

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 febbraio 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

AVVISO AGLI ABBONATI

Si informano gli abbonati che si sta predisponendo l'invio dei bollettini di conto corrente postale «premarcati» per il rinnovo degli abbonamenti 2003 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. Allo scopo di facilitare le operazioni di rinnovo, si prega di attendere e di utilizzare i suddetti bollettini. Qualora non si desideri rinnovare l'abbonamento è necessario comunicare, con cortese sollecitudine, la relativa disdetta a mezzo fax al numero 06-85082520.

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 7. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 gennaio 2003 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Istituzione di appositi Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, attribuzione ai Prefetti (o al Commissario di Governo) del potere di nominarne i componenti, disciplina dei piani individuali di emersione presentati dagli imprenditori e dei poteri di istruzione e approvazione conferiti ai CLES - Applicabilità di tali previsioni nella Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata invasione di competenze legislative e amministrative attribuite a quest'ultima dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione, nonché delle competenze concorrenti (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e residuali spettanti ex art. 10 legge costituzionale n. 3/2001 - Esorbitanza dell'intervento dalla competenza statale in materia di «ordinamento civile» - Lesione delle competenze amministrative provinciali - In subordine, violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa tra Stato e Provincia ai fini della nomina dei componenti del CLES.

- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-bis della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 8, n. 1), 9, nn. 4) e 5), 10 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, artt. 2 e 3; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, artt. 3 e 4; Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Pag. 5

- n. 8. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2003 (della Regione Umbria).

Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Disciplina (presentazione dei piani individuali di emersione da parte degli imprenditori, istituzione, composizione e compiti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, parere vincolante dei Comuni sugli interessi urbanistici e ambientali, estinzione dei reati contravvenzionali e delle sanzioni per le violazioni regolarizzate) - Denunciata invasione di competenze legislative regionali concorrenti, segnatamente in materia di tutela e sicurezza del lavoro - Incidenza su materie di competenza regionale residuale - Allocazione indebita da parte dello Stato di funzioni amministrative ed attribuzione delle stesse ad organi statali e ai comuni - Lesione delle competenze amministrative regionali, per i vincoli ad esse derivanti dalle attività di istruzione e approvazione conferite ai CLES - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni in sede di procedimento legislativo.

- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-bis della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281

» 9

- N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2003 (della Provincia autonoma di Trento).
- Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Disciplina (istituzione di appositi Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, potere dei Prefetti o del Commissario di Governo di nominarne i componenti, presentazione dei piani individuali di emersione da parte degli imprenditori, parere vincolante dei Comuni sugli interessi urbanistici e ambientali coinvolti, poteri istruttori e di approvazione conferiti ai CLES) - Applicabilità nella Provincia autonoma di Trento - Denunciata invasione di competenze legislative primarie o concorrenti attribuite a quest'ultima dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione, nonché delle competenze concorrenti (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e residuali spettanti *ex art.* 10 legge costituzionale n. 3/2001 - Carattere dettagliato e autoapplicativo della nuova disciplina, in contrasto con il principio di adeguamento dell'ordinamento provinciale ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - Lesione delle competenze amministrative provinciali, nonché della competenza provinciale in materia di funzioni comunali - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni in sede di procedimento legislativo - Illegittimità della normativa statale anche nella denegata ipotesi che essa venga riferita a materia delegata alla Provincia.**
- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
 - Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 8, nn. 1), 5), 6), 11), 13), 14), 15), 16), 17) e 21), 9, nn. 4), 5), 9) e 10), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, art. 9-*bis* d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2
- Pag. 13
- N. 52. Ordinanza della Corte di appello di Genova del 3 dicembre 2002.
- Sanità pubblica - Regione Liguria - Sostituzione delle ASL nei rapporti giuridici progressi facenti capo alle USL - Legittimazione delle ASL nei giudizi pendenti relativi a detti rapporti - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia (d.lgs. n. 502/1992) e in particolare con l'art. 6 della legge n. 724/1994 che vieta alle Regioni di fare gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle sopresse USL - Indebita disciplina con efficacia retroattiva di situazioni già regolate in maniera diversa dalla legislazione statale - Incidenza sul diritto di azione - Violazione dei principi del giusto processo - Eccesso dai limiti della competenza regionale.**
- Legge della regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 artt. 1 e 2.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117
- » 18
- N. 53. Ordinanza del Tribunale di Termini Imerese del 30 ottobre 2002.
- Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato - Emissione automatica, conseguente alla convalida dell'arresto, di nulla osta, al provvedimento di espulsione sotto forma di accompagnamento immediato alla frontiera - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto alla difesa e sui principi del giusto processo nonché sui diritti dello straniero.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, lett. a), e b), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111
- » 25
- N. 54. Ordinanza del Tribunale di Vicenza del 5 luglio 2002.
- Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di accompagnamento alla frontiera - Eseguità prima della convalida da parte dell'A.G. - Audizione dello straniero da parte dell'A.G. - Mancata previsione - Lesione del principio di inviolabilità personale - Violazione del diritto di difesa e dei principi relativi al giusto processo.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 5-*bis* introdotto dall'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito, con modificazioni, con la legge 7 giugno 2002, n. 106.
 - Costituzione, artt. 3, 13 e 24
- » 30

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 7

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 gennaio 2003
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Istituzione di appositi Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, attribuzione ai Prefetti (o al Commissario di Governo) del potere di nominarne i componenti, disciplina dei piani individuali di emersione presentati dagli imprenditori e dei poteri di istruzione e approvazione conferiti ai CLES - Applicabilità di tali previsioni nella Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata invasione di competenze legislative e amministrative attribuite a quest'ultima dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione, nonché delle competenze concorrenti (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e residuali spettanti ex art. 10 legge costituzionale n. 3/2001 - Esorbitanza dell'intervento dalla competenza statale in materia di «ordinamento civile» - Lesione delle competenze amministrative provinciali - In subordine, violazione del principio di leale collaborazione per mancata previsione dell'intesa tra Stato e Provincia ai fini della nomina dei componenti del CLES.

- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 8, n. 1), 9, nn. 4) e 5), 10 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, artt. 2 e 3; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, artt. 3 e 4; Costituzione, art. 117, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente *pro tempore* della Provincia, dott. Luis Durnwalder, giusta deliberazione della giunta n. 4553 del 2 dicembre 2002, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale dell'11 dicembre 2002, rogata dal vice segretario generale della giunta dott. Hermann Berger (rep. n. 19990) — dagli avv. proff. Sergio Panunzio e Roland Riz, e presso il primo di essi elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 284;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica, per la dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210 («Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale»), convertito, con modificazioni, in legge 22 novembre 2002, n. 275.

F A T T O

1. — Con la legge 30 luglio 2002, n. 189 («Nuove norme in materia di immigrazione e di asilo»), lo Stato è recentemente intervenuto a disciplinare la materia dell'immigrazione.

Successivamente il Governo è intervenuto, con il decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195, a disciplinare una materia distinta (anche se per taluni aspetti connessa) rispetto alla precedente: è intervenuto, cioè, a legalizzare il lavoro irregolare degli extracomunitari. Tale decreto-legge è stato successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2002, n. 222. Poiché i commi 1, 4 e 5 dell'art. 1 del suddetto decreto-legge n. 195 del 2002 risultano essere lesivi delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano, questa le ha impugnate con ricorso notificato in data 11 dicembre 2002, attualmente pendente innanzi a codesta ecc.ma Corte (ricorso n. 94/2002).

Ancora successivamente il Governo è intervenuto in materia con un secondo decreto-legge: n. 210 del 25 settembre 2002 (recante «Disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale»), poi convertito, con modificazioni, in legge 22 novembre 2002, n. 275. L'art. 1 di tale decreto-legge apporta varie modifiche alla disciplina della c.d. «emersione del lavoro sommerso» già stabilita dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383. In particolare il secondo comma del suddetto art. 1, sostituendo l'originario art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001, detta una nuova disciplina della c.d. «emersione progressiva»: fra l'altro, vi si prevede (al comma 1) la istituzione, presso le direzioni provinciali del lavoro esistenti in ogni capoluogo di provincia, di appositi «Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso» (CLES); la presentazione ai CLES, da parte degli

imprenditori, dei loro «piani individuali di emersione» (comma 2); la verifica, valutazione ed eventuale approvazione dei piani individuali d'emersione da parte dei CLES, nell'ambito delle linee generali definite dal CIPE, oppure la loro reiezione (commi 5-9); le attività delle pubbliche autorità conseguenti all'approvazione dei piani (comma 10); la sospensione, nei confronti degli imprenditori che abbiano presentato il piano, delle eventuali ispezioni e verifiche, per le violazioni oggetto della procedura di regolarizzazione, da parte degli organi di controllo e vigilanza (comma 15); ecc.

Della disciplina stabilita dall'art. 1 del decreto-legge n. 210/2002 (come convertito) viene in evidenza, ai fini del presente ricorso, in particolare modo il comma 1 del nuovo art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001, come appunto sostituito dal comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 210/2002. Tale comma 1 stabilisce infatti che i CLES sono composti di 16 membri, tutti nominati dal prefetto (otto designati, rispettivamente, dal Ministero del lavoro, da quello dell'ambiente, dall'INPS, dall'INAIL, dalla ASL, dal comune, dalla regione e dalla prefettura - Ufficio territoriale del Governo, ed otto designati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei datori di lavoro e dei lavoratori). Il medesimo comma 1 attribuisce inoltre al componente designato dal Ministero del lavoro le funzioni di presidente del CLES. Risulta dunque evidente che i CLES sono degli uffici statali, istituiti presso organi dello Stato (le direzioni provinciali del lavoro), che i loro membri sono nominati tutti ed esclusivamente dallo Stato, e che sono presieduti necessariamente da un membro statale anche quanto alla sua previa designazione.

La suddetta disciplina, che prevede l'istituzione dei CLES «In ogni capoluogo di provincia», e che attribuisce alle prefetture (ovvero, nella Provincia di Bolzano, al Commissario del Governo: *cf.* art. 87 statuto T.-A.A.) il potere di nomina dei loro membri, non prevede eccezioni quanto alla sua integrale applicabilità su tutto il territorio nazionale. Essa quindi, risulta essere integralmente applicabile anche nella Provincia di Bolzano (come di fatto è accaduto e tuttora sta accadendo). Ma proprio per questo si tratta di una disciplina legislativa che lede le competenze legislative ed amministrative della Provincia autonoma di Bolzano che pertanto la impugna, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Incostituzionalità delle disposizioni legislative impugnate (art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 210 del 2002, come convertito in legge n. 266 del 2002, che sostituisce l'art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001), per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 8 (n. 1), 9 (nn. 4 e 5), 10 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670), e delle relative norme d'attuazione (spec. artt. 2 e 3 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280; ed artt. 3 e 4 d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197); nonché di cui all'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; e per violazione del principio di leale collaborazione.

1.1. — Preliminarmente, conviene ricordare quali siano attualmente le competenze della Provincia autonoma di Bolzano in materia di «lavoro» che, risultano coinvolte dalla disciplina legislativa impugnata. Ciò specie a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, avutasi con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; ed in particolare sulla base di quanto disposto dall'art. 10 della suddetta legge costituzionale n. 3/2001 («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»).

Orbene, già prima della riforma costituzionale del titolo V, lo statuto speciale T.-A.A. (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) riconosceva alla Provincia autonoma di Bolzano non solo una competenza legislativa di tipo «concorrente» in materia di «... apprendistato, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori» (art. 9, n. 4) e di «costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento» (art. 9, n. 5), ma le riconosceva anche (all'art. 10) una competenza legislativa «integrativa» nella materia del «collocamento ed avviamento al lavoro, con facoltà di avvalersi — fino alla costituzione dei propri uffici — degli uffici periferici del Ministero del lavoro per l'esercizio dei poteri amministrativi connessi con le potestà legislative spettanti alle province stesse in materia di lavoro». Alle suddette competenze legislative provinciali si affiancano inoltre — in base all'art. 16 dello statuto speciale — le corrispondenti potestà amministrative, cui si aggiungono anche quelle ulteriori delegate dallo Stato alla provincia.

La suddetta disciplina statutaria è stata poi integrata dalle relative norme d'attuazione. In particolare il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, ha stabilito una disciplina d'attuazione dello Statuto relativamente alle competenze provinciali in materia di collocamento al lavoro. Ancora successivamente, altre norme d'attuazione statutaria

sono state stabilite dal d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, il cui art. 3, comma 1, ha delegato alle Province autonome di Trento e Bolzano l'esercizio delle funzioni amministrative statali in materia di «vigilanza e tutela del lavoro» (cfr. art. 3, n. 12, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474); ed il cui art. 4 ha trasferito alle province autonome gli ispettorati provinciali del lavoro aventi sede nei rispettivi territori.

Sulla base di questo complesso di competenze legislative e soprattutto amministrative (in parte proprie ed in parte delegate), e per il loro migliore espletamento, la Provincia autonoma di Bolzano — come previsto dallo statuto (artt. 8, n. 1, e 10) — ha istituito con legge suoi appositi uffici. In particolare, la legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (sul «Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia autonoma di Bolzano») ha istituito la XIX ripartizione «lavoro» (art. 9 ed allegato A); ripartizione le cui competenze sono state poi più dettagliatamente indicate dall'allegato 1, punto 19, del DPGP Bz 25 giugno 1996, n. 21 (che ha organizzato la ripartizione distribuendone le competenze fra tre uffici: «Ufficio mercato del lavoro», «Ispettorato del lavoro», e «Ufficio del lavoro»).

1.2. — Quelle sopra richiamate erano le competenze legislative ed amministrative provinciali in materia di lavoro come in origine definite dallo statuto e dalle norme d'attuazione. Ma oggi le competenze della Provincia in materia di lavoro risultano essere assai più estese a seguito della riforma dell'art. 117 della Costituzione, recentemente operata dall'art. 3 della legge costituzionale n. 3/2001.

Infatti il terzo comma dell'art. 117 Cost. individua come materia di competenza legislativa «concorrente» quella della «tutela e sicurezza del lavoro»; una materia, quella della «tutela del lavoro», che certamente si estende a tutto il «mercato del lavoro», comprendendo quindi anche i servizi per l'impiego e l'inserimento dei lavoratori nelle aziende. Viceversa, il secondo comma dello stesso art. 117 non riserva allo Stato alcuna competenza specificamente concernente il lavoro. Gli riserva bensì (alla lettera *l*) «l'ordinamento civile», ma tale competenza non può certo assorbire l'intera disciplina del diritto privato e del diritto del lavoro, di quest'ultimo potendo semmai ricomprendere i soli principi fondamentali che ne costituiscono la struttura essenziale (in sintonia anche con la competenza esclusiva di cui alla successiva lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.).

