

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 144° — Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 aprile 2003

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 76. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Prova testimoniale - Possibilità di assumere come testimone l'indagato in procedimento connesso o per reato collegato nei cui confronti sia stato emesso decreto di archiviazione ex art. 411 cod. proc. pen. - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento tra imputato prosciolti con sentenza irrevocabile e indagato, nonché lesione del principio di ragionevolezza - Incidenza della prospettata questione sull'intero sistema delle incompatibilità a testimoniare - Valutazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.
- Cod. proc. pen., art. 197-*bis*, commi 1 e 5.
 - Costituzione, art. 3 Pag. 21
- N. 77. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Richiesta di archiviazione - Mancato accoglimento - Udienza preliminare - Previsione di reati a citazione diretta - Dedotto difetto di coordinamento normativo e lesione del principio della ragionevole durata del processo - Errata premessa interpretativa - Manifesta infondatezza della questione.
- Cod. proc. pen., art. 409, comma 5.
 - Costituzione, artt. 3 e 111 » 24
- N. 78. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Elezioni - Sindaco - Cause di ineleggibilità - Sopravvenuta *abrogatio* o *mutatio criminis* - Cessazione della causa ostativa alla candidatura - Mancata previsione - Dedotta irragionevolezza e contraddittorietà - Questione sollevata dal consiglio comunale - Assoluta carenza di legittimazione a sollevare questione di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.
- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 58.
 - Costituzione, artt. 3 e 51 » 26
- N. 79. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.
Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.
IVA e tributi diretti - Regolarizzazione di omessi versamenti - Attribuzione per intero all'erario delle somme oggetto di regolarizzazione - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali in materia finanziaria - Impugnazione di atto inidoneo a produrre effetti lesivi delle attribuzioni costituzionalmente garantite - Manifesta inammissibilità del ricorso.
- Circolare del Ministero delle finanze n. 28/E del 5 febbraio 1999.
 - Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2 » 28

N. 80. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Astensione e ricusazione del giudice - Cause in cui sono parte i magistrati - Foro competente - Mancata previsione di *translatio iudicii* - Dedotta irragionevole disparità di trattamento, rispetto ad altri procedimenti civili e al processo penale, nonché lesione del diritto di difesa e violazione del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Mancanza di motivi nuovi rispetto ad una precedente decisione su questioni analoghe - Manifesta infondatezza.

– Cod. proc. civ., art. 53, primo comma, art. 30-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 24, 104 e 111 Pag. 30

N. 81. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Astensione e ricusazione del giudice - Improprietà dell'istanza per un motivo sopravvenuto ovvero conosciuto dopo l'inizio della trattazione o della discussione della causa - Dedotta diversità di trattamento per situazioni omogenee, con pregiudizio dei principi di inviolabilità del diritto di difesa e di imparzialità del giudice - Omessa indicazione delle circostanze di fatto che renderebbero rilevante la questione - Manifesta inammissibilità.

– Cod. proc. civ., art. 52, secondo comma.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 32

N. 82. Sentenza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti ministeriali - Ritardo nella corresponsione di crediti di lavoro - Divieto di cumulo di rivalutazione monetaria e interessi - Dedotta disparità di trattamento rispetto al dipendente privato, con ingiustificato vantaggio di una parte processuale, lesione del principio di protezione del lavoro e di solidarietà sociale - Non fondatezza della questione.

– Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 22, comma 36.

– Costituzione, artt. 2, 3, 4, 24, 35 e 36 » 34

N. 83. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Stato di dissesto - Procedura di risanamento - Mancanza di termini perentori - Lamentata lesione della *par condicio creditorum* e del diritto di difesa - Questione sollevata da giudice che non deve fare applicazione della normativa censurata - Manifesta inammissibilità.

– D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 253 e seguenti.

– Costituzione, artt. 3, 10 e 24.

Enti locali - Esecuzione forzata nei loro confronti - Inammissibilità di pignoramento presso soggetti diversi dai tesoriери - Lamentata deroga al principio della responsabilità globale del debitore, del diritto di agire in giudizio e del principio di eguaglianza - Manifesta infondatezza della questione.

– D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 159.

– Costituzione, artt. 3 e 24 » 37

N. 84. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte dei conti - Giudizi in materia di pensione privilegiata - Appello consentito per soli motivi di diritto - Lamentata incongruenza e irragionevolezza, con disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

- D.L. 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19), art. 1, comma 5, ultima parte.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113 Pag. 39

N. 85. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Dichiarazione di idoneità a favore di persone singole (non coniugate) - Esclusione - Lamentata irragionevolezza, con lesione dei diritti del minore e discriminazione nei confronti di minori stranieri - Incerta individuazione delle norme censurate - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*, come introdotto con legge 31 dicembre 1998, n. 476 e «norme collegate».
- Costituzione, artt. 2, 3 e 30; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23 » 42

N. 86. Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Delibazione preliminare - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati 14 marzo 2002.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma » 45

N. 87. Sentenza 13 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti delle Ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Liquidazione in base alla quota di indennità integrativa speciale al 48 per cento anziché al 60 per cento - Lamentata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ad altri lavoratori - Non fondatezza della questione.

- Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2; legge 14 dicembre 1973, n. 829, artt. 14 e 36.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 38 » 47

N. 88. Sentenza 13 - 27 marzo 2003.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Provincia, e Regione.

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria - Servizi per le tossicodipendenze (Sert-T) - Disciplina ministeriale dettata con atto sostanzialmente regolamentare - Ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Emilia-Romagna - Lesione delle prerogative costituzionali delle ricorrenti, dei principî di legalità e di leale collaborazione - Accoglimento dei ricorsi regionali - Annullamento conseguente del decreto ministeriale impugnato - Assorbimento della decisione sull'istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), terzo, quarto e sesto; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 118

Pag. 53

N. 89. Sentenza 13 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Disposizioni imperative sul lavoro a termine - Divieto di conversione dei rapporti di lavoro a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Lamentata violazione del canone di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché disparità di trattamento tra lavoratori pubblici e privati - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97

» 59

N. 90. Ordinanza 13 - 27 marzo 2003.

Giudizio per la correzione di omissioni o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 2 depositata il 15 gennaio 2003.

» 62

N. 91. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Fiere e mercati - Manifestazioni fieristiche - Svolgimento - Fissazione di date coincidenti - Potere del Ministro competente di risolvere, in via sostitutiva, il contrasto che ne consegue - Applicazione alle Province autonome di Trento e Bolzano - Carezza di un interesse nazionale unitario che giustifichi la competenza statale in materia propria delle Province autonome - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge 11 gennaio 2001, n. 7, art. 6, comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 12, e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1.

Fiere e mercati - Manifestazioni fieristiche - Fissazione dei requisiti minimi e criteri generali atti ad evitare coincidenze di date nello svolgimento delle manifestazioni fieristiche - Attribuzione a un regolamento ministeriale - Ricorso della Provincia di Trento - Lamentata lesione della competenza primaria provinciale in materia - Possibilità di un'interpretazione adeguatrice della norma censurata - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione - Efficacia della decisione anche nei confronti della Provincia di Bolzano.

- Legge 11 gennaio 2001, n. 7, art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 12, 9, numero 3, e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, art. 1; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4

» 63

N. 92. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parametro del giudizio - Modifica sopravvenuta - Decisione con riguardo al testo anteriore alla riforma.

- Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Cost., titolo V, parte II.

Termini normativi della questione - Sopravvenute modifiche nelle more del giudizio - Ininfluenza rispetto a talune censure proposte con ricorso della Regione Siciliana.

Imposte e tasse - Emersione di basi imponibili - Maggiori entrate derivanti dall'applicazione di disposizioni per incentivare il lavoro irregolare - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Interpretazione della norma censurata alla luce delle norme statutarie e di attuazione statutaria in materia finanziaria - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 5.
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, artt. 3 e 81, quarto comma.

Imposte e tasse - Riduzione delle accise - Crediti di imposta da utilizzare in compensazione - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale, per decurtazione del gettito di imposte spettante alla Regione, nonché del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, artt. 23 e 25.
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, art. 3.

Imposte e tasse - Imposte sul reddito - Compartecipazione dei Comuni ad una quota del relativo gettito - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 67.
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, art. 81, quarto comma

Pag. 69

N. 93. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Termini normativi del giudizio - Richiesta di annullamento della legge nella sua interezza - Specificazione ulteriore delle singole disposizioni censurate - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

Parametro del giudizio - Sopravvenuta modifica - Decisione con riguardo alla formulazione originaria del parametro.

- Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Cost., titolo V, parte II.

Acque termali - Riordino del settore - Interventi regionali - Mancato adempimento nel termine fissato - Poteri in via sostitutiva del Governo - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione di competenze regionali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 5, 117 e 118, 3, 32 e 97.

Acque termali - Riordino del settore - Delega al Governo all'emanazione di un testo unico - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta carenza di principi e criteri direttivi - Conseguente lesione di prerogative regionali - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 1, comma 5.
- Costituzione, artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Cure termali - Fissazione dei requisiti delle aziende termali erogatrici delle cure - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione dell'autonomia regionale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 3, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Patologie curabili - Determinazione e aggiornamento rimessi a un decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione dell'autonomia regionale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 119.

Acque termali - Riordino del settore - Accordi tra le Regioni, le Province autonome e le organizzazioni delle aziende termali - Efficacia subordinata al recepimento da parte della Conferenza tra Stato, Regioni e Province autonome - Partecipazione del Ministro alla formazione degli accordi - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentato vincolo per l'autonomia regionale derivante da un atto il cui contenuto è condizionato dall'intervento di soggetti privati - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria - Collaborazione delle aziende termali, promossa dal Ministro della sanità - Assunta lesione della autonomia organizzativa regionale - Ricorso della Regione Lombardia - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 6, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Concessione per attività termali - Marchio di qualità termale riservato ai titolari della concessione - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta inosservanza del riparto di competenze tra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118

Pag. 76

n. 94. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Eccezione di parziale inammissibilità - Non fondatezza - Riconducibilità dei rilievi di costituzionalità a profilo ammissibile (violazione dell'art. 117 Cost.).

