsi, come quasi sempre accade, in una semplice dimenticanza per non aver provveduto al suo rinnovo (art. 126/7). Rapportando ancora la più volte citata previsione dell'art. 126/7, Codice della Strada, con quella del successivo art. 128 in cui chi senza essersi sottoposto agli esami o accertamenti disposti dalla competente autorità oppure, pur dichiarato temporaneamente inidoneo alla guida a seguito dell'accertamento sanitario, continui a circolare soggiace ad una sanzione pecuniaria senza la misura accessoria del fermo amministrativo del veicolo. Risulta evidente la disparità di trattamento. Infatti la circolazione con patente scaduta di validità (art. 126/7) comporta una sanzione complessiva segnicativamente più afflittiva di quella da comminarsi a chi coscientemente pone in essere un comportamento illecito mettendosi alla guida nonostante la dichiarata inidoneità temporanea o senza aver ottemperato alle disposizioni impartite ai sensi dell'art. 128 del Codice della Strada. Infine, il contenuto del sesto comma del successivo art. 214 desta notevoli perplessità alla luce del dettato costituzionale dell'art. 24. Si deve rilevare che la possibile interpretazione che vede inibito al giudice il potere di disporre, nelle more del giudizio, la sospensione del provvedimento di fermo amministrativo del veicolo, appare gravemente lesiva del diritto di difesa anche perché il procedimento ordinario non può avviarsi prima di 60 giorni stante la norma di cui all'art. 23 della legge 24 novembre 1981 n. 689 come novellato dall'art. 99 del decreto legislativo 30 dicembre 1999 n. 507. Ne consegue che la decisione sull'opposizione avverrà posteriormente alla cessazione del periodo di due mesi del fermo amministrativo disposto dall'art. 126 Codice della Strada. Si ritiene di poter concludere che le recenti modificazioni apportate al Codice della Strada in tema di validità della patente e fermo amministrativo mal si attagliano all'impalcatura legislativa e sanzionatoria precedente, creando appunto disparità di trattamento e illogicità manifesta.

*P. Q. M.*

*Visto, pertanto, l'art. 295 c.p.c., nonché gli articoli 3, 24 e 134 della Costituzione e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ordina la sospensione della causa iniziata da Antonioli Trasporti, nella persona delle legale rappresentante Navari Cinzia, con ricorso del 1° dicembre 2001, fino alla pronuncia della Corte costituzionale sulle eccezioni di incostituzionalità come sopra sollevate con la presente ordinanza di rinvio.*