Da ciò consegue, in primo luogo, che, nella misura in cui la nuova competenza legislativa concorrente regionale in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» risulta essere più ampia (come per vari aspetti in effetti è) rispetto a quelle già spettanti alla provincia in base alle citate disposizioni degli articoli 9 e 10 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige (e relative norme d'attuazione, essa appartiene dunque anche alla Provincia autonoma di Bolzano in virtù della già citata disposizione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Non solo. Poiché, come si è detto la complessiva disciplina dei rapporti di lavoro, della loro instaurazione e delle attività che i pubblici uffici possono espletare per agevolarla o consentirla, non può ritenersi assorbita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», tale disciplina — per la parte in cui essa non è ricompresa nella competenza (concorrente od integrativa) spettante alla provincia in base allo statuto, né in quella concorrente relativa alla «tutela e sicurezza del lavoro» ad essa spettante in base al terzo comma dell'art. 117 Cost. ed all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2002 — dovrà allora ritenersi compresa nella competenza residuale-generale di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, spettante anche alla provincia ricorrente in base al (e nei limiti del) già noto meccanismo di rinvio *in bonam partem* stabilito dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

1.3. — In conclusione, sembra indubbio che le attività degli uffici pubblici volte a consentire e favorire l'instaurarsi di regolari rapporti di lavoro fra lavoratori extracomunitari ed imprese — e quindi anche quelle relative alla c.d. «emersione del lavoro sommerso» — rientrino appieno nelle competenze legislative e soprattutto amministrative della provincia autonoma ricorrente: competenze che, se anche precedentemente erano in parte delegate, oggi — a seguito della riforma del titolo V della Costituzione e della incidenza che essa ha avuto anche sull'assetto delle competenze della provincia ricorrente — sono divenute competenze «proprie». Né tali competenze potrebbero venire meno per il fatto che si tratti della instaurazione di nuovi rapporti di lavoro alla base dei quali vi era un precedente rapporto di lavoro irregolare.

Tanto è vero quanto ora si è detto, che il primo comma dell'art. 18 della recente (e già citata) legge 30 luglio 2002, n. 189, sostituendo l'art. 22 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 — articolo recante la disciplina per l'instaurazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato ed indeterminato dei lavoratori stranieri (il «contratto di soggiorno per lavoro subordinato» di cui al precedente art. 5-*bis* del medesimo decreto legislativo, inserito dall'art. 6 della legge n. 189/2002) che prevede l'intervento dello «sportello unico per l'immigrazione» istituito presso la prefettura —, ha introdotto in tale art. 22 un (ultimo) comma 16 che fa salve le competenze spettanti in materia alla provincia ricorrente.

Ma altrettanto non ha fatto il successivo decreto-legge n. 210 del 2002, pur disciplinando anch'esso la medesima materia dei rapporti di lavoro, da cui la presente impugnazione.

2.1. — Ciò detto, poco resta da aggiungere per illustrare la incostituzionalità delle specifiche disposizioni legislative impuginate.

In particolare modo si deve censurare il fatto che, in base al combinato disposto del primo e del secondo comma del nuovo art. 1-*bis* (come sostituiti dall'impugnato comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge n. 210 del 2002), anche nella Provincia di Bolzano i piani individuali di emersione debbono essere presentati dagli imprenditori ad un ufficio statale (il CLES), i cui componenti sono tutti di nomina del Commissario del Governo. Infatti, sulla base di quanto si è detto in precedenza, è chiaro che la legge statale (se competente) avrebbe quanto meno dovuto invece prevedere — o comunque consentire espressamente (come fa il citato comma 16 dell'art. 22 del decreto legislativo n. 286/1998) — che tali piani, finalizzati alla successiva e progressiva regolarizzazione dei rapporti di lavoro (*cf.* commi 2 e ss. del nuovo art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001, come sostituiti dal secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge impugnato), fossero presentati presso il competente ufficio dell'amministrazione della Provincia di Bolzano (cioè la XIX ripartizione, «Ufficio del lavoro», di cui all'art. 9 della citata legge provinciale n. 10 del 1992, ed al citato DPGP Bz. n. 21 del 1996, o comunque presso altro ufficio dell'amministrazione provinciale), e successivamente da questa valutati ed eventualmente approvati.

Anche la eventuale istituzione di un apposito nuovo ufficio o comitato provinciale (con presenza — sul modello dei CLES — di rappresentanti di pubbliche amministrazioni e di organizzazioni sindacali) non potrebbe che essere di competenza della provincia medesima, sulla base della sua competenza legislativa in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 8, n. 1, statuto speciale T.-A.A.).

2.2. — In subordine, considerate le competenze spettanti in materia alla provincia autonoma ricorrente, anche sulla base del principio costituzionale di «leale collaborazione», la disciplina legislativa impugnata avrebbe almeno dovuto prevedere che la nomina dei membri del CLES della Provincia di Bolzano non spettasse esclusivamente ad un organo dello Stato (al Commissario del Governo), ma che il potere di nomina venisse esercitato a seguito di una intesa con la provincia ricorrente.

Il fatto che in esse non sia stabilita neppure questa minima forma di garanzia delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano comporta, inevitabilmente, la incostituzionalità delle suddette disposizioni legislative impuginate.

2.3. — La incostituzionalità, per le ragioni dianzi esposte, della disciplina contenuta nei commi 1 e 2 del nuovo art. 1-*bis* (come sostituito dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 210 del 2002), comporta — di conseguenza — anche la incostituzionalità degli ulteriori commi del nuovo art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001 (disciplinanti i compiti del CLES e la procedura relativa all'esame ed eventuale approvazione dei piani individuali di emersione) nella parte in cui essi siano applicabili anche nella Provincia di Bolzano: in particolare comporta l'incostituzionalità dei commi 5-9, 10 e 15 del nuovo art. 1-*bis*, già precedentemente richiamati (*supra*, n. 2.3).

2.4. — Infine si segnala l'opportunità che codesta ecc.ma Corte fissi la medesima udienza per la discussione del presente ricorso e del già citato ricorso n. 94/2002, stante la loro evidente connessione.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionali, in parte qua, il comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210 (come convertito in legge 22 novembre 2002, n. 266), meglio indicato in epigrafe, che sostituisce l'art. 1-bis della legge 18 ottobre 2001, n. 383.

Bolzano-Roma, addì 21 gennaio 2003

PROF. AVV. Sergio PANUNZIO - PROF. AVV. Rolando RIZ

03C0081

N. 8

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2003
(della Regione Umbria)*

Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Disciplina (presentazione dei piani individuali di emersione da parte degli imprenditori, istituzione, composizione e compiti dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, parere vincolante dei Comuni sugli interessi urbanistici e ambientali, estinzione dei reati contravvenzionali e delle sanzioni per le violazioni regolarizzate) - Denunciata invasione di competenze legislative regionali concorrenti, segnatamente in materia di tutela e sicurezza del lavoro - Incidenza su materie di competenza regionale residuale - Allocazione indebita da parte dello Stato di funzioni amministrative ed attribuzione delle stesse ad organi statali e ai comuni - Lesione delle competenze amministrative regionali, per i vincoli ad esse derivanti dalle attività di istruzione e approvazione conferite ai CLES - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni in sede di procedimento legislativo.

- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo; decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Ricorso della Regione Umbria, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, giusta decreto del presidente della giunta n. 365 del 17 gennaio 2003 (all. 1), rappresentata e difesa — come da mandato a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri, 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, come convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 275 del 23 novembre 2002, per violazione:

dell'art. 117, commi 3 e 4, e dell'art. 118, comma 2, della Costituzione;

del principio di leale collaborazione e dell'art. 2, d.lgs. n. 281/1997, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

FATTO

L'art. 1, comma 2, del qui impugnato decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con legge 22 novembre 2002, n. 266, ha sostituito l'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383, con un nuovo art. 1-*bis*, disciplinante la c.d. procedura di «emersione progressiva» del lavoro sommerso.

Secondo tale disposizione, gli imprenditori possono presentare un «piano individuale di emersione» al fine di adeguarsi «agli obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e retributiva», nonché «agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro in materia di trattamento economico» (comma 2, lett. *a* e *b*). Il piano (che deve indicare «il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare»: lett. *c*) va presentato al Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES), composto di 16 membri otto dei quali sono designati da otto diversi organismi e soggetti pubblici (Ministero lavoro, Ministero ambiente, INPS, INAIL, ASL, comune, regione, prefettura) e otto dai sindacati dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro. Tutti i membri sono nominati dal prefetto.

I CLES sono istituiti presso ciascuna direzione provinciale del lavoro, chiamata a svolgere le funzioni di segreteria. Sia consentito osservare, senza peraltro che la cosa risulti rilevante dal punto di vista del rapporto tra lo Stato e le regioni, che secondo l'art. 47, comma 2, del d.lgs. n. 300 del 1999 i compiti degli uffici periferici già del Ministero del lavoro dovrebbero essere confluiti negli uffici territoriali del Governo.

I CLES così costituiti hanno il compito di «valutare le proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge diversi da quelli fiscali e previdenziali formulando eventuali proposte di modifica», di «valutare la fattibilità

tecnica dei contenuti del piano di emersione», di «definire, nel rispetto degli obblighi di legge, temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare», infine di «verificare la conformità del piano di emersione ai minimi contrattuali contenuti negli accordi sindacali di cui al comma 2» (comma 5).

Se le «proposte per il progressivo adeguamento ... coinvolgono interessi urbanistici e ambientali, il CLES sottopone il piano al parere del comune competente» il quale esprime un «parere vincolante» (comma 5-bis).

In base al comma 8 poi, il CLES ha il compito di approvare il piano individuale di emersione «nell'ambito delle linee generali definite dal CIPE»; e nell'esercizio di tale competenza ha ovviamente il potere di respingere il piano o di concordare modifiche che ne consentano l'approvazione (comma 9). L'approvazione «comporta, esclusivamente per le violazioni oggetto di regolarizzazione, la sospensione, già nel corso dell'istruttoria finalizzata all'approvazione del piano stesso, di eventuali ispezioni e verifiche da parte degli organi di controllo e vigilanza nei confronti del datore di lavoro che ha presentato il piano» (comma 15).

Infine, si prevede (comma 10) che «le autorità competenti, previa verifica della avvenuta attuazione del piano, rilasciano le relative autorizzazioni entro sessanta giorni» e che «l'adeguamento o la regolarizzazione si considerano, a tutti gli effetti, come avvenuti tempestivamente e determinano l'estinzione dei reati contravvenzionali e delle sanzioni connesse alla violazione dei predetti obblighi».

Come si vede, la disciplina in questione interviene nelle materie di competenza della regione. Poiché la regolarizzazione riguarda gli «obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e retributiva», senz'altro la legge in oggetto «tocca» le materie dell'urbanistica, dell'ambiente e dell'igiene e sanità (del resto, che l'art. 1-bis legge n. 383/2001 riguardi l'urbanistica e l'ambiente è espressamente confermato dal comma 5-bis, che menziona appunto tali materie).

In tutte queste la Regione Umbria ha competenza legislativa, in virtù di quanto disposto dall'art. 117, comma 3. Tale competenza è evidente in materie di igiene e sanità e di urbanistica (art. 117, comma 3); ma è esistente anche in relazione alla tutela dell'ambiente, valore tutelato non solo (per i profili unitari) dalla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 3, lett. s), ma anche dalla competenza regionale in relazione alle materie incidenti con la tutela ambientale: è opportuno ricordare, infatti, che — come ha chiarito la Corte costituzionale nella sent. n. 407 del 2002, punto 3.2 del DIRITTO — «si può ... ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato» (v. anche sent. n. 536 del 2002).

La regolarizzazione prevista, però, riguarda anche gli obblighi previsti in materia di sicurezza sul lavoro. Anche questa materia è di competenza regionale, sia ai sensi dell'art. 7 e ss. del d.lgs. n. 502/1992 (la cui disciplina è stata tenuta ferma dall'art. 112, comma 3, lett. f), d.lgs. n. 112/1998, come modificato dall'art. 15, d.lgs. n. 443/1999) sia, ora, direttamente al livello costituzionale, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., che espressamente attribuisce alla competenza concorrente delle regioni la materia «tutela e sicurezza del lavoro».

A tale materia, e dunque alla competenza regionale, si può ascrivere anche quella norma del decreto-legge n. 210/2002 che prevede l'adeguamento del trattamento economico dei lavoratori.

Se poi si guarda alle nonne impugnate dal punto di vista delle attività oggetto della regolarizzazione, si può constatare come la legge parli genericamente di attività di impresa: ora, poiché questa comprende l'attività industriale, commerciale e agricola e poiché queste tre materie ricadono ormai tutte nell'art. 117, comma 4, Cost., ne risulta che, da questo punto di vista, la legge impugnata interviene in materie di piena potestà regionale.

Intervenendo in materia regionale, la legislazione statale ordinaria deve rispettare i principi e le regole di cui all'art. 117, e più in generale di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione. Invece, commisurata a tali parametri la disciplina di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 210/2002 risulta, ad avviso della ricorrente regione, costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale per violazione delle competenze legislative regionali.

Un intervento statale in materia di tutela e sicurezza del lavoro avrebbe evidentemente dovuto per prima cosa prendere atto del mutamento costituzionale intervenuto con la legge costituzionale n. 3 del 2001, e provvedere ad una disciplina statale di principio. In secondo luogo, il legislatore statale avrebbe dovuto anche verificare la congruità dell'assetto organizzativo della materia con la nuova situazione costituzionale, e provvedere al trasferimento degli eventuali organi e apparati locali statali operanti nella materia.

Invece, come sopra illustrato, l'art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 210/2002, non si occupa affatto della nuova situazione costituzionale, ma disciplina in modo dettagliato una specifica procedura di regolarizzazione che da un lato rientra di per se stessa nella materia tutela del lavoro, oggetto di potestà legislativa concorrente della regione, dall'altro ha riferimento ad obblighi facenti capo a materie di competenza regionale concorrente, dall'altro ancora incide su attività oggetto di competenza regionale piena.

Esso interviene in modo fortemente derogatorio nelle diverse materie sopra indicate, rimettendo *in toto* la decisione sull'avvenuto adeguamento, da parte dell'imprenditore, ad obblighi facenti capo a importanti materie di competenza regionale (salvo il parere vincolante dei comuni — da esprimere comunque entro trenta giorni — in materia di urbanistica e di ambiente), ad un organo che non può essere caratterizzato come organo regionale (su ciò v. il punto 2).