- Costituzione, artt. 117 e 127.

Termini normativi della questione - Censura riferita all'intero testo della legge impugnata - Genericità - Inammissibilità della questione.

- Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31.

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Addotta invasione della riserva esclusiva statale in tema di tutela dei beni culturali, e in carenza dei principi fondamentali dettati dalla legge statale - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.
- Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera s), terzo comma, 118, commi secondo e terzo.

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Vincoli di destinazione d'uso dei beni - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Pretesa lesione della competenza statale e modifica della disciplina in tema di proprietà privata o pubblica degli immobili - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera l) e lettera g).

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Variazioni di bilancio - Mancata osservanza del termine stabilito - Impegno sul bilancio regionale del 2001 - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Assunta violazione delle norme sul coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

- Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.
- Costituzione, artt. 81, 117, comma terzo, e 118, comma secondo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76

Pag. 87

N. 95. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Ricorso della Regione Campania - Impugnazione di atti e comportamenti dell'amministrazione centrale - Eccezione di inammissibilità, per acquiescenza a precedenti atti della stessa amministrazione con analogo contenuto - Reiezione.

Calamità naturali - Eventi sismici in Campania e Basilicata (1980-1981) - Personale immesso in ruoli speciali ad esaurimento (con onere a carico dello Stato) - Trattamento economico a carico della Regione, a decorrere dal 6 maggio 1997 - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Campania - Impugnazione di note e comportamenti omissivi del Ministero competente e del parere dell'organo consultivo - Ritenuta loro adozione sulla base di un'erronea interpretazione di legge - Conseguente lamentata violazione delle competenze regionali - Difetto del tono costituzionale della controversia all'esame - Inammissibilità del ricorso.

- Note del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (Ragioneria generale dello Stato) 1° agosto 2000 (prot. 59064) e comportamenti (anche omissivi); parere del Consiglio di Stato, III sezione, 9 maggio 2000 (prot. 838/2000).
- Costituzione, artt. 97, 117, 118, 119, 121; legge 28 ottobre 1986, n. 730; legge Regione Campania 21 aprile 1997, n. 12

» 92

N. 96. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parametri del giudizio - Sopravvenuta modifica - Decisione con riguardo alla originaria formulazione delle norme evocate.

- Costituzione, artt. 117 e 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ambiente (tutela dell') - Gestione dei rifiuti urbani - Istituzione di osservatori provinciali, senza oneri a carico della finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata indebita formulazione di norme di dettaglio, anziché dei principî fondamentali spettanti alla competenza dello Stato, nonché attribuzione diretta alle Province di funzioni amministrative di interesse non esclusivamente locale - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 118, primo comma.

Ambiente (tutela dell') - Gestione dei rifiuti urbani - Istituzione di osservatori provinciali - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione del principio di efficienza ed economicità degli uffici istituendi - Inammissibilità della questione.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 97, primo comma

Pag. 97

N. 97. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Entrate tributarie - Versamento agli enti destinatari delle somme riscosse - Istruzioni ministeriali - Ricorso della Regione Siciliana per conflitto di attribuzione - Lamentata mancata devoluzione alla Regione delle entrate di sua spettanza - Inidoneità dell'atto impugnato a ledere la sfera di competenza regionale - Inammissibilità del ricorso.

- Nota del direttore centrale del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998 (e istruzioni allegate).
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, primo comma

» 103

N. 98. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Atto di rimessione della questione - Asserita contraddittoria motivazione - Eccezione di inammissibilità - Infondatezza.

Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) - Base imponibile - Immobili esenti dall'imposta decennale - Individuazione del valore iniziale in quello della data di acquisto - Lamentata violazione del principio di eguaglianza, per trattamento analogo di situazioni disomogenee - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6, settimo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 53

» 106

N. 99. Sentenza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per diffamazione a carico di un membro del Parlamento - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso del Tribunale di Taranto per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Giudizio sul merito del conflitto - Deposito tardivo del ricorso - Preclusione all'ulteriore fase del giudizio - Improcedibilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 26 ottobre 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, quarto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma

Pag. 109

N. 100. Ordinanza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta - Rinnovazione, prima dell'apertura del dibattimento, della richiesta precedentemente formulata e non accolta per dissenso del pubblico ministero - Pronuncia immediata di sentenza anche in mancanza del consenso del pubblico ministero - Lamentato contrasto con il principio del contraddittorio tra le parti e con il principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale - Erroneo presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 448, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, commi secondo e quarto, e 112

» 112

N. 101. Ordinanza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Condono previdenziale - Ripetizione dell'indebito - Corresponsione degli interessi sulle somme indebitamente versate - Esclusione - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di azione e difesa in giudizio - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 81, comma 9.
- Costituzione, artt. 3 e 24

» 114

N. 102. Ordinanza 26 - 28 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione Friuli-Venezia Giulia - Urbanistica - Interventi difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici - Autorizzazione edilizia, a titolo precario, per esigenze prorogabili e transitorie - Assunto contrasto con il principio della tipicità e determinatezza della fattispecie penale, con l'esercizio obbligatorio dell'azione penale, con il principio della riserva alla competenza statale della materia penale e con il principio di eguaglianza - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52, art. 81, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 25, 112 e 117

» 117

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- n. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2003 (della Regione Marche).

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2003 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Carattere dettagliato e inderogabile delle previsioni statali - Non configurabilità dell'interesse nazionale quale limite alle potestà legislative regionali - Violazione della sfera di autonomia finanziaria delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, commi 2, 3, 4 e 13.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 2.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2003 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Denunciata invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materie non riservate alla legislazione statale esclusiva - Ingiustificata allocazione di funzioni amministrative presso organi statali, in contrasto con le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118 e 119.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Medici con titolo di specializzazione - Riconoscimento, ai fini dei concorsi, del medesimo punteggio attribuito per il lavoro dipendente - Denunciata incidenza sulla competenza regionale a disciplinare l'accesso al rapporto d'impiego con il Servizio sanitario - Invasione di potestà legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 53.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, terzo e quarto

Pag. 121

- n. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2003 (della Regione Toscana).

Imposte e tasse - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali IRPEF per Comuni e Regioni, nonché della maggiorazione dell'aliquota IRAP di spettanza regionale in attesa di un raggiungimento di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale - Modificazioni alla disciplina dell'IRAP comportanti riduzione del gettito relativo - Previsione di varie misure di condono fiscale applicabili alla medesima imposta - sottrazione alle Regioni del potere di disciplinare tributi il cui gettito è ad esse interamente riservato - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato - Invasione della potestà legislativa residuale e violazione dell'autonomia impositiva delle Regioni - Lesione del principio di autosufficienza finanziaria - Incongruità e irrazionalità.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 3, comma 1, lett. a), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche - Obbligo (a pena di nullità del contratto) di espletare procedure aperte o ristrette per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e degli appalti pubblici di servizi - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale in materia di tutela della concorrenza - Invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Vanificazione della legislazione regionale relativa all'acquisizione di beni e servizi per lo svolgimento delle funzioni regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 24.
- Costituzione, art. 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Ricognizione dei trasferimenti erariali di parte corrente non localizzati attribuiti alle Regioni, allo scopo di farli confluire in un fondo unico, da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze e da ripartire secondo criteri fissati d'intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il sistema di finanziamento regionale introdotto dal nuovo Titolo V della Costituzione e con la dichiarata finalità di avviare l'attuazione del federalismo fiscale - Lesione delle competenze legislative regionali in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato, previsione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo determinato, nonché attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata) del potere di fissare criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo indeterminato - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e del personale regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 11 e 13.
- Costituzione, art. 117.

Sport - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina dell'attività sportiva dilettantistica - Determinazione con successivi regolamenti degli aspetti organizzativi di tali attività, istituzione di un registro delle società e delle associazioni dilettantistiche sportive, necessità di iscrizione ad esso per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare spettanti alle Regioni in materia di ordinamento sportivo.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 90, commi da 18 a 22.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Previdenza e assistenza sociale - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi - Istituzione, modalità di ripartizione e dotazione finanziaria - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ad esse garantita.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91.
- Costituzione, artt. 117 e 119

- N. 6. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 10 marzo 2003 (della Corte di appello di Roma).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 marzo 1998, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Nicola Vendola per il risarcimento del danno conseguente a diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Paolo Foresti concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.**
- Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 marzo 1998.
 - Cost., art. 68, primo comma Pag. 135
- N. 7. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 marzo 2003 (della Regione Emilia-Romagna).
- Caccia - Ordinanza emessa dal Consiglio di Stato, in sede di appello cautelare, di conferma della ordinanza del TAR Emilia-Romagna, sezione di Bologna, di sospensione delle deliberazioni, adottate dalla Provincia di Bologna, concernenti il calendario venatorio provinciale 2002/2003 - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna - Denunciata eccedenza dai limiti delle attribuzioni giurisdizionali assegnate al Consiglio di Stato (tenuto conto che il provvedimento cautelare è stato emesso, con richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 536 del 2002, per vizi di illegittimità costituzionale delle leggi regionali di cui le deliberazioni provinciali riproducono il contenuto) - Lesione del diritto di difesa, con violazione del principio del contraddittorio, della Regione ricorrente in ordine alla legittimità costituzionale delle proprie leggi - Sostanziale disapplicazione con un atto giurisdizionale di una legge regionale - Incidenza sulla sfera di competenza legislativa regionale.**
- Decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 90 del 15 gennaio 2003.
 - Costituzione, artt. 24, 117, 127, primo comma, e 134 » 137
- N. 129. Ordinanza del Tribunale di Bari del 3 ottobre 2002.
- Processo penale - Dibattimento - Prove - Ipotesi di impossibile espletamento, da parte di imputato in procedimento connesso, della prova orale per cause obiettive sopravvenute ed imprevedibili - Dichiarazioni concernenti la responsabilità di altri rese nel corso delle indagini preliminari, non ancora acquisite al fascicolo del dibattimento - Inutilizzabilità in mancanza dell'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lett. c), cod. proc. pen. - Estensione di tale disciplina ai procedimenti penali in corso - Disparità di trattamento sotto diversi profili - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio di non dispersione dei mezzi di prova.**
- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3-bis, legge 1º marzo 2001, n. 63, art. 26.
 - Costituzione, artt. 3, 24, 102 e 111, comma quinto » 143
- N. 130. Ordinanza della commissione tributaria provinciale di Trapani del 13 maggio 2002.
- Imposte sui redditi - Avvisi di accertamento - Notificazione al contribuente - Modalità - Variazioni e modificazioni dell'indirizzo non risultanti dalla dichiarazione annuale - Efficacia, ai fini delle notificazioni, dal sessantesimo giorno successivo a quello dell'avvenuta variazione anagrafica - Mancata previsione che abbiano effetto, ai medesimi fini, anche le variazioni e modificazioni comunque in possesso dell'Amministrazione finanziaria - Irragionevolezza della disciplina in rapporto alla gravità delle sue conseguenze - Violazione dei principi di efficienza e di buon andamento della amministrazione pubblica, per inosservanza del «dovere di leale cooperazione nei confronti dei soggetti amministrati» - Lesione del diritto di azione del contribuente.**
- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60.
 - Costituzione, artt. 3, 24 e 97 » 146