Carrara, addì 8 aprile 2002

*Il giudice di pace: STELLA*

02C1190

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

# ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
95024	<b>ACIREALE (CT)</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via Caronda, 8-10	095	7647982	7647982
00041	<b>ALBANO LAZIALE (RM)</b>	LIBRERIA CARACUZZO	Corso Matteotti, 201	06	9320073	93260286
70022	<b>ALTAMURA (BA)</b>	LIBRERIA JOLLY CART	Corso Vittorio Emanuele, 16	080	3141081	3141081
60121	<b>ANCONA</b>	LIBRERIA FOGOLA	Piazza Cavour, 4-5-6	071	2074606	2060205
84012	<b>ANGRI (SA)</b>	CARTOLIBRERIA AMATO	Via dei Goti, 4	081	5132708	5132708
04011	<b>APRILIA (LT)</b>	CARTOLIBRERIA SNIDARO	Via G. Verdi, 7	06	9258038	9258038
52100	<b>AREZZO</b>	LIBRERIA IL MILIONE	Via Spinello, 51	0575	24302	24302
52100	<b>AREZZO</b>	LIBRERIA PELLEGRINI	Piazza S. Francesco, 7	0575	22722	352986
83100	<b>AVELLINO</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Matteotti, 30/32	0825	30597	248957
81031	<b>AVERSA (CE)</b>	LIBRERIA CLA.ROS	Via L. Da Vinci, 18	081	8902431	8902431
70124	<b>BARI</b>	CARTOLIBRERIA QUINTILIANO	Via Arcidiacono Giovanni, 9	080	5042665	5610818
70122	<b>BARI</b>	LIBRERIA BRAIN STORMING	Via Nicolai, 10	080	5212845	5235470
70121	<b>BARI</b>	LIBRERIA UNIVERSITÀ E PROFESSIONI	Via Crisanzio, 16	080	5212142	5243613
82100	<b>BENEVENTO</b>	LIBRERIA MASONE	Viale Rettori, 71	0824	316737	313646
13900	<b>BIELLA</b>	LIBRERIA GIOVANNACCI	Via Italia, 14	015	2522313	34983
40132	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA EDINFORM	Via Ercole Nani, 2/A	051	6415580	6415315
40124	<b>BOLOGNA</b>	LIBRERIA GIURIDICA - LE NOVITÀ DEL DIRITTO	Via delle Tovaglie, 35/A	051	3399048	3394340
20091	<b>BRESSO (MI)</b>	CARTOLIBRERIA CORRIDONI	Via Corridoni, 11	02	66501325	66501325
21052	<b>BUSTO ARSIZIO (VA)</b>	CARTOLIBRERIA CENTRALE BORAGNO	Via Milano, 4	0331	626752	626752
93100	<b>CALTANISSETTA</b>	LIBRERIA SCIASCIA	Corso Umberto I, 111	0934	21946	551366
81100	<b>CASERTA</b>	LIBRERIA GUIDA 3	Via Caduti sul Lavoro, 29/33	0823	351288	351288
91022	<b>CASTELVETRANO (TP)</b>	CARTOLIBRERIA MAROTTA & CALIA	Via Q. Sella, 106/108	0924	45714	45714
95128	<b>CATANIA</b>	CARTOLIBRERIA LEGISLATIVA S.G.C. ESSEGICI	Via F. Riso, 56/60	095	430590	508529
88100	<b>CATANZARO</b>	LIBRERIA NISTICÒ	Via A. Daniele, 27	0961	725811	725811
84013	<b>CAVA DEI TIRRENI (SA)</b>	LIBRERIA RONDINELLA	Corso Umberto I, 245	089	341590	341590
66100	<b>CHIETI</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Asinio Herio, 21	0871	330261	322070
22100	<b>COMO</b>	LIBRERIA GIURIDICA BERNASCONI - DECA	Via Mentana, 15	031	262324	262324
87100	<b>COSENZA</b>	LIBRERIA DOMUS	Via Monte Santo, 70/A	0984	36910	23110
87100	<b>COSENZA</b>	BUFFETTI BUSINESS	Via C. Gabrieli (ex via Sicilia)	0984	408763	408779
50129	<b>FIRENZE</b>	LIBRERIA PIROLA già ETRURIA	Via Cavour 44-46/R	055	2396320	288909
71100	<b>FOGGIA</b>	LIBRERIA PATIERNO	Via Dante, 21	0881	722064	722064
06034	<b>FOLIGNO (PG)</b>	LIBRERIA LUNA	Via Gramsci, 41	0742	344968	344968
03100	<b>FROSINONE</b>	L'EDICOLA	Via Tiburtina, 224	0775	270161	270161
21013	<b>GALLARATE (VA)</b>	LIBRERIA PIROLA MAGGIOLI	Via Puricelli, 1	0331	786644	782707
16121	<b>GENOVA</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Galleria E. Martino, 9	010	565178	5705693
95014	<b>GIARRE (CT)</b>	LIBRERIA LA SEÑORITA	Corso Italia, 132/134	095	934279	7799877



Segue: **LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE**

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
73100	<b>LECCE</b>	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	<b>MARTINA FRANCA (TA)</b>	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	<b>MESSINA</b>	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662173
20100	<b>MILANO</b>	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
20121	<b>MILANO</b>	FOROBONAPARTE	Foro Buonaparte, 53	02	8635971	874420
70056	<b>MOLFETTA (BA)</b>	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Campanella, 24	080	3971365	3971365
80139	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
80134	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA GUIDA 1	Via Portalba, 20/23	081	446377	451883
80129	<b>NAPOLI</b>	LIBRERIA GUIDA 2	Via Merliani, 118	081	5560170	5785527
84014	<b>NOCERA INF. (SA)</b>	LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO	Via Fava, 51	081	5177752	5152270
28100	<b>NOVARA</b>	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
35122	<b>PADOVA</b>	LIBRERIA DIEGO VALERI	Via Roma, 114	049	8760011	8754036
90138	<b>PALERMO</b>	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90128	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Via Ruggero Settimo, 37	091	589442	331992
90145	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	<b>PALERMO</b>	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6172483
43100	<b>PARMA</b>	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06121	<b>PERUGIA</b>	LIBRERIA NATALE SIMONELLI	Corso Vannucci, 82	075	5723744	5734310
29100	<b>PIACENZA</b>	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	<b>PRATO</b>	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	<b>ROMA</b>	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	<b>ROMA</b>	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00195	<b>ROMA</b>	LIBRERIA MEDICHINI CLODIO	Piazzale Clodio, 26 A/B/C	06	39741182	39741156
00161	<b>ROMA</b>	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	<b>ROMA</b>	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	<b>ROMA</b>	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6798716	6790331
45100	<b>ROVIGO</b>	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
84100	<b>SALERNO</b>	LIBRERIA GUIDA 3	Corso Garibaldi, 142	089	254218	254218
63039	<b>SAN BENEDETTO D/T (AP)</b>	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	<b>SASSARI</b>	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
96100	<b>SIRACUSA</b>	LA LIBRERIA	Piazza Euripide, 22	0931	22706	22706
10121	<b>TORINO</b>	LIBRERIA DEGLI UFFICI	Corso Vinzaglio, 11	011	531207	531207
10122	<b>TORINO</b>	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	<b>VARESE</b>	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzo, 8	0332	231386	830762
37122	<b>VERONA</b>	LIBRERIA L.E.G.I.S.	Vicolo Terese, 3	045	8009525	8038392
36100	<b>VICENZA</b>	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato in ROMA: piazza G. Verdi, 10 - ☎ 06 85082147;
- presso le Librerie concessionarie indicate nelle pagine precedenti.