Ora, in virtù del combinato disposto dell'art. 118, comma 2, e dell'art. 117, commi 3 e 4 (ricordiamo che anche «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», è illegittima l'allocazione diretta di funzioni amministrative con legge statale nelle materie regionali, e a maggior ragione la loro attribuzione ad un organo, il CLES, estraneo alla regione, come costringano a pensare non solo la provenienza della maggior parte dei suoi elementi, ma anche la sua istituzione presso un organo statale ed il potere di nomina affidato ad un organo statale: con la conseguenza della totale invasione delle funzioni legislative ed amministrative regionali.

Se poi si volesse affermare che si tratta di un organo regionale, l'illegittimità risulterebbe addirittura aggravata, con la conseguenza comunque della violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione regionale, oltre che nelle materie incise dall'intervento, e con la ulteriore absurdità giuridica della nomina da parte di un organo statale e della sua collocazione presso organismi statali.

In secondo luogo, tale organo esautora le autorità che, secondo la Costituzione e le leggi regionali, sono competenti nelle diverse materie coinvolto nell'intervento. Una volta approvato (dal CLES) ed attuato il piano, infatti, le autorità competenti sono tenute a rilasciare le relative autorizzazioni e si produce l'estinzione non solo dei reati ma di tutte le sanzioni (v. l'art. 1-*bis*, legge n. 383/2001, comma 10).

Dunque, la normativa di cui all'art. 1-*bis* viola chiaramente le competenze legislative garantite alla Regione dall'art. 117, commi 3 e 4, e dall'art. 118, comma 2, Cost., sia sotto il profilo della disciplina sostanziale sia sotto quello dell'allocazione delle funzioni amministrative.

Sotto il primo profilo, la legislazione regionale è soggetta solo al limite della Costituzione e degli obblighi internazionali e comunitari per le materie rientranti nella potestà primaria ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., mentre nelle materie di potestà concorrente si aggiunge il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Ora, anche a voler riferire la legge prevalentemente alle materie di potestà concorrente (più che all'industria, commercio, agricoltura, di competenza regionale piena), il solo principio fondamentale ricavabile dalla normativa statale è quello che consente l'emersione del lavoro sommerso attraverso il progressivo adeguamento a determinati obblighi, e tale principio vincola anche la ricorrente regione. Per il resto, si tratta invece di disposizioni di dettaglio, che rientrano nella sola ed esclusiva potestà delle regioni.

E sia consentito anche di ricordare che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già sottolineato che «la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina» (sent. n. 282 del 2002). Sotto il secondo profilo, è illegittima l'attribuzione di funzioni amministrative sia agli organi statali (al CIPE, al CLES ed al prefetto) sia ai comuni. Quanto agli organi statali, l'illegittimità è in particolare evidente in relazione a competenze attribuite nelle materie regionali ad organi locali. Quanto ai comuni, l'art. 117, comma 2, assegna alla competenza statale la sola determinazione delle «funzioni fondamentali», tra le quali certamente non rientra l'espressione del parere in questione.

Da quanto sopra esposto deriva l'evidente contrasto della normativa impugnata con la Costituzione.

2. — Illegittimità per violazione delle competenze amministrative delle regioni.

Come detto, il nuovo art. 1-*bis* legge n. 383/2001 attribuisce la competenza all'approvazione del piano di emersione ad un organo statale, da istituire presso un ufficio statale, la cui composizione è inoltre interamente e dettagliatamente determinata dalla legge statale: cioè al CLES, che per di più dovrebbe essere nominato dal prefetto.

Le decisioni prese vincolano le autorità competenti in materia, che devono solo verificare l'avvenuta attuazione del piano (comma 10); ma già l'istruttoria finalizzata all'approvazione del piano sospende le ispezioni e verifiche da parte degli organi competenti.

Da un lato dunque vi è addirittura esercizio diretto di funzioni amministrative, attraverso la nomina del CLES, e la stessa attività del CLES, dall'altro vi è una evidente interferenza delle autorità statali sullo svolgimento delle funzioni amministrative di competenza della Regione Umbria nelle diverse materie interessate dalla legge, attraverso il vincolo di contenuto all'esercizio delle funzioni regionali, che deriverebbe dall'attività dello stesso CLES.

3. — Violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali nel procedimento legislativo.

A quanto risulta, né la sede di adozione del decreto-legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione né nell'esame parlamentare di tale disegno le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Poiché, come visto, la disciplina qui impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente menzionato ora nel titolo V della Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997, in base al quale «la Conferenza Stato-regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano». Né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima.

Si tenga presente, per comprendere l'importanza del principio di leale collaborazione nel nuovo Titolo V, anche il modo in cui esso viene concretato dall'art. 11, legge costituzionale n. 3/2001. La circostanza che non sia ancora stata realizzata la speciale composizione integrata della commissione parlamentare per le questioni regionali non toglie che il principio di partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente, ha ora espresso riconoscimento costituzionale.

Del resto, è da sottolineare che codesta Corte costituzionale già nella sent. n. 398 del 1998 (punto 16 del DIRITTO) ha annullato una norma legislativa statale incidente sulle competenze regionali per mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo.

P. Q. M.

La Regione Umbria, come sopra rappresentata e difesa, chiede:

Voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, come convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002 n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale, per i motivi e profili illustrati nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 20 gennaio 2003

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

03C0082

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 gennaio 2003
(della Provincia autonoma di Trento)*

Lavoro - Norme in materia di emersione del lavoro sommerso - Procedura di «emersione progressiva» - Disciplina (istituzione di appositi Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso, potere dei Prefetti o del Commissario di Governo di nominarne i componenti, presentazione dei piani individuali di emersione da parte degli imprenditori, parere vincolante dei Comuni sugli interessi urbanistici e ambientali coinvolti, poteri istruttori e di approvazione conferiti ai CLES) - Applicabilità nella Provincia autonoma di Trento - Denunciata invasione di competenze legislative primarie o concorrenti attribuite a quest'ultima dallo Statuto speciale e dalle norme di attuazione, nonché delle competenze concorrenti (in materia di tutela e sicurezza del lavoro) e residuali spettanti ex art. 10 legge costituzionale n. 3/2001 - Carattere dettagliato e autoapplicativo della nuova disciplina, in contrasto con il principio di adeguamento dell'ordinamento provinciale ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - Lesione delle competenze amministrative provinciali, nonché della competenza provinciale in materia di funzioni comunali - Violazione del principio di leale collaborazione, per mancata consultazione della Conferenza Stato-Regioni in sede di procedimento legislativo - Illegittimità della normativa statale anche nella denegata ipotesi che essa venga riferita a materia delegata alla Provincia.

- Decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con modifiche nella legge 22 novembre 2002, n. 266, art. 1, comma 2, sostitutivo dell'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 8, nn. 1), 5), 6), 11), 13), 14), 15), 16), 17) e 21), 9, nn. 4), 5), 9) e 10), e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, art. 9-*bis*; d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15, comma 2; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, art. 2.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 48 del 17 gennaio 2003 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 17 gennaio 2003, n. 25788 di rep., rogata dal dott. Tommaso Sussarellu in qualità di ufficiale rogante della provincia stessa (all. 2) — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, come convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 275 del 23 novembre 2002; per violazione:

dell'art. 8, nn. 1, 5 e 6, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21, dell'art. 9, nn. 4, 5, 9 e 10, nonché dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670;

delle norme di attuazione dello statuto speciale, ed in particolare del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, dell'art. 15, comma 2, d.P.R. n. 526/1987 nonché degli articoli 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266;

dell'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

del principio di leale collaborazione e dell'art. 2 d.lgs. n. 281 del 1997, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

L'art. 1, comma 2, del qui impugnato decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito con legge 22 novembre 2002, n. 266, ha sostituito l'art. 1-*bis* della legge 18 ottobre 2001, n. 383, con un nuovo art. 1-*bis*, disciplinante la c.d. procura di «emersione progressiva» del lavoro sommerso.

Secondo tale disposizione, gli imprenditori possono presentare un «piano individuale di emersione» al fine di adeguarsi «agli obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e retributiva», nonché «agli obblighi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro

in materia di trattamento economico» (comma 2, lett. *a e b*). Il piano (che deve indicare «il numero e la remunerazione dei lavoratori che si intende regolarizzare»: lett. *c*) va presentato al Comitato per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES), istituito presso ciascuna direzione provinciale del lavoro (che svolge le funzioni di segreteria) e composto di 16 membri otto dei quali sono designati da otto diversi organismi e soggetti pubblici (Ministero lavoro, Ministero ambiente, INPS, INAIL ASL, comune, regione, prefettura) e otto dai sindacati dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro. Tutti i membri sono nominati dal prefetto (in provincia di Trento la competenza spetterebbe al Commissario del Governo).

I CLES così costituiti hanno il compito di «valutare le proposte di progressivo adeguamento agli obblighi di legge diversi da quelli fiscali e previdenziali formulando eventuali proposte di modifica», di «valutare la fattibilità tecnica dei contenuti del piano di emersione», di «definire, nel rispetto degli obblighi di legge, temporanee modalità di adeguamento per ciascuna materia da regolarizzare», infine di «verificare la conformità del piano di emersione ai minimi contrattuali contenuti negli accordi sindacali di cui al comma 2» (comma 5).

Se le «proposte per il progressivo adeguamento ... coinvolgono interessi urbanistici e ambientali, il CLES sottopone il piano al parere del comune competente «il quale esprime un «parere vincolante» (comma 5-*bis*).

In base al comma 8 poi, il CLES ha il compito di approvare il piano individuale di emersione «nell'ambito delle linee generali definite dal CIPE»; e nell'esercizio di tale competenza ha ovviamente il potere di respingere il piano o di concordare modifiche che ne consentano l'approvazione (comma 9). L'approvazione «comporta, esclusivamente per le violazioni oggetto di regolarizzazione, la sospensione, già nel corso dell'istruttoria finalizzata all'approvazione del piano stesso, di eventuali ispezioni e verifiche da parte degli organi di controllo e vigilanza nei confronti del datore di lavoro che ha presentato il piano» (comma 15).

Infine, si prevede (comma 10) che «le autorità competenti, previa verifica della avvenuta attuazione del piano, rilasciano le relative autorizzazioni entro sessanta giorni» e che «l'adeguamento o la regolarizzazione si considerano, a tutti gli effetti, come avvenuti tempestivamente e determinano l'estinzione dei reati contravvenzionali e delle sanzioni connesse alla violazione dei predetti obblighi».

Come si vede, la disciplina in questione interviene in diverse materie di competenza della Provincia autonoma di Trento. Poiché la regolarizzazione riguarda gli «obblighi previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività, relativamente a materie diverse da quella fiscale e retributiva», senz'altro la legge in oggetto «tocca» le materie dell'urbanistica, dell'ambiente e dell'igiene e sanità. In esse la Provincia autonoma di Trento ha competenza primaria o concorrente, ai sensi dell'art. 8, nn. 5, 6, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 21, e dell'art. 9, nn. 9 e 10. Del resto, che l'art. 1-*bis*, legge n. 383/2001 riguardi l'urbanistica e l'ambiente è espressamente confermato dal comma 5-*bis*, che menziona appunto tali materie.

La regolarizzazione prevista, però, dovrebbe riguardare anche gli obblighi previsti in materia di sicurezza sul lavoro. Anche questa materia è di competenza provinciale, sia ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità (in base al quale nelle attribuzioni trasferite alle Province «sono comprese anche l'igiene e medicina del lavoro, nonché la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali») sia, ora, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., che attribuisce alla competenza concorrente delle regioni ordinarie (e delle regioni speciali, se questa norma sia più favorevole, in virtù della nota clausola di cui all'art. 10, legge costituzionale n. 3/2001) la materia «tutela e sicurezza del lavoro». A questa stregua, tra l'altro, deve considerarsi non più operante l'art. 3, n. 12), del medesimo d.P.R. n. 474, il quale manteneva ferme le competenze statali in relazione «alla vigilanza e tutela del lavoro».

Alla materia «tutela del lavoro», e dunque alla competenza provinciale, si può ascrivere anche quella norma del decreto-legge n. 210/2002 che prevede l'adeguamento del trattamento economico dei lavoratori.

Inoltre, poiché l'art. 1, comma 2, d.l. n. 210/2002 attiene in generale alla regolarizzazione dei lavoratori, esso incide su altre materie di competenza provinciale, cioè su quelle di cui all'art. 9, n. 4 («apprendistato; libretti di lavoro; categorie e qualifiche dei lavoratori»), e n. 5 («costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento») dello Statuto.

Se poi si guarda alle norme impugnate dal punto di vista delle attività oggetto della regolarizzazione, si può constatare come la legge parli genericamente di attività di impresa: ora, poiché questa comprende l'attività industriale, commerciale e agricola e poiché queste tre materie ricadono ormai tutte nell'art. 117, comma 4, Cost., ne risulta che, anche da questo punto di vista, la legge impugnata interviene in materie di piena potestà provinciale.

Infine, è da tenere presente che l'art. 9-*bis* d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280 (aggiunto dal d.lgs. n. 430/1995), ha «delegato alle Province autonome di Trento e Bolzano, l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle

sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori», trasferendo alle province i relativi uffici e prevedendo che esse disciplinino con legge l'organizzazione delle funzioni delegate. Dunque, in provincia di Trento il CLES dovrebbe essere istituito presso il competente servizio provinciale: e sotto questo profilo la legge statale interferisce anche nella materia dell'organizzazione provinciale di cui all'art. 8, n. 1, dello statuto.

L'art. 1, comma 2, d.l. n. 210 non contiene una clausola di salvaguardia delle competenze provinciali e ciò, unitamente al tono generale della disciplina, induce a ritenere che esso intenda applicarsi direttamente anche nella provincia di Trento. D'altra parte, le province autonome non sono neppure espressamente menzionate dalle norme impugnate e ciò lascia spazio anche ad una possibile «interpretazione adeguatrice», in virtù della quale — secondo l'art. 2 d.lgs. n. 266/1992 — l'art. 1, comma 2, non sarebbe immediatamente applicabile nel territorio provinciale ma farebbe sorgere meri obblighi di adeguamento nella misura in cui concreti i limiti dei diversi tipi di potestà legislativa provinciale: cioè, dopo la legge costituzionale n. 3/2001, nella misura in cui la legge n. 266/2002 esprima principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente.