N. 131. Ordinanza del Tribunale di Firenze, sez. distaccata di Pontassieve del 18 novembre 2002.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reati di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore e di reingresso nel territorio dello Stato senza autorizzazione - Previsione dell'arresto rispettivamente obbligatorio e facoltativo - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di non colpevolezza - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 14, comma 5-*quinqies*, e 13, comma 13-*ter*, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, 27, comma secondo e 97 Pag. 148

N. 132. Ordinanza del giudice di pace di Ficarolo del 14 novembre 2002.

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 97, primo comma » 152

N. 133. Ordinanza del Tribunale di Roma dell'11 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera emesso dal Questore - sottrazione al giudice penale della diretta esplicazione di attività volte all'acquisizione di prove e della possibilità di valutare la sussistenza di valide ragioni per assicurare la presenza dell'imputato nel processo al fine dell'esercizio del diritto di difesa - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di presunzione di innocenza, del giusto processo, di autonomia e indipendenza della magistratura - Lesione dei diritti di difesa stabiliti dalla normativa comunitaria.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 289, art. 14, comma 5-*ter*, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 11, 24, 104 e 111 » 153

N. 134. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Torino del 28 maggio 2002.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Divieto di concessione a tutti i condannati nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa - Violazione dei principi di proporzionalità e di personalità della pena.

- Legge 25 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, modificato dal decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 13 luglio 1991, n. 203.
- Costituzione, artt. 3, 27, commi primo e terzo » 156

n. 135. Ordinanza della Corte di appello di Milano del 25 novembre 2002.

Reati e pene - Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato - Trattamento sanzionatorio - Disparità di trattamento rispetto alla indebita percezione di erogazioni in danno di enti privati, integrante la fattispecie della truffa comune - Violazione delle norme di diritto internazionale in materia.

- Codice penale, art. 316-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 10 Pag. 161

n. 136. Ordinanza del g.i.p. del Tribunale di Genova del 22 luglio 2002.

Misure di sicurezza - Imputato incapace per infermità mentale - Ricovero in ospedale psichiatrico - Applicabilità della libertà vigilata - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto all'imputato minorenni non imputabile - Inadeguatezza della misura prevista ai fini della tutela della collettività.

- Codice penale, art. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 32 » 164

n. 137. Ordinanza del Tribunale di Roma del 10 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Straniero sottoposto a procedimento penale, non in stato di custodia cautelare - Richiesta del questore di nulla osta per la espulsione all'autorità giudiziaria - Rigetto in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione alla difesa dell'imputato - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 3-bis, come modificati dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 24 » 165

n. 138. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 4 dicembre 2002.

Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Scelta del difensore limitata agli avvocati iscritti nello speciale elenco istituito presso ogni Consiglio dell'ordine degli avvocati - Lesione del diritto di difesa - Disparità di trattamento dei soggetti economicamente deboli - Irragionevolezza rispetto alla disciplina in materia di difesa d'ufficio (legge n. 60 del 2001).

- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 17-bis, introdotto dall'art. 17 della legge 29 marzo 2001, n. 134.
- Costituzione, artt. 3 e 24, comma terzo » 166

N. 139. Ordinanza del Tribunale di Milano del 4 novembre 2002.

Processo penale - Dibattimento - Partecipazione a distanza, mediante collegamento audiovisivo, dell'imputato - Applicabilità limitata agli imputati dei delitti indicati negli artt. 51, comma 3-bis e 407, comma 2, lett. a), n. 4, cod. proc. pen. - Lesione del diritto di difesa e del potere-dovere del giudice di attivare la giurisdizione - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Norme di attuaz., coord. e trans. del codice di procedura penale, art. 146-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111

Pag. 169

N. 140. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 gennaio 2003.

Magistratura - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura (C.S.M.) - Composizione - Giudizio di rinvio a seguito di annullamento da parte delle SS.UU. della Cassazione della sentenza emessa dalla Sezione disciplinare - Mancata previsione di una diversa composizione della Sezione disciplinare rispetto a quella che ha emesso la sentenza cassata - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e terzietà del giudice.

- Legge 24 marzo 1958, n. 195, artt. 4, 17 e 61.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111

» 173

N. 141. Ordinanza del Consiglio di Stato del 27 marzo 2002.

Previdenza e assistenza sociale - Indennità di buonuscita corrisposta dall'INPDAP - Riliquidazione per l'inclusione nella stessa dell'indennità integrativa speciale, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993 - Applicazione, ai dipendenti già cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984, a domanda, da presentare entro il termine perentorio del 30 settembre 1994 - Decorrenza del termine per la presentazione della domanda dalla comunicazione dell'onere di presentazione della domanda stessa - Mancata previsione - Violazione dei principi di affidamento e di leale collaborazione tra le parti del procedimento - Lesione dei principi di tutela giurisdizionale e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97

» 174

N. 142. Ordinanza del Tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97

» 179

N. 143. Ordinanza del Tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97

Pag. 181

N. 144. Ordinanza del Tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97

» 183

N. 145. Ordinanza del tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97

» 186

N. 146. Ordinanza del Tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97

» 189

N. 147. Ordinanza del Tribunale di Torino del 16 gennaio 2003.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.....

Pag. 192

N. 148. Ordinanza del Tribunale di Torino, sez. distaccata di Chivasso del 4 dicembre 2002.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 97.....

» 194

N. 149. Ordinanza del Tribunale di Torino, sez. distaccata di Chivasso del 29 novembre 2002.

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 97.....

» 199

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 76

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Prova testimoniale - Possibilità di assumere come testimone l'indagato in procedimento connesso o per reato collegato nei cui confronti sia stato emesso decreto di archiviazione ex art. 411 cod. proc. pen. - Mancata previsione - Lamentata disparità di trattamento tra imputato proscioltto con sentenza irrevocabile e indagato, nonché lesione del principio di ragionevolezza - Incidenza della prospettata questione sull'intero sistema delle incompatibilità a testimoniare - Valutazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore - Manifesta inammissibilità della questione.

- Cod. proc. pen., art. 197-bis, commi 1 e 5.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 197-bis, commi 1 e 5, del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto con ordinanza del 5 ottobre 2001, iscritta al n. 33 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 197-bis del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che anche le persone indagate in un procedimento connesso ai sensi dell'art. 12 o di un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera b), cod. proc. pen. possano essere sempre sentite come testimoni — con le garanzie di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 della citata norma [...] — quando nei loro confronti è stato pronunciato decreto di archiviazione ai sensi dell'art. 411 cod. proc. pen.», nonché del comma 5 del medesimo articolo, «nella parte in cui non prevede la inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dalle dette persone contro di esse nel procedimento conseguente alla eventuale riapertura delle indagini»;

che il Tribunale premette:

che procede, a seguito di rinvio a giudizio del marzo del 1997, a carico di alcuni imputati per il reato di cui all'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope);

che nel febbraio del 1998 aveva ammesso le prove tra cui l'esame, ex art. 210 cod. proc. pen., di tre soggetti la cui posizione era stata *medio tempore* «definita con decreto di archiviazione in conseguenza della ritenuta detenzione di sostanza stupefacente per mero uso personale» e che successivamente, nel giugno del 2001, uno di tali soggetti si era avvalso della facoltà di non rispondere;

che a fronte di tale situazione processuale il pubblico ministero ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, comma 1, cod. proc. pen., perché non consente di sentire come testimoni anche le persone indagate in procedimento connesso o per reato collegato quando nei loro confronti è stato pronunciato decreto di archiviazione *ex art.* 411 cod. proc. pen.;

che il Tribunale rimettente rileva che la sentenza n. 108 del 1992 della Corte costituzionale, che aveva escluso la possibilità di assumere come testimone l'indagato nei cui confronti era stato emesso provvedimento di archiviazione, non potrebbe più trovare applicazione dopo la legge 1° marzo 2001, n. 63, che, tra le numerose innovazioni, ha modificato la disciplina della incompatibilità a testimoniare, estendendo «l'obbligo della testimonianza a categorie di soggetti prima espressamente esentate»;

che ad avviso del giudice *a quo* la ragione dell'ampliamento dell'area della testimonianza risiede nella «intervenuta definitività» della posizione processuale del dichiarante, che non potrebbe più subire effetti pregiudizievoli a seguito dell'esame testimoniale, anche in considerazione delle ulteriori garanzie previste dai commi 3, 4, 5 e 6 del nuovo art. 197-*bis* cod. proc. pen.;