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 16716029. Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

### PREZZI E CONDIZIONI DI ABBONAMENTO - 2002

(Salvo conguaglio)

*Gli abbonamenti annuali hanno decorrenza dal 1° gennaio e termine al 31 dicembre 2002  
i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno 2002 e dal 1° luglio al 31 dicembre 2002*

#### PARTE PRIMA - SERIE GENERALE E SERIE SPECIALI

*Gli abbonamenti tipo A, A1, F, F1 comprendono gli indici mensili*

	Euro		Euro
<b>Tipo A</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:		<b>Tipo D</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata alle leggi ed ai regolamenti regionali:	
- annuale .....	271,00	- annuale .....	56,00
- semestrale .....	154,00	- semestrale .....	35,00
<b>Tipo A1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi:		<b>Tipo E</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:	
- annuale .....	222,00	- annuale .....	142,00
- semestrale .....	123,00	- semestrale .....	77,00
<b>Tipo A2</b> - Abbonamento ai supplementi ordinari contenenti i provvedimenti non legislativi:		<b>Tipo F</b> - <i>Completo</i> . Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi e non legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (ex tipo F):	
- annuale .....	61,00	- annuale .....	586,00
- semestrale .....	36,00	- semestrale .....	316,00
<b>Tipo B</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte costituzionale:		<b>Tipo F1</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi ed ai fascicoli delle quattro serie speciali (escluso il tipo A2):	
- annuale .....	57,00	- annuale .....	524,00
- semestrale .....	37,00	- semestrale .....	277,00
<b>Tipo C</b> - Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti delle Comunità europee:			
- annuale .....	145,00		
- semestrale .....	80,00		

*Integrando con la somma di € 80,00 il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie 2002.*

Prezzo di vendita di un fascicolo separato della <i>serie generale</i> .....	0,77
Prezzo di vendita di un fascicolo separato delle <i>serie speciali I, II e III</i> , ogni 16 pagine o frazione .....	0,80
Prezzo di vendita di un fascicolo della <i>IV serie speciale «Concorsi ed esami»</i> .....	1,50
Prezzo di vendita di un fascicolo <i>indici mensili</i> , ogni 16 pagine o frazione .....	0,80
<i>Supplementi ordinari</i> per la vendita a fascicoli separati, ogni 16 pagine o frazione .....	0,80
<i>Supplementi straordinari</i> per la vendita a fascicoli, ogni 16 pagine o frazione .....	0,80

#### Supplemento straordinario «Bollettino delle estrazioni»

Abbonamento annuale .....	86,00
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	0,80

#### Supplemento straordinario «Conto riassuntivo del Tesoro»

Abbonamento annuale .....	55,00
Prezzo di vendita di un fascicolo separato .....	5,00

#### PARTE SECONDA - INSERZIONI

Abbonamento annuale .....	253,00
Abbonamento semestrale .....	151,00
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione .....	0,85

#### Raccolta Ufficiale degli Atti Normativi

Abbonamento annuo .....	188,00
Abbonamento annuo per Regioni, Province e Comuni .....	175,00
Volume separato .....	17,50

#### TARIFE INSERZIONI

(densità di scrittura, fino a 77 caratteri/riga, nel conteggio si comprendono punteggiature e spazi)

Inserzioni Commerciali per ogni riga, o frazione di riga .....	20,24
Inserzioni Giudiziarie per ogni riga, o frazione di riga .....	7,95

*I supplementi straordinari non sono compresi in abbonamento.*

*I prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, per l'estero, nonché quelli di vendita dei fascicoli delle annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, sono raddoppiati.*

**L'importo degli abbonamenti deve essere versato sul c/c postale n. 16716029 intestato all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato. L'invio dei fascicoli disguidati, che devono essere richiesti entro 30 giorni dalla data di pubblicazione, è subordinato alla trasmissione dei dati riportati sulla relativa fascetta di abbonamento.**

**Per informazioni, prenotazioni o reclami attinenti agli abbonamenti oppure alla vendita della Gazzetta Ufficiale bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione, presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 ROMA**

Gestione Gazzetta Ufficiale Abbonamenti Vendite  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082520

Ufficio inserzioni  
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde  
☎ 800-864035



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 3 0 1 0 8 \*

€ 3,20