Naturalmente qualora ad avviso di codesta Corte costituzionale la disposizione impugnata fosse da intendere in questi termini verrebbero meno le ragioni di doglianza esposte nel presente ricorso.

Qualora, invece, la disciplina di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 210/2002 sia ritenuta applicabile nella provincia di Trento, essa risulta ad avviso della ricorrente provincia costituzionalmente illegittima per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Illegittimità per violazione delle competenze legislative della Provincia autonoma di Trento.

Come sopra illustrato, l'art. 1-*bis* della legge n. 383 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 210/2002, disciplina in modo dettagliato una procedura di regolarizzazione che da un lato rientra di per se stessa nella materia tutela del lavoro, oggetto di potestà legislativa concorrente della provincia, dall'altro riferimento ad obblighi facenti capo a materie di competenza provinciale primaria o concorrente.

Esso interviene in modo fortemente derogatorio nelle diverse materie sopra indicate, rimettendo *in toto* la decisione sull'avvenuto adeguamento, da parte dell'imprenditore, ad obblighi facenti capo a importanti materie di competenza provinciale (salvo il parere vincolante dei comuni — da esprimere però entro trenta giorni — in materia di urbanistica e di ambiente), ad un organo che non si caratterizza come organo provinciale, la cui composizione è inoltre interamente e dettagliatamente determinata dalla legge statale: cioè al CLES, che per di più dovrebbe essere nominato dal Commissario del Governo presso la provincia stessa.

Si tratta, ad avviso della ricorrente provincia, in relazione ad essa di una vera mostruosità giuridica. In primo luogo, è arbitrario l'affidamento di funzioni amministrative nelle materie provinciali ad un organo, il CLES, che o addirittura è un organo estraneo alla provincia (come lascerebbe pensare il potere di nomina affidato ad un organo statale, con la conseguenza della totale invasione delle funzioni legislative ed amministrative provinciali), o è istituito come organo provinciale, con la conseguenza comunque della violazione della potestà legislativa in materia di organizzazione provinciale, oltre che nelle materie incise dall'intervento, e con la ulteriore assurdità giuridica della nomina da parte di un organo statale.

In secondo luogo, tale organo esautora le autorità che secondo lo statuto e le leggi provinciali sono competenti nelle diverse materie coinvolte nell'intervento. Una volta approvato (dal CLES) ed attuato il piano, infatti, le autorità competenti sono tenuto a rilasciare le relative autorizzazioni e si produce l'estinzione non solo dei reati ma di tutte le sanzioni (v. l'art. 1-*bis* legge n. 383/2001, comma 10).

Dunque, la normativa di cui all'art. 1-*bis* viola chiaramente le competenze legislative garantite alla provincia dallo statuto, nonché dall'art. 117, commi 3 e 4, Cost., sia sotto il profilo dell'autonomia nella fissazione della disciplina, sia sotto il profilo della diretta incidenza nell'ordinamento provinciale.

Sotto il primo profilo, infatti, la legislazione provinciale è soggetta a diversi limiti a seconda che la materia considerata rientri nella potestà primaria ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., ovvero nella potestà primaria ai sensi dell'art. 8 dello statuto, ovvero della potestà concorrente ai sensi dell'art. 9 dello statuto o del comma 3 dell'art. 117 Cost.

Nel primo caso, infatti, la Provincia autonoma di Trento è soggetta solo al limite della Costituzione e degli obblighi internazionali e comunitari (v. l'art. 117, comma 1, Cost., applicabile *ex art.* 10, legge costituzionale n. 3/2001), nel secondo anche al limite delle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali, mente nelle materie di potestà concorrente si aggiunge il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Ora, in ogni modo il solo principio fondamentale ricavabile dalla normativa statale è quello che consente l'emersione del lavoro sommerso attraverso il progressivo adeguamento a determinati obblighi, e tale principio, inerente alla materia tutela del lavoro, vincola anche la ricorrente provincia. Per il resto, si tratta invece di disposizioni di dettaglio, che rientrano nella sola ed esclusiva potestà della ricorrente provincia. Di qui un evidente contrasto con lo statuto speciale, sia in sé che come «integrato» dal nuovo titolo V.

Non meno evidente è poi che la pretesa di dettare in materia di competenza provinciale norme non solo di dettaglio ma autoapplicative e direttamente operanti viola l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, a termini del quale le disposizioni di legge statale non si applicano direttamente ma determinano l'obbligo della provincia stesso di adeguare la propria legislazione, nella misura in cui tale adeguamento sia dovuto in relazione ai limiti propri della potestà legislativa provinciale, come sopra esposti.

2. — Illegittimità per violazione delle competenze amministrative della Provincia autonoma di Trento.

Il nuovo art. 1-*bis* legge n. 383/2001 attribuisce la competenza all'approvazione del piano di emersione ad un organismo da istituire presso un ufficio già trasferito alla provincia e la cui nomina spetta al prefetto (cioè, al Commissario del Governo).

Le decisioni prese vincolano le autorità competenti in materia, che devono solo verificare l'avvenuta attuazione del piano (comma 10); ma già l'istruttoria finalizzata all'approvazione del piano sospende le ispezioni e verifiche da parte degli organi competenti. Si noti poi che il comma 1 attribuisce le funzioni di segreteria dei CLES alle direzioni provinciali del lavoro, che nella provincia di Trento non esistono (per effetto del già citato art. 9-*bis* d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280), per cui tali funzioni dovrebbero, essere assicurate dal competente servizio provinciale.

Dunque è evidente l'interferenza della disciplina in questione sullo svolgimento delle funzioni amministrative di competenza della Provincia autonoma di Trento nelle diverse materie interessate dalla legge. Da un lato vi è addirittura esercizio diretto di funzioni amministrative, attraverso la nomina del CLES, e la stessa attività del CLES ove esso debba considerarsi organo statale (secondo del resto la provenienza della maggior parte dei suoi elementi); dall'altro vi è il vincolo di contenuto all'esercizio delle funzioni provinciali, che deriverebbe dall'attività dello stesso CLES.

In entrambi i casi, in particolare, è violato l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 266/1992, in base al quale «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

3. — Violazione della competenza provinciale in materia di funzioni comunali.

Nell'ambito del procedimento, poi, come visto, sono attribuite competenze direttamente ai comuni (art. 1-*bis* legge n. 383/2001, comma 5-*bis*) ed al CIPE (comma 8).

La previsione del parere vincolante comunale viola l'art. 15, comma 2, d.P.R. n. 526/1987, secondo cui «al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale». Tale disposizione infatti riserva alla legge provinciale l'attribuzione di funzioni ai comuni nelle materie provinciali.

4. — Violazione del principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle autonomie regionali nel procedimento legislativo.

A quanto risulta, né in sede di adozione del decreto-legge né in sede di adozione del disegno di legge di conversione né nell'esame parlamentare di tale disegno le autonomie regionali sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Poiché, come visto, la disciplina qui impugnata riguarda materie di competenza regionale, tale mancato coinvolgimento lede il principio di leale collaborazione, espressamente menzionato ora nel titolo V della Costituzione.

In particolare, risulta violato l'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 281/1997, in base al quale «la Conferenza Stato-Regioni è obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano». Né si può obiettare che, nel caso di specie, la consultazione non era possibile, dato che l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 281 disciplina espressamente i casi di urgenza: «quando il Presidente del Consiglio dei ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-Regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge». Dunque, la mancata consultazione della Conferenza risulta comunque illegittima.

Si tenga presente, per comprendere l'importanza del principio di leale collaborazione nel nuovo titolo V, anche il modo in cui esso viene concretato dall'art. 11 legge Cost. n. 3/2001.

La circostanza che non sia ancora stata realizzata la speciale composizione integrata della commissione parlamentare per le questioni regionali non toglie che il principio di partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente, ha ora espresso riconoscimento costituzionale.

Del resto, è da sottolineare che codesta Corte costituzionale già nella sent. n. 398 del 1998 (punto 16 del DIRITTO) ha annullato una norma legislativa statale incidente sulle competenze regionali per mancato coinvolgimento delle regioni nel procedimento legislativo.

5. — Illegittimità dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, per il caso che venga riferito a materia delegata alla Provincia autonoma di Trento.

Come si è già visto, l'art. 9-*bis* d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280 (aggiunto dal d.lgs. n. 430/1995), ha «delegato alle Province autonome di Trento e Bolzano, l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite all'ufficio regionale e agli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione di Trento e Bolzano nonché alle sezioni circoscrizionali per l'impiego ricadenti nei rispettivi territori», trasferendo alle province i relativi uffici e prevedendo che esse disciplinino con legge l'organizzazione delle funzioni delegate.

Si potrebbe dunque ipotizzare che le norme impugnate riguardino non materie di competenza propria della Provincia autonoma di Trento ma una materia delegata.

A parere della provincia questa interpretazione non è corretta, in quanto le norme impugnate intervengono in materie (indicate nella parte in FATTO) proprie della provincia ai sensi dello statuto speciale o, ora, rientranti nell'art. 117, commi 3 e 4, Cost., né il carattere proprio delle funzioni può essere smentito dalla circostanza che il CLES debba essere istituito presso uffici già titolari di funzioni delegate: funzioni del resto che, comunque, non rientrano nelle materie di cui all'art. 117, comma 2, per cui anch'esse devono ormai considerarsi di competenza propria della provincia.

Inoltre, si può osservare che l'art. 1-*bis* legge n. 383/2001 non attribuisce funzioni propriamente alle direzioni provinciali del lavoro, ma ad un organo istituito presso le direzioni, composto di membri designati dai soggetti più vari e nominati dal prefetto.

Le direzioni provinciali del lavoro, dunque, più che titolari della funzione appaiono come i supporti organizzativi dei CLES.

Comunque, se anche si volesse far ricadere l'art. 1-*bis* legge n. 383/2001 nel regime di cui all'art. 9-*bis* d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, si porrebbe con evidenza il problema della compatibilità della disciplina analitica statale con quanto disposto dallo stesso art. 9-*bis*, comma 3, secondo cui «le province disciplinano con legge l'organizzazione delle funzioni delegate». Con la delega le norme di attuazione affidano all'autonomia provinciale la disciplina organizzativa della funzione: il che appare poco compatibile con una normativa statale che dispone l'obbligatoria creazione, la precisa composizione e la competenza statale alla nomina del CLES.

Né si può porre in dubbio l'impugnabilità della norma statale per violazione dell'art. 9-*bis* d.P.R. n. 280/1974: da un lato le norme di attuazione hanno, come noto, competenza riservata e separata rispetto alle leggi ordinarie statali, dall'altro la delega di cui all'art. 9-*bis* ha senz'altro carattere «organico», avendo il «fine di realizzare nelle Province di Trento e Bolzano un organico sistema di servizi per l'impiego».

P. Q. M.

La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede;

Voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, come convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 266, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, recante disposizioni urgenti in materia di emersione del lavoro sommerso e di rapporti di lavoro a tempo parziale, nella parte in cui esso si applichi alla ricorrente provincia senza salvaguardarne l'autonomia costituzionale, per i motivi e profili illustrati nel presente ricorso.

Padova-Roma, addì 17 gennaio 2003

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

03C0083

N. 52

Ordinanza del 3 dicembre 2002 emessa dalla Corte di appello di Genova nei procedimenti civili riuniti vertenti tra A.S.L. n. 2 del Savonese ed altro e Astengo Bruno ed altri

Sanità pubblica - Regione Liguria - Sostituzione delle ASL nei rapporti giuridici pregressi facenti capo alle USL - Legittimazione delle ASL nei giudizi pendenti relativi a detti rapporti - Contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia (d.lgs. n. 502/1992) e in particolare con l'art. 6 della legge n. 724/1994 che vieta alle Regioni di fare gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle sopresse USL - Indebita disciplina con efficacia retroattiva di situazioni già regolate in maniera diversa dalla legislazione statale - Incidenza sul diritto di azione - Violazione dei principî del giusto processo - Eccedenza dai limiti della competenza regionale.

- Legge della Regione Liguria 24 marzo 2000, n. 26 artt. 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 111 e 117.

LA CORTE DI APPELLO

Nella causa promossa da: ASL n. 2 del Savonese, con sede in Savona, in persona del direttore generale, avv. Ubaldo Fracassi, elettivamente domiciliato in Genova, corso A. Podestà 5B/1, nello studio dell'avv. Luigi Fante che lo rappresenta e difende congiuntamente e disgiuntamente all'avv. Giulio Berio del Foro di Savona in forza di procura in calce all'atto di appello nella causa n. 102/2001, nonché in calce alla comparsa di costituzione e risposta e di appello incidentale del 5-13 luglio 2001 nella causa n. 435/2001, appellante ed appellata nonché appellante incidentale;

Contro:

Astengo Bruno, rappresentato e difeso dagli avvocati Luciano Germano ed Elena Nasuti del Foro di Savona, nonché dall'avv. Federico Larocca, sia congiuntamente che disgiuntamente, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Federico Larocca, in Genova, via S. Lorenzo n. 15/10 come da procura a margine della comparsa di costituzione e risposta nella causa n. 102/2001 e dell'atto di appello nella causa n. 435/2001, appellato ed appellante incidentale nonché appellante;

T. I. e B. A. M., in proprio e nella qualità di esercenti la patria potestà sul minore T. M., come da procura a margine delle comparse di costituzione e risposta delle due cause riunite, appellati;

Regione Liguria, in persona del Presidente Sandro Biasotti, autorizzato con delibera di giunta regionale n. 445 del 20 aprile 2001 e n. 547 del 18 maggio 2001, rappresentata e difesa dagli avv. Michela Sommariva e Barbara Baroli come da procure a margine delle comparse di costituzione e risposta delle due cause riunite, appellata;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

La Corte, esaminati atti e documenti di causa,

P R E M E S S O

Che con atto di citazione notificato il 9 ed il 22 dicembre 1993 T. I. e B.A.M., sia in proprio che quali genitori esercenti la patria potestà sul minore M. T., convenivano in giudizio avanti al tribunale di Savona il dott. Bruno Astengo e la ASL n. 2 del Savonese per sentirli condannare in solido al pagamento di lire 1.200.000.000 nella qualità e di lire 300.000.000 per ciascuno di essi in proprio o di altra somma emergenda, oltre accessori, per i danni subiti il 17 settembre 1991, all'atto della nascita del piccolo M. a causa dell'operato dell'equipe di sanitari diretta dal dott. Astengo durante il decorso del parto;