che la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., a cagione della disparità di trattamento tra imputato e indagato, nonostante «per entrambe le posizioni sia intervenuto il crisma della definitività, con una sentenza irrevocabile [...] per il primo, con un decreto di archiviazione *ex art.* 411 cod. proc. pen. per il secondo (pronunciato, come nell'ipotesi di specie, perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, essendo lo stesso amministrativamente sanzionato)»;

che, pertanto, ai sensi dell'art. 61 cod. proc. pen. alle due posizioni andrebbero estese la stessa disciplina e le medesime garanzie, con particolare riferimento al comma 5 dell'art. 197-*bis* cod. proc. pen., che tutelerebbe in modo pieno l'indagato in caso di riapertura delle indagini *ex art.* 414 cod. proc. pen.;

che la disciplina censurata violerebbe inoltre il principio di ragionevolezza, in quanto ostacolerebbe l'accertamento del fatto storico necessario per pervenire ad una giusta decisione;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata;

che a parere dell'Avvocatura le due situazioni poste a confronto sarebbero disomogenee e quindi non comparabili, in quanto, diversamente da quella dell'imputato giudicato con sentenza irrevocabile, la posizione dell'indagato nei cui confronti è stato emesso un decreto di archiviazione non può considerarsi definitivamente risolta, attesa «la natura limitatamente preclusiva del provvedimento di archiviazione, suscettibile di essere rimosso, anche nell'ipotesi in cui lo stesso sia intervenuto ai sensi dell'art. 411 cod. proc. pen., ai sensi e per gli effetti dell'art. 414 cod. proc. pen.»;

che, inoltre, la disciplina censurata risulta frutto di una scelta legislativa che, nel dare attuazione all'art. 111 Cost. nella parte in cui afferma il principio della formazione della prova in contraddittorio, non irragionevolmente ha individuato nella sentenza irrevocabile «un giusto punto di equilibrio tra l'obbligo di testimonianza sul fatto altrui che discende dal suddetto principio ed il diritto al silenzio dell'imputato».

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 197-*bis*, commi 1 e 5, del codice di procedura penale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto la disciplina censurata non prevede che possa essere sentita come testimone la persona nei cui confronti sia stato pronunciato un provvedimento di archiviazione a norma dell'art. 411 cod. proc. pen. per un reato connesso o collegato a quello per cui si procede, con la garanzia della non utilizzabilità delle dichiarazioni rese nel procedimento conseguente alla eventuale riapertura delle indagini;

che in sostanza il rimettente, ritenendo non più attuali, alla luce del mutato quadro normativo, le argomentazioni poste dalla Corte costituzionale a base della sentenza n. 108 del 1992, chiede una decisione che, ai fini dell'assunzione dell'ufficio di testimone, equipari la posizione della persona già indagata in un procedimento connesso ai sensi dell'art. 12 cod. proc. pen., ovvero per un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), cod. proc. pen., nei cui confronti sia stato emesso un provvedimento di archiviazione *ex art.* 411 cod. proc. pen., a quella dell'imputato in procedimento connesso o di reato collegato giudicato con sentenza irrevocabile di proscioglimento;

che con la legge 1° marzo 2001, n. 63, il legislatore, nell'intento di contemperare la riduzione dell'area del diritto al silenzio con il diritto dell'imputato a non rendere dichiarazioni *contra se*, ha ridefinito i casi di connessione tra procedimenti e di collegamento tra reati (artt. 12 e 371, comma 2, lettera *b*) cod. proc. pen.), ha modificato l'art. 197 cod. proc. pen., ampliando il novero dei provvedimenti idonei a far cessare la incompatibilità a testimoniare, in precedenza individuati nella sola sentenza irrevocabile di proscioglimento, e nel contempo ha previsto nell'art. 197-*bis* cod. proc. pen. una particolare disciplina e specifiche garanzie per l'esame testimoniale dell'imputato sul fatto altrui;

che, pertanto, accanto alla figura «tradizionale» del testimone, e dell'imputato in procedimento connesso a norma dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), che deve essere sentito *ex art.* 210 cod. proc. pen. (categoria, quest'ultima, che rimane fondamentalmente connotata dalla facoltà di non rispondere), si è aggiunta quella del testimone «assistito» dalle garanzie previste dall'art. 197-*bis* cod. proc. pen.;

che, in particolare, il legislatore ha escluso l'incompatibilità con l'ufficio di testimone per gli imputati in procedimento connesso o di reato collegato a condizione che siano stati definitivamente giudicati (e sia perciò operante il divieto di *bis in idem*), ovvero a condizione che abbiano volontariamente assunto la veste di testimone (a seguito dell'avviso a norma dell'art. 64, comma 3, lettera *c*), cod. proc. pen.) e non siano imputati dello stesso fatto (art. 12, comma 1, lettera *a*);

che il rimettente — traendo spunto dal caso, sottoposto al suo esame, di archiviazione pronunciata perché il fatto, qualificato come detenzione di stupefacente per uso personale, non è previsto dalla legge come reato — sostiene che il provvedimento di archiviazione emesso nelle ipotesi di cui all'art. 411 cod. proc. pen. assume un carattere di stabilità analogo a quello della sentenza irrevocabile;

che, al riguardo, si deve però osservare che, al di là delle peculiari situazioni che possono in concreto verificarsi, il provvedimento di archiviazione, pronunciato con qualsivoglia «formula», potrebbe in astratto essere sempre superato dalla riapertura delle indagini, autorizzata in vista di una nuova qualificazione del fatto come fattispecie penalmente rilevante ovvero come reato perseguibile d'ufficio o ancora come reato per il quale operano termini prescrizione di maggiore durata;

che, d'altro canto, ove si voglia tenere conto, ai fini dell'assunzione dell'ufficio di testimone, della obiettiva diversità della posizione del soggetto nei cui confronti è stato emesso un provvedimento di archiviazione rispetto a quella del soggetto la cui posizione processuale è ancora *sub iudice*, potrebbero ipotizzarsi soluzioni diverse da quella prevista per l'imputato prosciolto con sentenza irrevocabile, o differenziate tra loro a seconda, ad esempio, che il soggetto «archiviato» sia stato indagato in un procedimento connesso ai sensi dell'art. 12 ovvero per un reato collegato a norma dell'art. 371, comma 2, lettera *b*), cod. proc. pen.;

che, inoltre, il provvedimento di archiviazione pronunciato *ex art.* 411 cod. proc. pen. si riferisce a situazioni tra loro non omogenee, che si atteggiavano in modo differente quanto alla loro normale forza di resistenza rispetto ad una eventuale riapertura delle indagini *ex art.* 414 cod. proc. pen. e potrebbero quindi suggerire una disciplina differenziata in tema di compatibilità con l'ufficio di testimone;

che infine — attesa la struttura sostanzialmente unitaria dell'istituto dell'archiviazione previsto dagli artt. 408 e 411 cod. proc. pen. — la soluzione della questione prospettata dal rimettente comporterebbe la necessità di definire una disciplina non circoscritta alla situazione oggetto del giudizio *a quo*, ma correlata agli altri casi di archiviazione presenti nell'ordinamento processuale, sì che la Corte sarebbe chiamata a compiere una complessa e analitica ricostruzione del sistema delle incompatibilità ad assumere l'ufficio di testimone, svolgendo funzioni ed operando scelte discrezionali che rientrano nelle attribuzioni del legislatore;

che la questione sollevata dal rimettente deve pertanto essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 197-bis, commi 1 e 5, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 77

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Richiesta di archiviazione - Mancato accoglimento - Udienda preliminare - Previsione di reati a citazione diretta - Dedotto difetto di coordinamento normativo e lesione del principio della ragionevole durata del processo - Errata premessa interpretativa - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 409, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale promosso con ordinanza dell'11 ottobre 2001 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano nel procedimento penale a carico di B.M., iscritta al n. 215 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2003 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

Ritenuto che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., nella parte in cui prevede «che il giudice fissi con decreto l'udienza preliminare, osservando in quanto applicabili le disposizioni degli artt. 418 e 419 cod. proc. pen. anche nel caso in cui il reato per cui è stata ordinata la formulazione dell'imputazione sia compreso tra quelli per cui si deve procedere con citazione diretta a giudizio ovvero nella parte in cui non prevede che il pubblico ministero debba formulare l'imputazione con citazione diretta a giudizio nel caso in cui l'ordine di formulare l'imputazione riguardi un reato compreso tra quelli per cui si deve procedere con citazione diretta»;

che il giudice *a quo* premette, in fatto, che il pubblico ministero, dopo aver formulato l'imputazione a norma dell'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., ha provveduto a trasmettere gli atti allo stesso giudice, il quale, a sua volta, dovrebbe ora fissare — in base alla medesima norma — l'udienza preliminare, «benché il reato per cui si procede appartenga alla cognizione del tribunale in composizione monocratica e non sia prevista, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., la fissazione dell'udienza preliminare»;

che tale epilogo sarebbe frutto, ad avviso del rimettente, di «una svista legislativa», giacché il legislatore, «nel riscrivere le regole del procedimento» davanti al tribunale in composizione monocratica «ed in particolare l'art. 554 cod. proc. pen.», avrebbe omesso di prevedere «che, in caso di ordinanza di formulazione coatta dell'imputazione per un reato attribuito alla cognizione del tribunale monocratico per il quale non sia imposta la celebrazione dell'udienza preliminare, il pubblico ministero formuli l'imputazione nelle forme del decreto di citazione diretta a giudizio anziché con quelle della richiesta di rinvio a giudizio (cui consegue la fissazione dell'udienza preliminare)»;

che da ciò deriverebbe una violazione del principio di ragionevolezza, in quanto, in base all'art. 33-*sexies* cod. proc. pen., «nell'udienza preliminare, il giudice non potrebbe far altro che restituire gli atti al pubblico ministero perché eserciti l'azione penale con decreto di citazione diretta a giudizio»;

che risulterebbe violato anche l'art. 111 della Carta fondamentale, in quanto la disposizione impugnata «andrebbe nella direzione opposta rispetto» alla regola costituzionale secondo la quale la legge deve assicurare la ragionevole durata del processo;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo dichiararsi inammissibile o comunque infondata la questione proposta, riservandosi di illustrare i motivi con successiva memoria, peraltro poi non depositata.