Che, infatti, il minore M. riportò allora ed è tuttora sofferente di una tetraparesi spastico-distonica di grave rilevanza con lieve prevalenza per l'emilato destro;

Che tanto la ASL n. 2 del Savonese (all'epoca dei fatti Usl 7 del Savonese) quanto il dott. Astengo si costituivano con separate comparse chiedendo il rigetto della domanda attrice;

Che erano espletate le prove testimoniali e di interrogatorio formale dell'Astengo nonché due consulenze medico-legali che determinavano la prima l'invalidità al 100% del minore e la seconda le modalità delle condotte della struttura ospedaliera e del dott. Astengo nell'accaduto;

Che, intanto, con atto di chiamata in causa notificato il 15 aprile 1996 alla Regione Liguria, la ASL n. 2 del Savonese chiedeva dichiararsi, in subordine rispetto al rigetto della domanda attrice, il proprio difetto di legittimazione passiva rispetto alle pretese dei T. e della B., essendo invece legittimata, ex art. 6 legge n. 726/1994 e 47 comma 6 legge regionale Liguria n. 10/1995 nonché 2 decreto-legge 28 agosto 1995 n. 362, la Regione Liguria;

Che la Regione Liguria si costituiva eccependo la illegittimità costituzionale dell'art. 6 primo comma ultima parte, così come interpretato dalla ASL n. 2, e, comunque, l'inammissibilità e l'infondatezza delle richieste della predetta ASL;

Che con sentenza n. 1526 del 13 novembre - 5 dicembre 2000 il Tribunale di Savona sezione stralcio in persona del G.O.A. dott. Giovanna Benazzoli riconosceva la responsabilità concorrente sia del dott. Astengo che della struttura dell'ospedale S. Paolo di Savona per l'accaduto e condannava pertanto in solido il predetto Astengo nonché la ASL n. 2 del Savonese e, per quanto di ragione, anche la Regione Liguria al risarcimento dei danni determinati in lire 1.200.000.000 per il minore T. ed in lire 300.000.000 per ciascuno dei genitori, oltre agli interessi sulla somma rivalutata dalla data della domanda giudiziale (10 dicembre 1993) al saldo;

Che l'Astengo e l'ASL n. 2 erano inoltre condannati al pagamento delle spese di causa in favore degli attori;

Che avverso alla sopra indicata sentenza interponeva appello avanti a questa Corte, con atto notificato il 25 gennaio 2001, la ASL n. 2 del Savonese lamentando il difetto di motivazione del primo giudice sulla interposta eccezione di difetto di legittimazione passiva, l'inesistenza di una specifica responsabilità dell'organizzazione ospedaliera per l'accaduto, determinato dalla condotta dell'Astengo, nonché l'erronea liquidazione del danno al minore e l'illegittimità dell'intervenuto riconoscimento di un danno morale ai genitori, oltre all'inesatto conteggio di rivalutazione ed interessi sulla somma liquidata;

Che, pertanto, la ASL n. 2 del Savonese concludeva, previa sospensione della provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado, in via pregiudiziale per la dichiarazione del proprio difetto di legittimazione passiva, previa occorrendo rimessione degli atti alla Corte costituzionale con riferimento agli artt. 1 e 2 della l.r. Liguria 24 marzo 2000, n. 27, che finisce per attribuire appunto alla ASL n. 2 la predetta legittimazione;

Che, nel merito, la ASL n. 2 chiedeva dichiararsi l'esclusiva o, comunque, preponderante responsabilità dell'Astengo per l'evento dannoso verificatosi, determinandone in tal caso la percentuale;

Che, inoltre, era richiesto di rideterminare il *quantum* dovuto alla luce delle contestazioni sopra indicate, nonché condannarsi al pagamento delle spese di entrambi i gradi del giudizio in proprio favore;

Che con separato atto di appello impugnava la sentenza del Tribunale di Savona avanti a questa Corte anche l'Astengo, con atto notificato l'11 ed il 12 aprile 2001, chiedendo a sua volta di essere assolto dalle domande attrici od, in subordine, di graduare le colpe attribuendo la principale responsabilità alla ASL n. 2, riducendo gli importi liquidati ed escludendo per il minore e/o per i genitori i danni morali;

Che, inoltre, l'Astengo chiedeva provvedersi ad una corretta liquidazione della rivalutazione e degli interessi attribuiti agli attori, nonché di dichiarare nei rapporti interni con l'ASL n. 2 e/o la Regione l'obbligo di queste ultime al totale pagamento senza diritto di rivalsa nei suoi confronti, vinte le spese dei due gradi del giudizio o, in subordine, dell'appello previa riduzione di quelle liquidate in primo grado;

Che anche l'Astengo chiedeva sospendersi la provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado;

Che in entrambi i separati giudizi si costituivano T., in proprio e nella qualità, insistendo per il rigetto degli appelli proposti, vinte le spese di appello e rimettendosi a giustizia sull'eccezione di incostituzionalità della ASL n. 2;

Che l'Astengo si costituiva nel giudizio introdotto dalla ASL n. 2 chiedendo la riunione delle due cause di appello ed insistendo per l'accoglimento dell'impugnazione già autonomamente proposta, vinte le spese;

Che in entrambi i giudizi si costituiva la Regione Liguria chiedendo il rigetto di ogni domanda nei suoi confronti proposta ed eccependo la novità della domanda dell'Astengo diretta a regolare i cosiddetti rapporti interni, vinte le spese;

Che, infine, la ASL n. 2 si costituiva nel giudizio introdotto dall'Astengo ribadendo le richieste formulate nel proprio atto di appello e concludeva altresì per la dichiarazione di inammissibilità dell'appello dell'Astengo con riferimento alle domande di quest'ultimo in ordine ai rapporti interni, vinte le spese;

Che con ordinanza del 19-27 luglio 2001 il C.I. disponeva la riunione dei giudizi e limitava all'importo onnicomprensivo di lire 600.000.000 da attribuirsi ai genitori nella qualità, l'esecutività della sentenza impugnata, stabilendo la solidarietà in proposito della ASL n. 2 del Savonese e della Regione Liguria, nonché nei limiti di lire 200.000.000 anche del dott. Astengo;

Che la ASL n. 2 chiedeva riconoscersi l'avvenuto versamento in favore dei T., nella qualità, dell'importo di 600.000.000 e condannare chi di dovere *in toto* o *pro quota* nella forma meglio vista alla restituzione;

Che le parti precisavano all'udienza del 25 ottobre 2001 le conclusioni come in seguito trascritte ed all'udienza collegiale del 26 settembre 2002 la causa era infine ritenuta per la decisione sulle seguenti conclusioni.

Per la ASL n. 2 del Savonese.

Piaccia alla Corte ecc.ma, *contrariis reiectis*, in totale riforma della sentenza appellata:

1) dichiarare la mancanza di legittimazione passiva della ASL n. 2 del Savonese in ordine alla domanda degli attori previa occorrendo rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

2) affermare nel merito la responsabilità esclusiva del dott. Bruno Astengo nell'evento di cui trattasi ed assolvere la concludente da ogni avversa domanda o, quanto meno, in via subordinata, dichiarare la colpa preponderante di costui, quantificandone percentualmente l'entità;

3) dato atto che la ASL n. 2 del Savonese, giusta ordinanza 19 luglio 2001 di codesta ecc.ma Corte, ha versato ai sigg. T. e B. lire 600.000.000, condannare alla restituzione di detta somma di controparti in via alternativa, solidale o meglio vista nella sua interezza o nella quota da stabilirsi;

4) dichiarare l'erroneità della liquidazione effettuata dal tribunale di Savona a favore dei sigg. T. e B., in proprio e nella qualità, sia sotto il profilo del danno morale, sia sotto quello del cumulo della rivalutazione e degli interessi sul capitale rivalutato;

5) dichiarare inammissibile il motivo esposto *sub* G dell'atto di appello del dott. Astengo in forza dell'art. 345 c.p.c. e respingere comunque nel merito l'impugnazione in quanto infondata;

6) con vittoria di spese e di onorari di entrambi i gradi di giudizio, oltre oneri fiscali e previdenziali.

Per l'Astengo.

Piaccia alla Corte d'Appello ecc.ma, *reiectione contrariis*:

in via principale:

A) in completa riforma della impugnata sentenza del Tribunale di Savona, sezione stralcio, mandare assolto da ogni domanda il convenuto concludente dott. Bruno Astengo, per essere lo stesso esente da ogni responsabilità;

B) vinte le spese dei due gradi di giudizio;

in via subordinata:

C) graduare l'eventuale colpa del dott. Bruno Astengo con le colpe della ASL n. 2, attribuendo la responsabilità, in misura largamente prevalente alla ASL n. 2;

D) ridurre i danni a favore del minore secondo i criteri generalmente in oggi applicati nel risarcimento del danno da fatto illecito, secondo quanto evidenziato in narrativa. Escludere per il minore i danni morali;

E) ove la Corte non ritenga di escludere i danni morali per i genitori, ridurli nella media della misura prevista dai criteri generalmente applicati in Liguria per i danni morali per i genitori superstiti per la morte di un figlio unico, convivente, non coniugato;

F) disciplinare la rivalutazione monetaria e gli interessi legali come indicato dalla giurisprudenza corrente e cioè se sono applicate le tabelle attualizzate escludere ulteriore rivalutazione. Ammettere interessi solo dalla liquidazione del danno; evitare in ogni caso duplicazione di interessi e rivalutazione se il danno è liquidato con riferimento ad una data anteriore alla decisione della sentenza;

in via subordinata:

G) nei rapporti interni dott. Bruno Astengo/ASL n. 2 e/o Regione, dichiarare che l'intera responsabilità finanziaria del risarcimento del danno incombe sull'ASL n. 2 e/o sulla Regione, con esclusione di ogni diritto di rivalsa sul dott. Bruno Astengo essendo piena (nei rapporti interni) la responsabilità dell'ASL n. 2 e/o della Regione;

H) vinte le spese del presente grado di giudizio. Ridurre le spese liquidate in primo grado a favore degli attori.

I) in ordine alla rimessione alla Corte costituzionale della questione dell'Ente tenuto al pagamento, il concludente si rimette a saviezza.

Per il T. e la B. in proprio e nella qualità.

Piaccia alla ecc.ma Corte d'Appello, *reiectionis contrariis*:

1) rigettare gli appelli proposti dalla ASL n. 2 del Savonese e dal dott. Bruno Astengo e conseguentemente confermare in ogni sua parte la sentenza n. 1526 emessa dal tribunale di Savona in data 13 novembre-5 dicembre 2000;

2) con vittoria di spese di giudizio di secondo grado comprensive di spese generali 10%, IVA e c.p.a., come per legge.

Per la Regione Liguria.

Nella causa n. 102/2001, introdotta dalla ASL n. 2: si chiede che la Corte ecc.ma voglia respingere ogni e qualsiasi domanda proposta nei confronti della Regione Liguria. Vinte le spese e competenze di giudizio.

Nella causa n. 435/2001 introdotta dal dott. Astengo: si chiede che la Corte ecc.ma voglia respingere ogni e qualsiasi domanda proposta nei confronti della Regione Liguria siccome inammissibile o, in subordine, infondata. Vinte le spese e competenze di giudizio.

O S S E R V A T O

Che l'appellante ASL n. 2 del Savonese ha impugnato la decisione del tribunale sostenendo preliminarmente il difetto di motivazione del primo giudice in ordine all'eccepita inesistenza della sua legittimazione passiva rispetto alle domande di risarcimento proposte da T. I. e da B.A.M. in proprio e nella qualità di genitori esercenti la patria potestà sul minore T.M.;

Che, dunque, l'appellante ha chiesto dichiararsi la legittimazione passiva della Regione Liguria in sua vece ed ha rilevato come la contraria conclusione desumibile dal disposto della legge Regione Liguria 24 marzo 2000 n. 26 sia soggetta a sindacato di costituzionalità per l'evidente contrasto dei suoi artt. 1 e 2 con quanto stabilito dagli artt. 3-24-111 e 117, nella versione modificata dalla legge 18 ottobre 2001 n. 3, della Costituzione;

Che, ora, nessuno degli appellanti in causa (ASL n. 2 ed Astengo) contesta il diritto quanto meno del minore T. M. al risarcimento per un illecito commesso prima del 31 dicembre 1994 e neppure che il chiaro disposto dell'art. 2 della legge Regione Liguria 24 marzo 2000 n. 26 assegni alla ASL in modo inequivoco la legittimazione passiva per queste controversie, sebbene pendenti, per cui la questione di costituzionalità sollevata dalla predetta ASL n. 2 è certamente rilevante ai fini del decidere, avendo per oggetto una questione di legittimazione che necessariamente precede l'accertamento delle singole responsabilità e del *quantum* del credito;

Che d'altra parte neppure può sostenersi l'intervenuta risoluzione della questione di costituzionalità per le pronunce della Corte costituzionale di cui alle ordinanze n. 351 e 352 dell'8-16 luglio 2002, ordinanze con le quali si sono dichiarate inammissibili oppure è stata disposta la restituzione degli atti alla Corte di Appello ed al tribunale di Genova su precedenti eccezioni di incostituzionalità dei predetti artt. 1 e 2 della legge regionale n. 26/2000, posto che in tali decisioni non vengono affrontate nel merito le questioni di costituzionalità sollevate, rilevandosi esclusivamente la mancata considerazione in esse dell'intervenuta modifica del disposto dell'art. 117 della Costituzione a seguito della entrata in vigore della legge 18 ottobre 2001 n. 3;

Che, ora, questa Corte ha già proposto, con riferimento alle medesime norme, eccezione di incostituzionalità con ordinanza del 29 novembre 2001 nella causa vertente tra Giordano Gaetano, in proprio e nella qualità, contro USL I Imperiese ed altri anche tenendo conto delle intervenute modifiche dell'art. 117 Cost. ed essa in oggi, in assenza di decisivi fatti nuovi e non risultando intervenuta pronuncia del giudice delle leggi, integralmente la ripropone per consentire anche alle parti del presente giudizio di offrire il loro contributo alla sua risoluzione nella sede competente;

Che, cioè, la Regione Liguria con legge n. 26/2000 ha stabilito — nell'art. 1 — la cessazione alla data di entrata in vigore della legge regionale delle gestioni liquidatorie costituite ai sensi dell'art. 2 comma 14 della legge n. 549/1995, e — nell'art. 2 — che «tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle unità sanitarie locali ... operanti nella Regione Liguria, ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado, si intendono di diritto trasferiti in capo alle Aziende Unità Sanitarie Locali ... nonché agli Istituti ed enti sopra indicati, ai quali restano attribuite la titolarità e la legittimazione, sostanziale e processuale, attiva e passiva, e il relativo esercizio da parte dei rispettivi legali rappresentanti.

In ogni caso, nessun onere finanziario può gravare sulle Aziende, Istituti ed Enti di cui al comma 1 per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute»;

Che, però, con il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 è stato realizzato il riordinamento della disciplina in materia sanitaria, con la soppressione delle unità sanitarie locali, aventi natura di enti strumentali delle Regioni, dotati di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica (art. 3 del decreto);

Che la legge 23 dicembre 1994 n. 724 ha disposto — nell'art. 6 comma 1 — che «in nessun caso è consentito alle regioni di far gravare sulle aziende di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni ed integrazioni, né direttamente né indirettamente, i debiti ed i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle unità sanitarie locali. A tal fine le regioni dispongono apposite gestioni a stralcio, individuando l'ufficio responsabile delle medesime»;

Che tale norma ha resistito al giudizio di costituzionalità, avendo la Corte costituzionale con sentenza n. 416/1995 dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 6 comma 1, sollevata dalla Regione Sicilia, anche sotto il profilo che esso impone alla Regione di provvedere ai disavanzi di gestione;

Che la legge 28 dicembre 1995 n. 549 ha disposto nell'art. 2 comma 14 che «per l'accertamento della situazione debitoria delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere al 31 dicembre 1994, le regioni attribuiscono ai direttori generali delle istituite aziende unità sanitarie locali le funzioni di commissari liquidatori delle soppresse unità sanitarie locali ricomprese nell'ambito territoriale delle rispettive aziende. Le gestioni a stralcio di cui all'art. 6 comma 1 della legge 23 dicembre 1994 n. 724, sono trasformate in gestioni liquidatorie»;

Che queste norme sono state interpretate dalla Cassazione nel senso che, a seguito della soppressione delle unità sanitarie locali, avvenuta col decreto legislativo n. 502/1992, e per effetto dell'art. 2 comma 1 della legge n. 724/1994 e dell'art. 2 comma 14 legge n. 549/1995, si è verificata una successione *ex lege* a titolo particolare delle Regioni nei rapporti di debito e credito già facenti capo alle unità sanitarie locali;

Che trattasi di orientamento inaugurato dalle sentenze nn. 7479/1996 e 9804/1996, confermato dalle Sezioni Unite con sentenza n. 7482/1997, seguito dalle sezioni semplici e nuovamente ribadito dalle sezioni unite con sentenze n. 12712/1998 e 2032/2000, con la precisazione che il descritto quadro normativo non risulta modificato dal successivo provvedimento normativo di cui al decreto legge n. 630/1996 convertito in legge n. 21/1997), ancora infine confermato tra le altre, con sentenza n. 4640 del 2 aprile 2002;

Che il predetto provvedimento è stato del resto adottato al fine di provvedere al finanziamento dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale al 31 dicembre 1994 e si è limitato a porre tale disavanzo a carico dello Stato sino all'importo di lire 5.000 miliardi, ed a costituire, per il residuo, una provvista a beneficio delle Regioni (Cass. 4 luglio 1998 n. 6549);

Che, infatti, l'art. 1 del decreto-legge n. 630/1996 (convertito in legge n. 21/1997) dispone che «per il parziale finanziamento dei disavanzi di parte corrente del Servizio sanitario nazionale a tutto il 31 dicembre 1999, il Ministro del tesoro è autorizzato a contrarre mutui, fino all'importo di lire 5.000 miliardi, con onere a totale carico dello Stato. La Regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento dei loro disavanzi ai sensi dell'art. 34 commi 3 e 5 della legge 23 dicembre 1994 n. 724»;

Che il comma 2 dell'art. 1 specifica che «le somme derivanti dai mutui di cui al comma 1 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnate con decreti del Ministro del tesoro, ad apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero del tesoro, anche di nuova istituzione, per il suggerimento alle regioni secondo le modalità indicate nel presente articolo»;

Che il dato normativo quale risulta dalla breve ricognizione legislativa e giurisprudenziale anzidetta (successione delle Regioni nei debiti pregressi delle Unità sanitarie locali si può, quindi, considerare pacifico, nel senso che, in base ad esso, si è verificata una successione *ex lege* a titolo particolare delle Regioni nei rapporti di debito e credito già facenti capo alle soppresse Unità sanitarie locali e, inoltre, nel senso che, in nessun caso, possono gravare sulle «nuove» Aziende unità sanitarie locali le passività pregresse;

Che, in questo contesto, la legge regionale n. 26/2000, negli artt. 1 e 2 su indicati, ha inciso profondamente sul principio sancito dalla normativa nazionale, quale interpretato dalla giurisprudenza della Suprema Corte, dato che ha caricato le AUSL proprio dei debiti contratti dalle vecchie USL, trasferendo alle stesse (dal punto di vista sia sostanziale che processuale: «restano attribuite la titolarità e la legittimazione, sostanziale e processuale, attiva e passiva...») gli oneri che, invece, dovevano gravare sulle regioni;

Con essa però può ritenersi in primo luogo violato il principio di cui all'art. 3 della Costituzione, poiché in una obbligazione di diritto comune viene sostituito d'imperio il soggetto debitore, ad opera proprio del soggetto obbligato, senza che a tale sostituzione abbia fatto o avrebbe potuto fare seguito il consenso di una parte creditrice indeterminata, in quanto costituita da tutti i creditori delle vecchie USL;

Che cioè la legge regionale altera l'eguaglianza delle parti sia nella sostanza obbligatoria che nel processo, poiché sottrae un soggetto tenuto ad una prestazione alla obbligazione per la quale era astretto per diritto comune, di fatto istituendo una forma di liberazione del debitore diversa dall'adempimento, non prevista dalla disciplina civilistica;

Che, inoltre, risulta violato l'art. 24 della Costituzione, qui notandosi che il diritto alla difesa affermato da tale disposizione è stato considerato dalla giurisprudenza una concretizzazione del principio di eguaglianza, essendo vietata al legislatore l'introduzione di discriminazioni irragionevoli d'ordine soggettivo nella disciplina positiva dell'accesso alla giustizia;

Che, in particolare, l'effettiva eguaglianza delle parti nel processo, specie nel campo dei rapporti con la p.a., non può essere violata con l'istituzione di privilegi tecnico-processuali, attribuiti senza plausibili giustificazioni alla parte pubblica, oppure mediante agevolazioni irragionevoli, talvolta riservate all'azione giudiziaria dello Stato, oppure ancora mediante disparità di trattamento processuale dei mezzi di tutela a disposizione dei cittadini nei confronti degli enti pubblici;

Che, inoltre, la necessità di una parità formale delle parti nel processo presuppone un rapporto di proporzione tra poteri di azione e difesa, così che ad entrambe le parti in giudizio siano riconosciute identiche possibilità tecnico-processuali di far valere i propri diritti e di condizionare in loro favore il convincimento del giudice;

Che, ora, la normativa regionale in esame non pare rispettosa di tale principio, perché (anche nel caso di liti già iniziate e, quindi, in una fase processuale dinamica in cui le parti si aspettano e pretendono l'eguaglianza degli strumenti processuali a propria disposizione) la Regione addirittura sottrae se stessa alla soggettività passiva derivante da un rapporto obbligatorio e quindi, alla soggettività processuale (legittimazione passiva) alla quale era ed è tenuta come parte sostanziale del rapporto obbligatorio;

Che pare violato anche l'art. 111 della Costituzione (quale modificato dalla legge 23 novembre 1999 n. 2 sul c.d. giusto processo per il quale «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti» e soprattutto, per quanto qui interessa, «... in condizioni di parità»);

Che della sussistenza di tale ultima condizione è più che lecito dubitare per gli stessi motivi indicati in relazione alla prospettata violazione dell'art. 24 della Costituzione;

Che, infine, la predetta normativa regionale può ritenersi in contrasto con l'art. 117 della Costituzione per il quale la Regione può emanare norme legislative nelle materie di legislazione concorrente, quale è la tutela della salute, «salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato»;

Che, infatti, la giurisprudenza costituzionale, già in presenza della precedente versione dell'art. 117 Cost., conforme all'attuale sul punto, ha ritenuto che i principi fondamentali possano desumersi direttamente o da norme costituzionali o da obblighi internazionalmente assunti o dalla legislazione statale ordinaria, se questa sia espressione di riforme di carattere generale, coinvolgenti l'intera collettività nazionale (le c.d. grandi riforme);

Che, in sostanza, con la legislazione nazionale sopra ricordata (in particolare, attraverso la soppressione delle vecchie Unità sanitarie locali e l'istituzione delle nuove aziende unità sanitarie locali lo Stato ha inteso affrontare la grande riforma del Servizio sanitario nazionale (Cass. 2032/00), stabilendo espressamente che i nuovi organismi fossero liberi da passività che ne potessero frenare od ostacolare l'attività;

Che, invece, con la legge n. 26/2000 la Regione Liguria ha onerato le nuove Aziende proprio di quelle passività pregresse che il legislatore nazionale aveva inteso attribuire alle Regioni medesime;

Che la Corte costituzionale, nel vigore del precedente disposto dell'art. 117, si è poi effettivamente espressa per la costituzionalità di una legge della Regione Basilicata in materia con sentenza n. 89/2000, ma solo perché essa, in ordine ai pregressi rapporti di debito e credito delle sopresse USL, aveva introdotto meccanismi particolari di gestioni distinte e contabilità separate, tali da consentire ad uno stesso soggetto che subentrava nella loro posizione giuridica (ossia le neoistituite AUSL di evitare ogni confusione tra le diverse masse patrimoniali, così da tutelare i creditori e al tempo stesso da escludere ogni responsabilità delle Aziende in ordine ai debiti delle vecchie USL;

Che, al contrario, il meccanismo previsto dalla legge n. 26/2000 non sembra rispondere a queste caratteristiche, perché essa prevede stanziamenti di fondi a favore delle Aziende (art. 3) e dispone (art. 2 comma 2) che in ogni caso, nessun onere può gravare sulle Aziende per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute;

Che infatti, la circostanza che nessun onere finanziario possa gravare sulle Aziende «per eventuali situazioni debitorie ulteriori o sopravvenute» non esclude che, senza distinzioni, data l'ampiezza della previsione normativa, «tutti i rapporti giuridici già facenti capo alle Unità sanitarie locali ... ancorché oggetto di giudizi in qualsiasi sede e grado, s'intendono di diritto trasferiti» alle Aziende;

Che, ora, a prescindere dall'atteggiamento in concreto assunto nel caso in questione dalla Regione Liguria, sulla base tra l'altro di una sentenza di primo grado che comunque la condannava per quanto di ragione, se anche i rapporti giuridici di carattere risarcitorio ancora *sub iudice* come quello in esame (in cui cioè l'accertamento di pretese anche a titolo extracontrattuale verso le vecchie è ancora in corso, sono così trasferiti alle AUSL, è però fortemente in dubbio che essi integrino invece le «eventuali situazioni debitorie ulteriori e sopravvenute» per le quali è escluso ogni onere delle AUSL medesime;

Che per situazioni debitorie non «ulteriori o sopravvenute» poi, nonostante le buone notizie sull'esito della liquidazione fornite dalla Regione Liguria nelle sue difese, resta il fatto che il limite di cui all'art. 2.2. non esiste;

Che inoltre, il finanziamento regionale, anche a volerlo ritenere adeguato, comunque non esclude che le Aziende debbano ora rispondere con tutto il proprio patrimonio in relazione alla titolarità passiva dei rapporti ad essa trasferiti di diritto, senza che sia stato predisposto un meccanismo atto ad evitare una confusione di masse patrimoniali (il che tra l'altro ben può giustificare il persistere delle difese della AUSL in punto legittimazione anche in appello);

Che le modifiche apportate recentemente all'art. 117 della Costituzione non mutano sostanzialmente il quadro esistente in precedenza, solo che si consideri, secondo quanto già esposto, come la materia della salute resti oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, alle quali spetta la potestà legislativa al riguardo, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato;

Che, pertanto, come già accennato, il principio secondo cui le aziende unità sanitarie locali non rispondono dei preesistenti debiti delle vecchie USL ha carattere di imperatività ed inderogabilità e, essendo contenuto in una delle cosiddette grandi riforme, vincola anche la legislazione regionale (vedi Cass. 2032/00);

Che, del resto, anche Corte costituzionale n. 89/2000 ha osservato che la disposizione di cui all'art. 6 comma 1 legge n. 724/1994 è da considerare, per la finalità perseguita, in rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione con le norme-principio che connotano il settore dell'organizzazione sanitaria locale, così da vincolare l'autonomia finanziaria regionale in ordine alla disciplina prevista per i debiti ed i crediti delle sopresse USL;

Che, dunque, se anche in base all'art. 117 novellato la determinazione dei principi fondamentali (tra cui quello ora indicato spetta allo Stato, la potestà legislativa delle Regioni deve essere esercitata in modo rispettoso di tali principi, la cui determinazione sarebbe altrimenti inutile;

Che, pertanto, va sottoposta alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge Regione Liguria n. 26/2000 in relazione agli articoli sopra indicati, in quanto rilevante e non manifestamente infondata;

Che ne consegua la sospensione del presente giudizio in attesa dell'esito di quello promosso davanti alla Corte costituzionale;

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 ed 1 legge 9 febbraio 1948, n. 1;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità degli artt. 1 e 2 della legge 24 marzo 2000 n. 26 della Regione Liguria in relazione agli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con riferimento al principio di cui al decreto legislativo n. 502/1992 ed all'art. 6 della legge n. 724/1994);

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della cancelleria, quest'ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente della Regione Liguria e comunicata al Presidente del Consiglio della Regione Liguria.

Così deciso in Genova, addì 9 ottobre 2002.