Considerato che il giudice *a quo* pone a fondamento del quesito di legittimità costituzionale quello che, a suo stesso dire, costituisce soltanto un difetto formale di coordinamento normativo, derivante dalla «storia» che ha caratterizzato la disposizione impugnata rispetto ad altri modelli differenziati;

che, infatti, è agevole osservare come la previsione dettata dall'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., rinvenisse la propria ragion d'essere con specifico ed esclusivo riferimento al modello ordinario del procedimento di archiviazione e dei suoi possibili epiloghi, delineato per i reati di competenza del tribunale e della corte di assise, per i quali l'udienza preliminare rappresentava uno snodo ineludibile, ad eccezione dell'ipotesi in cui l'imputato vi avesse espressamente rinunciato; modello, questo, rispetto al quale l'alternativa era rappresentata dal rito pretorile, per il quale la *vocatio in iudicium*, anche a seguito di richiesta di archiviazione non accolta, promanava sempre dal pubblico ministero, senza ovviamente l'udienza preliminare;

che, effettivamente, l'assetto normativo è stato incrinato, peraltro sul piano meramente formale, a seguito della riforma del giudice unico, giacché non tutti i procedimenti devoluti alla cognizione del tribunale in composizione monocratica prevedono il passaggio attraverso l'udienza preliminare, posto che per alcuni reati è stabilita la citazione diretta da parte del pubblico ministero, analogamente a quanto in origine era previsto per i reati di competenza del pretore;

che, peraltro, alla luce della evoluzione subita dal quadro normativo di riferimento, il dedotto mancato coordinamento tra l'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., e la previsione di reati a citazione diretta, è del tutto privo di conseguenze, proprio perché — avuto riguardo ai passaggi normativi segnalati e all'evidente *ratio* della disposizione — non v'è dubbio che, in ipotesi di «imputazione coatta» riguardante reati per i quali è prevista la citazione diretta, il giudice per le indagini preliminari non debba far altro che invitare il pubblico ministero a formulare l'imputazione con la conseguente emissione del decreto di citazione a giudizio;

che in tal senso, d'altra parte, si è già espressa anche la giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. VI, 21 marzo 2002, n. 659; Cass., Sez. VI, 12 aprile 2002, n. 1044), segnalando il rilievo che a questi fini assume il dato testuale dell'art. 549 cod. proc. pen., il quale, nel richiamare le norme applicabili al rito monocratico, fa rinvio, salvo espresse previsioni contrarie, alle disposizioni dettate «nei libri che precedono» — dunque, anche in tema di archiviazione — peraltro «in quanto applicabili»: una clausola di compatibilità, quest'ultima, che evidentemente impone di interpretare la disposizione dettata dall'art. 409, comma 5, cod. proc. pen., nel senso di cui innanzi si è detto;

che, pertanto, risultando errata la premessa interpretativa posta a base della questione sollevata, la stessa deve essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 409, comma 5, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 111 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: FLICK

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 78

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Elezioni - Sindaco - Cause di ineleggibilità - Sopravvenuta *abrogatio* o *mutatio criminis* - Cessazione della causa ostativa alla candidatura - Mancata previsione - Dedotta irragionevolezza e contraddittorietà - Questione sollevata dal consiglio comunale - Assoluta carenza di legittimazione a sollevare questione di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 58.
- Costituzione, artt. 3 e 51.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 58, ultimo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso con delibera del 12 giugno 2002 dal consiglio comunale di Platì, nel procedimento di contestazione *ex art.* 69 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, iscritta al n. 408 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di intervento di De Marco Domenico ed altri;

Udito nella camera di consiglio del 29 gennaio 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che nel corso di un procedimento di contestazione *ex art.* 69 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, il consiglio comunale di Platì, con delibera adottata il giorno 12 giugno 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

che il procedimento di contestazione in questione concerne la posizione del sindaco dott. Francesco Mittiga, il comportamento del quale, come afferma la delibera consiliare, era stato «già oggetto di censura per il testo dell'art. 323 c.p. precedente all'entrata in vigore del nuovo testo di tale norma, in forza della legge n. 234 del 15 luglio 1997»;

che la delibera consiliare afferma che la norma impugnata determinerebbe una violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione nella parte in cui non prevede il venir meno delle ragioni di ineleggibilità, «anche quando ci si trovi, come nella specie, di fronte ad una evidente *abrogatio* o *mutatio criminis*», oltre che nel caso di riabilitazione ai sensi dell'art. 179 del codice penale o dell'art. 15 della legge 3 agosto 1988, n. 327;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della denunciata questione di legittimità costituzionale, il consiglio comunale si limita a rilevare che sarebbe evidente «l'assoluta illogicità, incoerenza ed arbitrarietà della motivazione della legge», nonché la contraddittorietà e l'irragionevolezza di quest'ultima e la sua inadeguatezza rispetto ai fini che intende perseguire;

che il consiglio comunale remittente ritiene comunque di escludere la sussistenza delle condizioni di ineleggibilità del dott. Mittiga, deliberando «di convalidare per la narrativa che precede e che costituisce parte integrante del presente atto l'elezione del sindaco e dei consiglieri comunali eletti nella consultazione amministrativa del 26 e 27 maggio 2002»;

che il consiglio, si ritiene inoltre «legittimato, in quanto dotato di poteri di contestazione, verifica e deliberazione, ex art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000» a sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma in questione;

che hanno depositato atto di intervento presso la cancelleria della Corte costituzionale quaranta cittadini elettori del comune di Plati, i quali, in ordine alla propria legittimazione ad intervenire nel giudizio in corso, evidenziano di essere direttamente interessati «alla conferma dell'amministrazione presieduta dal sindaco, dott. Francesco Mittiga»;

che, quanto alla possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale da parte del consiglio comunale, nell'atto di intervento si propongono argomenti analoghi a quelli della deliberazione di quest'ultimo;

che, in relazione al merito della questione, il citato atto di intervento, oltre ad aderire alle censure proposte dal remittente, ritiene comunque di poter suggerire una interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata, tale da ricomprendere in essa anche il caso della *abolitio criminis*.

Considerato che in via preliminare deve essere esaminato il profilo concernente la legittimazione del consiglio comunale a sollevare questione di legittimità costituzionale;

che il consiglio comunale, peraltro dopo aver esercitato il potere amministrativo di convalida degli eletti, si è attribuito un potere remittente come organo giurisdizionale — sia pure limitatamente al procedimento di contestazione ex art. 69 del d.lgs. n. 267 del 2000 — in contrasto con quanto agevolmente deducibile dagli artt. 55 e seguenti del d.lgs. n. 267 del 2000 e dalla giurisprudenza di questa Corte fin dalla sentenza n. 93 del 1965;

che dunque risulta del tutto evidente la assoluta carenza di legittimazione del consiglio comunale, come questa Corte ha sottolineato, da ultimo, con l'ordinanza n. 104 del 1998, concernente proprio una deliberazione del medesimo consiglio comunale di Plati;

che conseguentemente la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile, dal momento che risultano carenti i requisiti minimi essenziali perché il giudizio possa ritenersi validamente instaurato ai sensi dell'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'articolo 23 della legge n. 87 del 1953, e restando dunque assorbito ogni altro profilo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, dal Consiglio comunale di Plati con la delibera in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 79

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

IVA e tributi diretti - Regolarizzazione di omessi versamenti - Attribuzione per intero all'erario delle somme oggetto di regolarizzazione - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Siciliana - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali in materia finanziaria - Impugnazione di atto inidoneo a produrre effetti lesivi delle attribuzioni costituzionalmente garantite - Manifesta inammissibilità del ricorso.

- Circolare del Ministero delle finanze n. 28/E del 5 febbraio 1999.
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministero delle finanze n. 28/E del 5 febbraio 1999, recante «Regolarizzazione degli omessi versamenti in materia di IVA e tributi diretti. Differimento dei termini di cui all'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, previsto dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1998, n. 448», promosso con ricorso della Regione Siciliana notificato il 20 maggio 1999, depositato in cancelleria il 27 successivo ed iscritto al n. 19 del registro conflitti 1999.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2003 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Giovanni Carapezza Figlia e Paolo Chiapparone per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 20 maggio 1999 e depositato il successivo 27 maggio, la Regione Siciliana ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato avverso la circolare del Ministero delle finanze n. 28/E del 5 febbraio 1999, recante «Regolarizzazione degli omessi versamenti in materia di IVA e tributi diretti. Differimento dei termini di cui all'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, previsto dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1998, n. 448»;

che la ricorrente, nel rammentare che il comma 1 dell'articolo 12 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) stabilisce un ulteriore differimento al 2 marzo 1999 del termine — già originariamente fissato al 30 settembre 1997 e prorogato al 28 febbraio 1998 dall'articolo 23 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) — per usufruire della regolarizzazione riguardante gli omessi o tardivi versamenti in materia di imposta sul valore aggiunto (IVA), di imposta sui redditi e di contributi prevista dai commi 204, 208 e 209 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e successive modificazioni, sostiene altresì che, in base al successivo comma 2 del medesimo art. 12, la regolarizzazione fiscale viene estesa anche al periodo d'imposta 1° gennaio-31 dicembre 1996;

che, secondo la Regione, pur non essendo prevista dalla legge n. 448 del 1998 alcuna norma che riservi allo Stato le entrate da essa derivanti, il Ministero delle finanze, con la circolare impugnata, nel dettare le istruzioni relative alla riapertura dei termini disposta dal menzionato art. 12, ha tuttavia disposto (punto 4: «Modalità di pagamento delle somme oggetto di regolarizzazione») che «tali tributi devono affluire per intero all'Erario»;