Il Presidente: FERRO

Il consigliere relatore: D'ARIENZO

N. 53

*Ordinanza del 30 ottobre 2002 emessa dal Tribunale di Termini Imerese
nel procedimento penale a carico di Sali Habib*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato - Emissione automatica, conseguente alla convalida dell'arresto, di nulla osta, al provvedimento di espulsione sotto forma di accompagnamento immediato alla frontiera - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto alla difesa e sui principî del giusto processo nonché sui diritti dello straniero.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, lett. *a*) e *b*), come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Pronunciando nel procedimento n. 928/2002 a carico di Sali Habib, arrestato in data 23 ottobre 2002, ed imputato ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 286/1998 in relazione all'art. 13, comma 5-ter e 5-quinquies legge n. 189/2002;

Sciogliendo la riserva assunta in data 24 ottobre 2002 in ordine alla illegittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 in relazione agli artt. 10 e 24 della Costituzione;

Avuto riguardo alle allegazioni del pubblico ministero dott.ssa Pandolfi e del difensore dell'imputato avv. Incandela,

Rilevato sul processo

In data 23 ottobre 2002 in Caccamo veniva effettuato l'arresto, in applicazione delle previsioni di cui alla legge n. 189/2002, di Sali Habib;

I carabinieri operanti in particolare evidenziavano come lo stesso si trovasse nelle condizioni di cui all'art. 14, decreto legislativo 286/1998, comma 5-ter e 5-quinquies, in quanto già oggetto di provvedimento di espulsione dal territorio dello Stato italiano allo stesso notificato in data 4 ottobre 2002;

Il Sali Habib veniva conseguentemente trattenuto in camera di sicurezza e condotto davanti al giudice monocratico per il rito direttissimo «obbligatorio» di cui all'art. 14, comma 5-quinquies, come modificato decreto legislativo 286/1998;

In sede di udienza il pubblico ministero chiedeva la convalida dell'arresto in quanto effettuato nella ricorrenza dei requisiti di legge con immediata liberazione del Sali in considerazione della natura contravvenzionale della ipotesi per la quale era stato disposto l'arresto, e dunque della oggettiva impossibilità di disporre misura cautelare nei confronti dello stesso;

Sollevava altresì il pubblico ministero questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, del decreto legislativo 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede la emissione, conseguente alla convalida dell'arresto, di provvedimento di nulla osta da parte del giudice per violazione all'art. 24 della Costituzione; con particolare riferimento alla impossibilità per l'imputato — derivante dalla attuazione del provvedimento di espulsione nella forma dell'accompagnamento immediato alla frontiera — di essere presente alla celebrazione del processo nei suoi confronti; ed ancora in considerazione della obbligatorietà del rito direttissimo con pregiudizio delle attività istituzionalmente previste sia per l'accusa che per la difesa (dirette anche alla ricerca di cause di giustificazione dell'operato dell'imputato);

La difesa si associava alla richiesta del pubblico ministero evidenziando in aggiunta una violazione dell'art. 10 della Costituzione in relazione alla oggettiva impossibilità per l'imputato di svolgere nel proprio paese le libertà democratiche garantite dalla Costituzione in quanto componente di una minoranza etnica perseguitata (e in tal senso allegava documentazione), nonché in ordine alla violazione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione in quanto essendo stato proposto reclamo avverso il provvedimento di espulsione ricorrevano ed erano da ritenere ancora pendenti i termini per il ricorso in Cassazione avverso il predetto provvedimento;

Veniva convalidato l'arresto, disposta l'immediata liberazione dell'imputato con rinvio del procedimento e riserva sulla questione sollevata.

Sulla rilevanza della questione

La previsione di cui all'art. 13, comma 3, decreto legislativo 286/1998, così come sostituito dalla legge n. 189/2002, dispone che «... quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, il questore, prima di eseguirne l'espulsione, richiede il nulla osta alla autorità giudiziaria, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa...».

Il comma 3-*bis*, a sua volta prevede che «nel caso di arresto in flagranza o di fermo, il giudice rilascia il nulla osta all'atto della convalida, salvo che applichi la misura della custodia cautelare in carcere ai sensi dell'art. 391, comma 5, del codice di procedura penale, o che ricorra una delle ragioni per il quale il nulla osta può essere negato ai sensi del comma 3».

Nel caso in esame è stata contestata all'imputato la fattispecie di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, decreto legislativo 286/1998 (come modificato dalla legge n. 189/2002).

Lo stesso è dunque stato tratto in arresto, e l'arresto è stato convalidato nella ricorrenza dei requisiti di legge.

Dalla rigorosa applicazione del disposto di cui al comma 3-*bis*, dell'art. 13, del decreto legislativo 286/1998, consegue l'obbligo, per il giudice che ha convalidato l'arresto, del rilascio del nulla osta al questore affinché venga disposta l'espulsione dell'imputato. Espulsione che, nel caso in esame, consisterà nell'accompagnamento dello straniero alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Il Sali Habib, soggetto di nazionalità iugoslava (e in particolare appartenente a minoranza etnica perseguitata nel luogo di provenienza, come d'altra parte dimostra l'avvenuta concessione di asilo politico al padre dello stesso, tra l'altro gravemente malato come allegato dalla difesa), ove venisse rilasciato il nulla osta dovrebbe essere immediatamente espulso con accompagnamento alla frontiera.

L'art. 17 del decreto legislativo n. 286/1998, intitolato «diritto di difesa» dispone che «lo straniero parte offesa ovvero sottoposto a procedimento penale è autorizzato a rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza. L'autorizzazione è rilasciata dal questore anche per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare su documentata richiesta della parte offesa o dell'imputato o del difensore».

Tanto premesso, ritiene questo giudice la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

La disciplina richiamata determina infatti un automatismo nel rilascio del nulla osta, al quale consegue la espulsione immediata dello straniero eseguita dal questore mediante accompagnamento alla frontiera.

Tale disciplina contrasta con la possibilità e il diritto (costituzionalmente garantito) per l'imputato di difendersi, e dunque di fare emergere anche ed eventualmente il proprio diritto ad essere nel territorio dello Stato italiano.

La questione sollevata deve essere ritenuta rilevante sia con riferimento all'art. 10 della Costituzione, e dunque in considerazione della condizione giuridica dello straniero (soprattutto ove vengano in rilievo, a seguito della applicazione della normativa censurata, lesioni di diritti e libertà fondamentali democratiche garantite dalla nostra Costituzione, e ciò nel senso che una immediata espulsione potrebbe portare il soggetto straniero a rientrare in uno Stato dove appunto per la sua condizione personale tali libertà non siano attribuite e garantite), che quanto all'art. 24 (correlato per i motivi che seguono all'art. 111) della Costituzione.

Difatti la applicazione rigorosa della disciplina di legge di cui all'art. 13 del decreto legislativo 286/1998 comporterebbe una sostanziale e concreta lesione del diritto dell'imputato in un procedimento penale, qualunque sia la nazionalità dello stesso ad una piena difesa *ex art.* 24 della Costituzione e ad un giusto processo (con pieno svolgimento delle funzioni connesse alla difesa) *ex art.* 111 della Costituzione.

In particolare, quanto all'art. 10, occorre considerare come sebbene sia stata per lungo tempo sostenuta la teoria del dominio riservato dello Stato quanto alla gestione della condizione giuridica dello straniero, tuttavia tale principio abbia subito una costante e progressiva erosione in virtù di interpretazione sopravvenuta secondo la quale lo Stato italiano è tenuto a parificare la condizione giuridica dello straniero a quella dei cittadini tutte le volte che ciò non contrasti con i suoi preminenti interessi.

Tale principio è chiaramente deducibile dalla previsione di cui all'art. 10, comma secondo e comma terzo della Costituzione, che richiama la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e il diritto all'asilo, con l'unico limite rappresentato dalla impossibilità per lo straniero di esercitare diritti e doveri politici, ovvero situazioni giuridiche strettamente connesse alla qualità di cittadino.

Dalla applicazione di tali principi consegue il riconoscimento del diritto dello straniero a soggiornare nello Stato italiano sia alle condizioni ordinarie previste dalla legge (per effetto del rilascio del permesso di soggiorno) che in considerazione del riconoscimento di eventuale diritto di asilo (o diritto al ricongiungimento familiare o altre ipotesi previste dalla legge).

Tali principi interpretativi risultano, tra l'altro, recepiti nell'ordinamento giuridico italiano anche nella previsione di cui all'art. 2 del decreto legislativo 286/1998, nonché dall'art. 10, comma 4, decreto legislativo 286/1998, secondo il quale le norme sul respingimento alle frontiere e sulla espulsione non si applicano nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello *status* di rifugiato ovvero la adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari.

Quanto alla violazione dell'art. 24 della Costituzione, occorre considerare come l'automatismo processuale previsto dalle norme contestate in ordine al rilascio del nulla osta al questore determina una compressione della facoltà e diritti difensivi dell'imputato straniero.

In tal senso si ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale proposta nel senso che occorra verificare la irragionevolezza di una disposizione che mediante un automatismo «irrazionale» (Corte cost. 174/1997) impedisce al giudice una verifica del bilanciamento degli interessi coinvolti (ovvero gestione efficace dei flussi di immigrazione clandestina e diritto di difesa e partecipazione dello straniero al processo, anche per fare valere la ricorrenza di diritti tutelati *ex art.* 10 della Costituzione).

Inoltre si valuta in senso positivo la fondatezza della questione sollevata poiché l'automatismo previsto appare limitativo e avulso dal contesto dei diritti fondamentali del nostro ordinamento, mentre sembrerebbe opportuno riscontrare la necessità o meno che sia il giudice in sede giurisdizionale, sulla base del suo apprezzamento prudente, a distinguere le diverse condotte da assumere nella astratta previsione di legge (Corte cost. 24/1989), od eventualmente per assicurare in caso di vuoto normativo adeguata tutela dei diritti costituzionali.

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Quanto agli elementi dai quali desumere una non manifesta infondatezza della questione sollevata si osserva quanto segue:

La previsione di cui all'art. 17 del decreto legislativo n. 286/1998 non appare adeguata allo scopo di garantire un pieno diritto di difesa del soggetto straniero oggetto di nuovo provvedimento di espulsione (art. 14, comma 5-*ter*, decreto legislativo 286/1998);

La espulsione, con conseguente accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, è effetto immediato e diretto dell'obbligo di rilascio del nulla osta da parte del giudice a seguito di convalida dell'arresto (art. 13, comma 3-*bis*, decreto legislativo 286/1998);

L'art. 17 predetto sembra predisporre una garanzia di difesa meramente formale e non volta a rendere possibile una sostanziale ed effettiva difesa e partecipazione del soggetto straniero imputato al processo;

In tal senso non può non essere rilevato come dalla espulsione con accompagnamento alla frontiera conseguono per lo straniero una serie di effetti onerosissimi e tali da rendere di fatto impossibile la partecipazione dell'imputato al processo e la predisposizione di una valida difesa dello stesso;

Sarà difatti estremamente improbabile che i soggetti arrestati, perché nelle condizioni di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, decreto legislativo 286/1998, come il Sali Habib, riescano ad essere nelle condizioni economiche e materiali necessarie per ottenere il permesso dal questore, mediante rappresentanza diplomatica e consolare e previa adeguata giustificazione, per rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa (concetto questo quanto mai vago e con ciò suscettibile di interpretazioni varie e in senso restrittivo quanto al rientro) o per gli altri incumbenti previsti dalla norma;

L'interprete della norma non può non considerare le condizioni materiali dei soggetti coinvolti e destinatari della disciplina del presente procedimento, e dunque la oggettiva impossibilità degli stessi, una volta espulsi, di trovare adeguata protezione e tutela nel disposto di cui all'art. 17 del decreto legislativo 286/2002, contrariamente a quanto previsto per ogni cittadino o straniero comunitario ai sensi degli artt. 24 e 111 della Costituzione;

Le previsioni costituzionali citate appunto prevedono per l'imputato la possibilità di essere informato nel più breve tempo possibile della natura e dei motivi della accusa elevata a suo carico, di avere a disposizione tempo e condizioni tali da rendere possibile una adeguata difesa, di essere interrogato o rendere dichiarazioni al giudice, di interrogare o fare interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di riuscire ad acquisire ogni altro mezzo di prova a suo favore;

Né si può ritenere concretamente realizzabile una tale ipotesi per il tramite del mandato espletato dal difensore (molto spesso nominato d'ufficio ai sensi della legge n. 60/2001), che dovrebbe dunque assumersi l'onere di ricercare il soggetto imputato (nella maggioranza dei casi privo di fissa dimora e di mezzi di sussistenza), di predisporre i contatti tra lo stesso imputato e la rappresentanza consolare o diplomatica, di apportare una adeguata motivazione allo scopo del rientro con conseguenti oneri economici (che poi probabilmente andrebbero a gravare in capo allo Stato ove lo straniero goda dei requisiti per accedere al patrocinio a spese dello Stato *ex art.* 1, comma 6, della legge n. 217/1990 e seguenti modifiche, con ulteriore irragionevolezza evidente quanto all'aumento esponenziale dei costi di un tale procedimento penale);

Ancora occorre evidenziare come la disposizione di cui all'art. 17 si presenti in contrasto, e dunque foriera di equivoci e difficoltà per il destinatario quanto all'esercizio del proprio diritto di difesa, con la previsione di cui all'art. 13, comma 13, come modificato dalla legge 189/2002 secondo il quale «lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno»;

Emerge dunque una disciplina ambigua o comunque contraddittoria con la conseguenza che lo straniero potrebbe trovarsi a chiedere l'autorizzazione al questore e poi essere ritenuto in difetto e dunque passibile di nuova e più grave sanzione per non aver richiesto l'autorizzazione anche al Ministro dell'interno;

Una ulteriore previsione di legge vale a rendere non manifestamente infondata a parere di questo giudice la questione sollevata quanto all'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta, dal quale consegue la espulsione con accompagnamento alla frontiera;

L'art. 13, comma 3-*quater*, prevede infatti che «nei casi previsti dai commi 3, 3-*bis* (caso in esame) e 3-*ter*, il giudice, acquisita la prova della avvenuta espulsione, se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia sentenza di non luogo a procedere»;

La norma sembra quasi prevedere un obbligo per il giudice e per il pubblico ministero di bloccare l'esercizio dell'azione penale ove sia stata effettivamente eseguita la espulsione, e dunque una impossibilità per lo straniero arrestato di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati con chiara violazione dell'art. 111 della Costituzione, dell'art. 24 della Costituzione quanto al diritto di difesa, ed ancora dell'art. 3 della Costituzione in relazione al disposto di cui agli artt. 5, comma 4 e 6, della legge n. 848/1955 (ratifica della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), che appunto prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare un ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della sua detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente e in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente e imparziale costituito dalla legge quanto al fondamento di ogni accusa penale;

In sostanza la previsione predetta sembra superare tali principi giungendo, tra l'altro, a configurare anche un'ipotesi di contrarietà alla previsione di cui all'art. 13 della Costituzione ipotizzando un caso di restrizione della libertà personale (arresto obbligatorio) che non trova il suo naturale sbocco nel vaglio giurisdizionale e nell'esercizio della azione penale, che viene invece sostituita da una pronuncia di non luogo a procedere conseguente alla avvenuta esecuzione dell'espulsione che consegue dal rilascio, obbligatorio e sostanzialmente automatico, del nulla osta da parte della autorità giudiziaria;

La norma predetta poi rivela la sua irragionevolezza e incongruenza, con conseguenti difficoltà applicative e lesione del diritto di difesa, anche in relazione al disposto dell'art. 14 come modificato comma 5-*quinquies* del decreto legislativo 286/1998, il quale prevede che «per i reati previsti ai commi 5-*ter* e 5-*quater* è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo. Al fine di assicurare l'espulsione il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo»;

La scelta del legislatore con la quale si impone la adozione di un anomalo rito direttissimo «obbligatorio» si presenta in contrasto non solo con il principio di uguaglianza come sopra richiamato, ma anche con il diritto di difesa;

La previsione predetta infatti non consente in concreto da una parte l'esercizio dell'azione penale secondo i canoni ordinamentali generali (il pubblico ministero *ex art.* 449, c.p.p. «Se ritiene di dover procedere» può presentare direttamente l'imputato in stato di arresto davanti al giudice del dibattimento, cosa che potrebbe anche non accadere ove, acquisite le necessarie informazioni, sentiti i soggetti coinvolti, si renda conto che ricorrono circostanze concrete che possano in effetti far ritenere giustificata la presenza sul territorio dello Stato del soggetto arrestato straniero), e dall'altra un pieno esercizio del diritto di difesa con la conseguente possibilità di svolgere quelle indagini difensive (che trovano poi il loro referente e fondamento normativo nell'art. 111 della Costituzione) che potrebbero condurre l'autorità giudiziaria a riscontrare la presenza di una serie di cause giustificative quanto alla imputazione contestata;

Quanto osservato evidenzia come la disciplina richiamata si presenti lesiva delle garanzie fondamentali dell'imputato per come sancite dalla Costituzione, situazione certamente aggravata dall'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta e conseguente espulsione dell'imputato;

Ed ancora e a conforto di quanto sopra esposto occorre rilevare come la disciplina di cui all'art. 13, comma 3-*quater* non appare coordinata con quanto previsto dall'art. 14, comma 3-*quinquies* in ordine alla eventuale necessità di pronunciare sentenza di non luogo a procedere quando non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio;

Appare infatti fuorviante, e certamente crea incertezza, la coesistenza tra questa previsione e la disciplina appena richiamata di rito obbligatorio direttissimo, con la conseguenza che il soggetto straniero imputato ed arrestato si trova a confronto con norme contraddittorie che rallentano la possibilità di un effettivo esercizio del diritto di difesa per come costituzionalmente garantito;

E in tal senso e concludendo non può in generale non essere richiamata da questo giudice la irragionevolezza della norma presupposto della disciplina oggetto di questione di legittimità costituzionale; infatti la concessione del predetto nulla osta, in sostanza automatica, consegue alla previsione di una ipotesi di arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale (art. 14, comma 5-ter) al quale non potrà mai conseguire alcuna misura cautelare per come previsto dal nostro ordinamento, con l'effetto che l'espulsione dello straniero è una conseguenza necessaria del rilascio sostanzialmente dovuto da parte del giudice del nulla osta con evidente impossibilità per l'imputato di difendersi adeguatamente;

In concreto a fronte di una previsione quanto mai anomala che dispone (contrariamente a quanto in generale previsto nel nostro ordinamento) un arresto obbligatorio per un reato contravvenzionale solo perché reato «proprio» dello straniero, il soggetto arrestato avrebbe avuto maggiori possibilità di difesa ove fosse stata prevista anche l'applicazione di una misura cautelare... piuttosto che con l'espulsione immediata con accompagnamento alla frontiera;

Ad ulteriore conforto della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione occorre poi ricordare come secondo il disposto di cui all'art. 13, comma 3, decreto legislativo come modificato dalla legge n. 189/2002 «il nulla osta si intende concesso qualora l'autorità giudiziaria non provveda entro quindici giorni dalla data del ricevimento della richiesta» (e conseguentemente dalla data dell'arresto per interpretazione analogica e secondo criteri generali della norma);

Quanto alle finalità della normativa citata, e dunque alla efficace realizzazione dell'allontanamento dei soggetti sottoposti a provvedimento di espulsione, si deve osservare come appare suscettibile di considerazione una normativa con la quale nuove ipotesi di reato a carico degli stranieri vengono ipotizzate senza però apprestare quelle forme minime di tutela e garanzie di difesa che il nostro ordinamento attribuisce ad ogni soggetto sottoposto a procedimento penale;

E dunque si pone il problema di una composizione di interessi e formalità ordinamentali sancite sia nella legge che nei principi costituzionali, e relativi da una parte alla concreta ed efficace gestione dei flussi di immigrazione clandestina e dall'altra alla tutela dell'imputato a partecipare al proprio processo e a predisporre una adeguata difesa;

Tale finalità sarebbe ovviamente frustrata a causa dell'automatismo del meccanismo di concessione del nulla osta previsto e oggetto della odierna censura, considerato altresì che al giudice penale adito con rito direttissimo obbligatorio non è presentata la documentazione relativa al provvedimento di espulsione e di tutti gli atti del procedimento relativo, con la conseguente e oggettiva impossibilità di valutarne la legittimità e di rendere possibile al riguardo l'esercizio un completo diritto di difesa;

Da ciò consegue che l'accertamento del giudice designato si risolverebbe nel mero riscontro della ricorrenza di un provvedimento di espulsione e nella impossibilità di vagliare, quale conseguenza dell'esercizio del diritto di difesa, la esistenza di eventuali elementi e cause di giustificazione quanto alle nuove ipotesi di reato introdotte, con emissione obbligatoria del nulla osta e conseguente espulsione dello straniero arrestato.

P. Q. M.

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

Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, lettere a) e b), del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 111 della Costituzione;

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

Dispone la sospensione di ogni effetto e conseguenza allo stato legato alla emissione del nulla osta nei confronti dell'imputato Sali Habib e dispone che del presente disposto venga data immediata comunicazione alla autorità preposta (Questura di Palermo);

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore e al pubblico ministero, e che venga altresì comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Termini Imerese, addì 30 ottobre 2002.

Il Presidente: MINUTILLO TURTUR

03C00139

N. 54

Ordinanza del 5 luglio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 29 gennaio 2003) emessa dal Tribunale di Vicenza atti relativi a Frrouku Artan

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento del questore di accompagnamento alla frontiera - Eseguità prima della convalida da parte dell'A.G. - Audizione dello straniero da parte dell'A.G. - Mancata previsione - Lesione del principio di inviolabilità personale - Violazione del diritto di difesa e dei principî relativi al giusto processo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, comma 5-bis introdotto dall'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito, con modificazioni, con la legge 7 giugno 2002, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 24.

IL TRIBUNALE

Esaminati gli atti trasmessi dal questore di Vicenza, relativi alla convalida del decreto di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera dei signor Artan Frrouku, ai sensi dell'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 286\1998, osserva quanto segue.

Il 3 luglio 2002 veniva accertato che lo straniero colpito dal provvedimento di espulsione si trovava ancora in Italia, non avendo ottemperato al decreto di espulsione, notificatogli il 2 novembre 2000, con cui gli veniva intimato di lasciare il territorio nazionale entro quindici giorni dalla notifica.

Nei suoi confronti veniva quindi emesso, in pari data, decreto di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

Il provvedimento era eseguito lo stesso giorno, con imbarco su un aereo diretto a Tirana.

Il giorno successivo, 4 luglio 2002, nei termini di cui all'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo menzionato, la questura depositava gli atti presso questo ufficio per la convalida del provvedimento.

La norma di riferimento è costituita dall'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 286\1998 (testo unico sulla immigrazione), introdotto dall'art. 2 del decreto legge 51/2002, convertito con modificazioni dalla legge 106\2002.

Il decreto legislativo 51\2002, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 105/2001, ha colmato un vuoto normativo concernente il controllo giurisdizionale sul provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera, adottato ai sensi dell'art. 13, commi 4 e 5, del testo unico, affidando tale controllo al tribunale, in composizione monocratica, territorialmente competente.

In questo senso, il decreto legislativo, poi convertito in legge, ha inserito nell'art. 13 del testo unico il comma 5-bis, per disciplinare la convalida del provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

La norma, tuttavia, prevede un meccanismo di convalida del tutto formale, in quanto stabilisce che il procedimento di convalida non influisce sulla esecutività del decreto di espulsione, che va immediatamente eseguito con l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale.

Si tratta di una situazione che evidenzia diversi dubbi di costituzionalità della disposizione, il primo riferito alla natura meramente formale e cartacea del controllo giurisdizionale, in violazione di quanto disposto dall'art. 13 della Costituzione, il secondo alla evidente disparità di trattamento rispetto allo straniero nei cui confronti non sia possibile eseguire l'espulsione immediata, con il conseguente accompagnamento dello stesso presso un centro di detenzione amministrativa ai sensi dell'art. 14 del testo unico, il terzo incidente sull'effettivo esercizio del diritto di difesa da parte dello straniero colpito dal provvedimento di espulsione.

L'art. 14 del testo unico, infatti, nella lettura costituzionalmente corretta data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 105\2001, stabilisce che la convalida della misura che dispone la cosiddetta detenzione amministra-

tiva investa anche il decreto di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera, di cui all'art. 13, tanto che il diniego di convalida viene a travolgere, assieme al trattenimento, anche la misura dell'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica.

Nel disciplinare il procedimento di convalida, l'art. 14, comma 4, richiama il procedimento in camera di consiglio di cui agli art. 737 e seguenti, c.p.c., e stabilisce che il giudice provveda sentito l'interessato.

Il riferimento alla procedura di cui all'art. 737, c.p.c., porta a sottolineare la possibilità per il giudice della convalida di esercitare i poteri d'ufficio stabiliti da questa norma, anche con riferimento alla acquisizione di sommarie informazioni utili alla decisione, evidenziando un procedimento di convalida che, sia pure nella ristrettezza dei tempi, appare caratterizzato da profili di effettività del controllo giurisdizionale.

Ciò non può dirsi del procedimento di convalida previsto dall'art. 13, comma 5-bis, del testo unico, che sopprime il principio dell'*habeas corpus*, determinando in controllo meramente cartaceo e formale del provvedimento di espulsione, senza alcuna effettiva incidenza a tutela della libertà personale dell'interessato e con un ruolo essenzialmente burocratico del giudice della convalida.

In questo senso va rilevato che la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 105/2001, al paragrafo 6, ha espressamente sottolineato che «Se infatti presidio della libertà personale, nel sistema delineato dall'art. 13 della Costituzione, è l'atto motivato dell'autorità giudiziaria, non v'è alcuna possibilità di sostenere che un atto coercitivo come l'accompagnamento, che direttamente incide sulla libertà della persona e che è allegato come presupposto della misura del trattenimento, possa essere assunto dall'autorità di polizia come pienamente legittimo e ancora eseguibile quando il giudice ne abbia accertato l'illegittimità ponendo proprio tale accertamento a fondamento del diniego di convalida».

Il passaggio della sentenza della Corte costituzionale evidenzia con estrema chiarezza, ad avviso del giudice remittente, che il presidio a tutela della libertà personale costituito dal controllo da parte dell'autorità giudiziaria dei provvedimenti emessi dall'autorità di polizia condiziona la stessa esecutività di tali provvedimenti, con la conseguenza che il diniego di convalida escluderebbe la stessa possibilità di portare ad esecuzione il provvedimento di espulsione immediata.

Nella disciplina della norma oggetto del presente provvedimento, invece, il procedimento di convalida non condiziona affatto l'esecutività della misura incidente sulla libertà personale dello straniero interessato, con la conseguenza, di non poco conto ai fini di una tutela effettiva del diritto alla libertà personale, che un eventuale provvedimento di diniego della convalida non ripristinerebbe la situazione di fatto preesistente al provvedimento dell'autorità di polizia e, concretamente, in caso di provvedimento confermativo della legittimità dell'espulsione, l'interessato non avrebbe di fatto possibilità di impugnazione, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, essendo egli già fuori dal territorio nazionale e difficilmente raggiungibile dal provvedimento.

Va anche rilevato che la pronuncia del decreto di espulsione con accompagnamento alla frontiera da parte della forza pubblica si fonda, come previsto dall'art. 13, commi 4 e 5, su una valutazione discrezionale di presupposti di fatto presi in considerazione dalla norma, per cui l'impossibilità di sentire l'interessato, e di acquisire dallo stesso eventuali informazioni utili all'approfondimento istruttorio, nei limiti temporali stabiliti dal procedimento di convalida, ma ammessi dall'art. 737, c.p.c., verrebbe ad incidere sullo stesso esercizio del diritto di difesa.

La situazione dello straniero colpito da provvedimento di espulsione immediata, non accompagnata dalla misura del trattenimento in un centro di permanenza temporanea, è quindi disciplinata in modo più gravoso rispetto a quella dello straniero nei cui confronti si applica questa ulteriore misura, che invece vede la possibilità di una difesa personale prima che il provvedimento venga eseguito.

Tale disparità, a parità di condizioni, sussistendo in entrambi i casi un provvedimento di espulsione immediata, appare a questo giudice remittente del tutto irragionevole e non sorretta da alcuna ragione giuridica, logica o di opportunità.

La questione prospettata, oltre a essere non manifestamente infondata, risulta anche rilevante nel giudizio in corso, attenendo strettamente alle modalità della convalida, in considerazione della avvenuta esecuzione della misura, che priva il destinatario della possibilità di difesa e rende il controllo di questo giudice del tutto formale, privo di quelle caratteristiche di effettività che pure sono richieste dall'art. 13 della Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 5-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'art. 2 del decreto legge 4 aprile 2002, n. 51, convertito, con modificazione, con legge 102/2002, nella parte in cui prevede che il provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica venga eseguito prima della convalida da parte dell'autorità giudiziaria e nella parte in cui non prevede che lo straniero colpito dal provvedimento di espulsione non sia sentito dal giudice della convalida, per violazione degli artt. 3, 13 e 94 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento di convalida in corso.

Manda alla cancelleria per la notifica del presente provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento, oltre che per la comunicazione alla questura di Vicenza.

Vicenza, addì 5 luglio 2002

Il giudice: firma illegibile

03C0140

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(6501581/1) Roma, 2003 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 3 0 2 2 6 *

€ 1,60