che pertanto, ad avviso della ricorrente, la medesima circolare sarebbe lesiva delle attribuzioni regionali in materia finanziaria previste dall'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana) e dall'art. 2 delle relative norme di attuazione, approvate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria), atteso che nella

specie non sarebbe ravvisabile né un nuovo tributo, né un'elevazione di aliquota di tributi esistenti, vertendosi in un'ipotesi di sanatoria per cui la somma da versare costituisce quanto il contribuente avrebbe già dovuto a titolo di IVA o di imposta sui redditi, quali tributi di spettanza regionale;

che, inoltre, l'assenza di una clausola di riserva in favore dell'erario determinerebbe per ciò stesso una lesione delle attribuzioni e dell'autonomia finanziaria della Regione Siciliana, perché la compressione delle entrate tributarie ad essa spettanti avverrebbe in assenza di una previsione legislativa determinata che ne giustifichi la sottrazione alla finanza regionale;

che la Regione Siciliana chiede dunque dichiararsi l'illegittimità della circolare impugnata, con conseguente annullamento nella parte in cui sottrae quote di gettito tributario ad essa spettanti;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque respinto;

che, secondo l'Avvocatura, la circolare oggetto di impugnazione costituirebbe soltanto un atto meramente applicativo della legge, giacché non fa altro che dare attuazione alle disposizioni della legge n. 662 del 1996 e della legge n. 449 del 1997 sulla riserva all'erario statale delle entrate riguardanti la regolarizzazione disciplinata dall'art. 3, commi 204, 208 e 209, della stessa legge n. 662 del 1996;

che, infatti, sebbene tale destinazione non venga specificamente indicata dall'art. 12 della legge n. 448 del 1998, con esso si dispone un mero differimento del termine per la prevista regolarizzazione, sì da lasciare immutata la relativa disciplina anche per ciò che concerne la destinazione delle somme incassate;

che, con memoria depositata il 16 gennaio 2003, si sono costituiti in giudizio, per la Regione Siciliana, nuovi difensori in luogo dei precedenti, facendo proprie le argomentazioni svolte nel ricorso e rassegnando le medesime conclusioni;

che peraltro la difesa della Regione, oltre a rammentare che con sentenza n. 98 del 2000 di questa Corte è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 216, della legge n. 662 del 1996, nella parte in cui non prevede la partecipazione della Regione Siciliana al procedimento relativo alle modalità di attuazione della disposta riserva all'erario, chiede che, nel caso in cui la lesione lamentata con il ricorso si ritenga collegata proprio all'illegittimità dell'art. 12 della legge n. 448 del 1998, questa Corte sollevi innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale della menzionata disposizione per violazione dell'art. 36 dello statuto e del principio di leale cooperazione, alla stregua di quanto già avvenuto nell'ambito del conflitto deciso con la sentenza n. 133 del 2002.

Considerato che la circolare impugnata detta istruzioni applicative in ordine alla disciplina, posta dall'articolo 12 della legge n. 448 del 1998, sul differimento dei termini per la regolarizzazione degli omessi versamenti già contemplata dai commi 204, 208 e 209 dell'art. 3 della legge n. 662 del 1996 e successive modificazioni (comma 1), nonché sulla estensione della medesima regolarizzazione anche all'anno 1996 (comma 2), prevedendo che le relative somme versate dai contribuenti debbano «affluire per intero all'Erario»;

che tuttavia la medesima circolare non può che leggersi in coerenza con il sistema normativo delineato dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni) ed attuato dal d.P.R. 18 maggio 1998, n. 189 (Regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni in materia di versamenti in tesoreria, previste dall'articolo 24, comma 10, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241) e dal decreto ministeriale 22 maggio 1998, n. 183 (Regolamento recante norme per l'individuazione della struttura di gestione prevista dall'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nonché la determinazione delle modalità per l'attribuzione agli enti destinatari delle somme a ciascuno spettanti);

che, segnatamente, detto sistema disciplina la raccolta dei tributi prevedendo, tra l'altro, che le somme dovute agli enti destinatari, tra cui la Regione Siciliana, vengano ad essi riversate soltanto dopo che un'apposita struttura di gestione, centralizzata, abbia provveduto ai conteggi ed alle operazioni di propria competenza;

che, come già ritenuto da questa Corte, la minima dilazione nell'afflusso delle somme alla Regione Siciliana, dovuta alla interposizione di operazioni devolute alla struttura di gestione, non integra una lesione dell'interesse costituzionalmente protetto della Regione medesima (sentenza n. 156 del 2002);

che, pertanto, restando del tutto impregiudicate le pretese della ricorrente nascenti da eventuali violazioni del sistema predetto, l'atto impugnato in questa sede non è idoneo, come tale, a produrre effetti lesivi delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Siciliana in materia finanziaria, giacché la sua portata è circoscritta a fornire istruzioni sulle modalità di versamento dei tributi oggetto della regolarizzazione e non incide in alcun modo sulla loro spettanza (vedi anche ordinanza n. 30 del 2003);

che dunque il ricorso va dichiarato manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Siciliana avverso la circolare del Ministero delle finanze n. 28/E del 5 febbraio 1999, recante «Regolarizzazione degli omessi versamenti in materia di IVA e tributi diretti. Differimento dei termini di cui all'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, previsto dall'art. 12 della legge 23 dicembre 1998, n. 448», iscritto al n. 19 del registro conflitti dell'anno 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0312

N. 80

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Astensione e ricsuazione del giudice - Cause in cui sono parte i magistrati - Foro competente - Mancata previsione di *translatio iudicii* - Dedotta irragionevole disparità di trattamento, rispetto ad altri procedimenti civili e al processo penale, nonché lesione del diritto di difesa e violazione del principio di imparzialità e terzietà del giudice - Mancanza di motivi nuovi rispetto ad una precedente decisione su questioni analoghe - Manifesta infondatezza.

- Cod. proc. civ., art. 53, primo comma, art. 30-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 24, 104 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 30-*bis* e 53, primo comma, del codice di procedura civile promosso con ordinanza in data 28 novembre 2001 dal Tribunale di Roma nel procedimento di ricsuazione proposto da Vitalone Wilfredo, iscritta al n. 53 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di costituzione di Vitalone Wilfredo;

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 28 novembre 2001, pervenuta a questa Corte il 14 gennaio 2002, il Tribunale di Roma, collegio per la trattazione dei ricorsi per ricusazione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24, 104 e 111 della Costituzione, dell'art. 30-*bis* (Foro per le cause in cui sono parti i magistrati) del codice di procedura civile, «nella parte in cui non prevede la *translatio iudicii* anche nel caso del procedimento incidentale di ricusazione», e dell'art. 53, primo comma, del codice di procedura civile (giudice competente), nella parte in cui prevede che «sulla ricusazione decide ... il collegio se è ricusato uno dei componenti del tribunale»;

che, secondo il giudice *a quo*, la previsione dell'art. 53, primo comma, cod. proc. civ., secondo cui sull'istanza di ricusazione di un componente del tribunale decide il collegio, e reciprocamente la non applicabilità a detta fattispecie dell'art. 30-*bis* cod. proc. civ., ai cui sensi le cause in cui sia comunque parte un magistrato, che secondo le norme ordinarie sarebbero attribuite alla competenza di un ufficio giudiziario compreso nel distretto di corte d'appello in cui il magistrato esercita le proprie funzioni, sono di competenza del giudice ugualmente competente per materia, che ha sede nel capoluogo del diverso distretto di corte d'appello determinato ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale, comporterebbero la violazione, in primo luogo, dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole disparità di trattamento fra chi ricusi un giudice civile e chi ricusi un giudice penale (in quanto l'art. 40 cod. proc. pen. prevede che sulla ricusazione di un giudice del tribunale decide la corte d'appello), nonché in raffronto con le situazioni regolate dal ricordato art. 30-*bis* del codice di procedura civile, e dall'art. 8, comma 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, ai cui sensi l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato il quale abbia dato luogo, con i propri atti, alla responsabilità civile dello Stato è proposta davanti al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello determinato ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale;

che, sempre ad avviso del remittente, le norme impugnate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, per lesione del diritto di difesa, che, in quanto maggiormente tutelato nelle altre consimili ricordate situazioni, apparirebbe conculcato nella situazione in questione; nonché con gli artt. 104 e 111 della Costituzione, per violazione del principio di imparzialità del giudice, la cui terzietà il legislatore costituzionale ed ordinario mostrerebbe di voler assicurare anche con la garanzia della assoluta indifferenza nei confronti delle parti del procedimento, segnatamente nel caso in cui la qualità di parte sia assunta da colleghi dello stesso ufficio o addirittura della stessa sezione o dello stesso collegio cui appartengono i giudicanti;

che si è costituito l'avvocato Wilfredo Vitalone, autore dell'istanza di ricusazione nel procedimento *a quo*, aderendo alle censure di costituzionalità mosse dall'ordinanza di rimessione, e richiamando le analoghe questioni sollevate da due ordinanze della Corte d'appello di Perugia e della Corte d'appello di Roma.

Considerato che questioni sostanzialmente analoghe — ancorché riferite al solo art. 53, primo comma, cod. proc. civ. (nonché, in un caso, all'art. 30-*bis* cod. proc. civ., ma sotto un profilo ulteriore), e concernenti il caso della ricusazione di un giudice della corte d'appello anziché del tribunale — sollevate, in riferimento agli stessi parametri, dalle Corti d'appello di Perugia e di Roma, con le ordinanze cui fa richiamo la parte privata costituita nel presente giudizio, sono state decise da questa Corte con la sentenza n. 78 del 2002 — posteriore all'odierna ordinanza di rimessione — nel senso della infondatezza;

che in tale sentenza questa Corte ha escluso che il diritto ad un giudizio equo ed imparziale sia violato quando la decisione sulla ricusazione sia affidata ad un collegio di cui non faccia parte il giudice ricusato, ancorché si tratti della stessa sezione o dello stesso collegio investito della causa nel cui ambito sia intervenuta l'istanza di ricusazione, risultando comunque garantita l'imparzialità dei decidenti, ancorché secondo uno dei diversi modi possibili in cui il legislatore può comporre l'esigenza di imparzialità del giudizio con i concorrenti interessi alla speditezza e alla ragionevole durata dei processi e alla salvaguardia delle esigenze organizzative degli apparati giudiziari; e ha escluso altresì che la disciplina denunciata violi i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, in riferimento alle differenze fra la disciplina censurata e quella riservata dal legislatore alla ricusazione nell'ambito del processo penale, nonché alle cause civili di cui sia parte un magistrato (e la stessa considerazione non può non valere anche con riguardo alla disciplina del procedimento di rivalsa nei confronti del magistrato, regolato dall'art. 8 della legge n. 117 del 1988);

che l'odierna ordinanza non adduce motivi nuovi o comunque tali da indurre la Corte ad una diversa soluzione;

che pertanto la questione deve essere giudicata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, primo comma, del codice di procedura civile, e dell'art. 30-bis del medesimo codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 104 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Roma con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0313

N. 81

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Astensione e ricusazione del giudice - Improponibilità dell'istanza per un motivo sopravvenuto ovvero conosciuto dopo l'inizio della trattazione o della discussione della causa - Dedotta diversità di trattamento per situazioni omogenee, con pregiudizio dei principî di inviolabilità del diritto di difesa e di imparzialità del giudice - Omessa indicazione delle circostanze di fatto che renderebbero rilevante la questione - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. civ., art. 52, secondo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, del codice di procedura civile, promosso con ordinanza del 6 giugno 2002 dal Tribunale di Gorizia sull'istanza di ricusazione proposta da Cavallo Stefano, iscritta al n. 401 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Fernanda Contrì.

Ritenuto che il Tribunale di Gorizia, con ordinanza emessa il 6 giugno 2002, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, del codice

di procedura civile, «nella parte in cui non prevede, noto essendo al ricusante il nome dei giudici in corso di causa, la possibilità della proposizione dell'istanza di ricusazione per un motivo d'astensione (o della sua conoscenza) sopravvenuto posteriormente all'inizio della trattazione o discussione della causa»;

che il giudice *a quo*, cui è rimessa la decisione in ordine ad una istanza di ricusazione proposta nei confronti di un giudice di pace, afferma che il legislatore ha posto un onere di attivazione del procedimento in questione con esclusivo riferimento all'inizio del processo e alla sussistenza di una causa di astensione già concretata;

che la puntualità della previsione normativa non consentirebbe, ad avviso del rimettente, interpretazioni estensive o analogiche, con la conseguenza che sarebbe previsto un trattamento normativo diverso per situazioni omogenee, con pregiudizio dei principi di inviolabilità del diritto di difesa e di imparzialità del giudice;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità della questione ovvero per la manifesta infondatezza della medesima;

che secondo la difesa erariale l'ordinanza di rimessione è priva della indicazione delle circostanze di fatto che renderebbero rilevante la questione nel giudizio *a quo* e non esplicita le ragioni dell'asserito contrasto della norma censurata con i parametri costituzionali invocati;

che, ad avviso dell'Avvocatura, la questione sarebbe comunque infondata, in quanto i termini stabiliti nel secondo comma dell'art. 52 cod. proc. civ., che si riferiscono all'ipotesi in cui il motivo di ricusazione sia noto o conoscibile, possono essere superati, allorché la causa di astensione sopravvenga o sia conosciuta in epoca successiva, fino a che non si sia esaurita la fase decisoria.

Considerato che il giudice *a quo* lamenta che l'art. 52, secondo comma, del codice di procedura civile non prevede la possibilità di proporre istanza di ricusazione dopo l'inizio della trattazione o della discussione, quando la causa di ricusazione sia sopravvenuta ovvero sia conosciuta in corso di causa;

che il rimettente non specifica tuttavia né quando sia stata proposta la ricusazione, né quale sia il motivo che avrebbe dovuto obbligare il giudice ad astenersi e che avrebbe consentito di proporre la ricusazione, né per quale ragione non sia stata tempestivamente proposta l'istanza di ricusazione; né, infine, in quale momento processuale sia intervenuta la causa di astensione;

che la mancanza di tali indicazioni non consente di verificare la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*;

che risulta altresì del tutto insufficiente la motivazione relativa all'asserita violazione dei parametri costituzionali invocati;

che tali diffuse carenze determinano pertanto la inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, secondo comma, del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale di Gorizia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 82

Sentenza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Dipendenti ministeriali - Ritardo nella corresponsione di crediti di lavoro - Divieto di cumulo di rivalutazione monetaria e interessi - Dedotta disparità di trattamento rispetto al dipendente privato, con ingiustificato vantaggio di una parte processuale, lesione del principio di protezione del lavoro e di solidarietà sociale - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 1994, n. 724, art. 22, comma 36.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 24, 35 e 36.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza del 18 ottobre 2001 emessa dal Tribunale di Pisa nel procedimento civile vertente tra Alberto Agonici ed altro e il Ministero della giustizia, iscritta al n. 957 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto in fatto

1. — Con l'ordinanza indicata in epigrafe — resa nel corso di un giudizio promosso da dipendenti del Ministero della giustizia, per ottenere il pagamento dei benefici retributivi previsti dal d.P.R. n. 344 del 1983 (Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 29 aprile 1983 concernente il personale dei Ministeri ed altre categorie) con interessi e rivalutazione monetaria — il Tribunale di Pisa ha proposto, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 35 e 36 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Il giudice rimettente ritiene che tale norma — prevedendo l'applicazione agli emolumenti di natura retributiva spettanti ai pubblici dipendenti dell'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) — «esprime il divieto di liquidare anche la rivalutazione monetaria nei crediti del pubblico dipendente».

Premesso che, a seguito della riforma del 1993 (integrata dai successivi interventi, fino al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche»), il rapporto di lavoro del pubblico dipendente privatizzato deve ormai definirsi regolato dalle norme relative al lavoro subordinato nell'impresa (identica essendo la causa del contratto), il rimettente afferma che la pubblica amministrazione-datore di lavoro, una volta costituito il rapporto con il suo dipendente, non possa più esercitare, nella gestione del contratto, alcun potere pubblico.

Pertanto, rappresentando la retribuzione del pubblico dipendente un credito di lavoro, le conseguenze del ritardato pagamento dovrebbero essere regolate dall'art. 429 del codice di procedura civile, secondo cui il giudice,

quando pronuncia condanna in favore del lavoratore, provvede, anche d'ufficio, a liquidare sulla somma rivalutata gli interessi e la rivalutazione monetaria, così realizzando una forma di tutela differenziata in favore della parte sostanzialmente e processualmente più debole.

Viceversa, il credito di lavoro del pubblico dipendente (sebbene di natura identica a quello del lavoratore dipendente privato) non è assistito dalla regola del cumulo di interessi e rivalutazione, ma dal diverso criterio dell'assorbimento già dettato per i crediti previdenziali dall'art. 16, comma 6 della legge n. 412 del 1991.

La norma impugnata, pertanto, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 36 Cost., in quanto il trattamento del credito retributivo del dipendente pubblico risulta diverso da quello del dipendente privato, rispetto al quale il censurato divieto di cumulo non opera a seguito della sentenza n. 459 del 2000 di questa Corte.

Essa lede altresì l'art. 24 Cost., giacché l'esclusione del cumulo agevola ingiustificatamente una delle parti processuali, che trae vantaggio dal proprio inadempimento.

Né, infine — a giudizio del tribunale — la tutela dei principi di protezione del lavoro e di solidarietà sociale può essere subordinata ad esigenze del bilancio pubblico, non avendo tali esigenze carattere assoluto, e non potendo comprimere diritti costituzionalmente garantiti, attinenti al sostentamento di soggetti meritevoli di protezione differenziata. Ne risulta quindi la lesione degli artt. 2, 4 e 35 della Costituzione.

2. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso nel senso della non fondatezza della sollevata questione, svolgendo una analitica ricostruzione del sistema di liquidazione degli accessori del credito retributivo dovuto al lavoratore e delle ragioni di contenimento della spesa pubblica sottese ai ripetuti interventi legislativi e giurisdizionali in materia, per effetto dei quali, attualmente (a seguito della citata sentenza n. 459 del 2000), i soli trattamenti retributivi dei lavoratori dipendenti privati sono assoggettati al regime del cumulo tra interessi e rivalutazione monetaria di cui all'interpretazione corrente dell'art. 429 cod. proc. civ., mentre i trattamenti retributivi dei lavoratori pubblici ed i crediti previdenziali sono assoggettati al regime dell'assorbimento di cui all'art. 16, comma 6, della legge n. 412 del 1991.

L'Avvocatura erariale osserva che tale diversità è giustificata dall'esigenza di risanamento della finanza pubblica, che impone un necessario temperamento della tutela del pubblico dipendente con le disponibilità della finanza pubblica; comunque, tale temperamento si estrinseca pur sempre — attraverso i caratteri di specialità del regime *de quo* rinvenibili nello stesso terzo comma dell'art. 429 cod. proc. civ. — in un regime privilegiato e più garantista rispetto a quello generale dei crediti pecuniari cui all'art. 1224 cod. civ.

Quanto, poi, alla ragionevolezza del diverso trattamento tra categorie di dipendenti, l'Avvocatura rileva che il rapporto di lavoro contrattualizzato con le pubbliche amministrazioni e il rapporto di lavoro subordinato privato rimangono diversi, onde non è possibile ricostruire le loro discipline in termini unitari. Pertanto, la normativa in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni costituisce un *corpus* dotato di autonomia, rispetto al quale non è affatto scontato l'automatico ed integrale richiamo ai principi ed alle interpretazioni affermate nel settore del lavoro alle dipendenze dei privati.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Pisa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica). A giudizio del rimettente la norma — nella parte in cui prevede che il divieto di cumulo di interessi e rivalutazione monetaria posto dall'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), si applica anche all'ipotesi di ritardo nella corresponsione degli emolumenti di natura retributiva spettanti ai pubblici dipendenti — si pone in contrasto: *a*) con l'art. 36 della Costituzione, in quanto il credito di lavoro, avendo funzione alimentare, richiede comunque una tutela differenziata in favore della parte sostanzialmente e processualmente debole del rapporto, a prescindere dalla posizione soggettiva del datore di lavoro; *b*) con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento derivante dal fatto che il criterio del cumulo di interessi e rivalutazione monetaria si applica invece (a seguito della sentenza di questa Corte n. 459 del 2000) ai lavoratori dipendenti privati, nonostante l'intervenuta integrale equiparazione del rapporto di lavoro pubblico al rapporto privato e l'identica situazione di debolezza in cui versa il lavoratore; *c*) con l'art. 24 Cost., poiché l'esclusione del cumulo agevola ingiustificatamente una delle parti processuali, che trae indebito vantaggio dal proprio inadempimento; *d*) con gli artt. 2, 4 e 35 Cost., in quanto la prioritaria tutela riservata all'individuo, in tutte le sue manifestazioni, deve determinare, in caso di concorrenza, la recessione di ogni altro diverso valore, pur di rango costituzionale, comprese le esigenze di risanamento della finanza pubblica.

2. — La questione non è fondata.

Questa Corte, con la sentenza n. 459 del 2000, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma oggetto dell'odierno scrutinio, nella parte in cui estendeva all'ipotesi dell'inadempimento dei crediti retributivi dei lavoratori subordinati privati la regola della non cumulabilità degli interessi e della rivalutazione monetaria, già prevista per i crediti previdenziali dall'art. 16, comma 6, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, così sottraendoli al regime di cui all'art. 429, terzo comma, del codice di procedura civile. E nell'occasione ha rilevato, tra l'altro, che la materia concernente le conseguenze del ritardato adempimento dei crediti di lavoro non è estranea alla garanzia costituzionale della giusta retribuzione, giacché la puntualità della corresponsione del dovuto concorre, insieme alla congruità del suo ammontare, ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita.

Questo ovviamente — il punto deve essere ribadito anche in questa sede — non significa affatto che il meccanismo del cumulo di interessi e rivalutazione monetaria, di cui al terzo comma dell'art. 429 cod. proc. civ., debba ritenersi principio costituzionalizzato. Vuol dire solamente che il legislatore è libero di sostituire quel meccanismo con altro, restando ferma la necessità di riconoscere ai crediti di lavoro un'effettiva specialità di tutela rispetto alla generalità degli altri crediti, cui si riferisce l'art. 1224 cod. civ., ponendo una remora all'inadempimento del datore di lavoro mediante la previsione di un meccanismo di riequilibrio del vantaggio patrimoniale indebitamente da lui conseguito.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del divieto di cumulo di interessi e rivalutazione — relativamente al rapporto di lavoro privato — risulta decisamente fondata sulla constatazione che la norma impugnata poteva incentivare l'inadempimento del datore di lavoro, consentendogli di lucrare (con investimenti finanziari, pur privi di rischio) l'eventuale differenziale tra il rendimento dell'investimento ed il tasso di svalutazione.

Siffatta *ratio decidendi* non può essere automaticamente estesa al datore di lavoro pubblico. La pubblica amministrazione infatti conserva pur sempre — anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato — una connotazione peculiare (sentenza n. 275 del 2001), sotto il profilo — per quanto qui rileva — della conformazione della condotta cui essa è tenuta durante lo svolgimento del rapporto al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento, cui è estranea ogni logica speculativa.

3. — Non esistendo una necessità di predisporre per il datore di lavoro pubblico le stesse remore all'inadempimento, deve escludersi quella omogeneità di situazioni, cui il rimettente ricollega l'asserita lesione del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della Costituzione.

4. — D'altro canto, la norma impugnata prevede per gli accessori dei crediti di lavoro pubblico una disciplina comunque diversificata rispetto a quella dei crediti comuni, e per taluni aspetti più favorevole per il lavoratore, giacché gli attribuisce automaticamente il beneficio della rivalutazione a titolo di maggior danno e lo esonera dall'onere della relativa prova.

Pertanto, la tutela della giusta retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, nel senso chiarito dalla sentenza n. 459 del 2000, deve ritenersi assicurata anche per i lavoratori dipendenti dalle pubbliche amministrazioni.

5. — Quanto poi alla dedotta lesione del diritto di azione e di difesa del lavoratore, è sufficiente richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il parametro dell'art. 24 della Costituzione non è evocabile in riferimento a norme sostanziali (quale quella in questione).

6. — Le censure di violazione degli artt. 2, 4 e 35 della Costituzione si risolvono in una diversa prospettiva di quelle precedentemente esaminate, onde — al pari di esse — devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 36, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 24, 35 e 36 della Costituzione, dal Tribunale di Pisa, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 83

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Stato di dissesto - Procedura di risanamento - Mancanza di termini perentori - Lamentata lesione della *par condicio creditorum* e del diritto di difesa - Questione sollevata da giudice che non deve fare applicazione della normativa censurata - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 253 e seguenti.
- Costituzione, artt. 3, 10 e 24.

Enti locali - Esecuzione forzata nei loro confronti - Inammissibilità di pignoramento presso soggetti diversi dai tesorieri - Lamentata deroga al principio della responsabilità globale del debitore, del diritto di agire in giudizio e del principio di eguaglianza - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 159.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 159, 253 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso con ordinanza del 17 aprile 2001 dal Tribunale di Reggio Calabria, sezione distaccata di Melito Porto Salvo, nei procedimenti civili riuniti vertenti tra il Comune di Ischia e la Grafica Nappa S.n.c., iscritta al n. 831 del registro ordinanze 2001 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, 1^a serie speciale, dell'anno 2001.

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

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio di opposizione ad una esecuzione mobiliare presso terzi, il Tribunale di Reggio Calabria — sezione distaccata di Melito Porto Salvo — con ordinanza del 17 aprile 2001 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 159, 253 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali);

che il rimettente — premesso che il debitore Comune di Ischia ha eccepito la improcedibilità e la inammissibilità dell'esecuzione per essere stato il pignoramento eseguito presso soggetto diverso dal suo tesoriere e nonostante il proprio stato di dissesto — dà conto di aver già sollevato, nell'ambito del medesimo giudizio, questione di legittimità costituzionale degli artt. 81 e seguenti del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali), definita dalla Corte costituzionale, a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 267 del 2000 che aveva sostituito le disposizioni allora censurate, con ordinanza n. 8 del 2001 di restituzione degli atti al giudice *a quo* per il riesame della rilevanza della questione;

che, secondo il rimettente, l'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, avente contenuto identico all'art. 113 del d.lgs. n. 77 del 1995, non ammettendo procedure di esecuzione e di espropriazione forzata nei confronti degli enti

locali presso soggetti diversi dai rispettivi tesorieri, risulterebbe lesivo degli artt. 3 e 24 della Costituzione, derogando «al principio della responsabilità globale del debitore che, anche se esercente un funzione pubblica, non può sottrarre beni e somme» alla garanzia dei creditori, se non nei limiti in cui sono destinati a pubblico servizio «per disposizione di legge od atto amministrativo»;

che il rimettente ritiene in contrasto con gli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione anche gli artt. 253 e seguenti ed in particolare l'art. 254 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui, nel disciplinare la procedura volta al risanamento degli enti locali per i quali sia intervenuta dichiarazione di dissesto, «non prevede espressamente e/o non imponga alla C.S.L. termini perentori, ma semplicemente dilatori per il completamento della procedura di dissesto»;

che, secondo il rimettente, la normativa in esame, fissando termini «semplicemente dilatori», sarebbe lesiva del principio della *par condicio creditorum* e del diritto di difesa e finirebbe, inoltre, per sottrarre il creditore al suo giudice naturale poiché «l'eventuale contraddittorio (sarebbe) limitato alla verifica dell'ammissione del credito da parte di un organo amministrativo e non dall'a.g.»;

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

che, la difesa pubblica, riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000, rileva che la inammissibilità di procedure esecutive in danno degli enti locali in forme diverse dalla esecuzione presso i rispettivi tesorieri è strumentale alla effettiva attuazione del «principio (...) dell'impignorabilità delle somme di denaro specificamente destinate ad un pubblico servizio»;

che, quanto agli artt. 253 e seguenti del Testo unico citato, l'Avvocatura, ricordato che la Corte costituzionale ha già positivamente scrutinato la normativa relativa al risanamento degli enti locali dissestati, osserva che la mancata previsione di termini perentori entro i quali l'organo straordinario di liquidazione debba svolgere i propri compiti non contrasta né con l'art. 3 né con l'art. 24 della Costituzione, in quanto la perentorietà del termine comporterebbe, dopo la sua scadenza, la decadenza dell'organo liquidatorio dal potere di agire, con conseguente paralisi della procedura ed impossibilità di pagare i creditori dell'ente dissestato;

che, secondo la difesa pubblica, mentre l'organo di liquidazione incorrerebbe in responsabilità in caso di violazione dei suoi doveri, i creditori dell'ente, come del resto già evidenziato dalla Corte costituzionale, sarebbero, comunque, avvantaggiati dallo svolgimento della procedura di dissesto, avendo, in tal modo, maggiore possibilità di vedere realizzato il proprio credito, senza essere pregiudicati dalla durata della procedura, potendo, comunque, agire in sede giudiziale, tornato l'ente *in bonis*, per il pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria.

Considerato che, in riferimento alla censura rivolta agli «artt. 253 e ss. ed in particolare, nel caso di specie, (all'art.) 254» del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il rimettente lamenta il fatto che la disciplina in questione non fisserebbe termini perentori per la conclusione della procedura di risanamento degli enti locali in stato di dissesto;

che tale censura è manifestamente inammissibile, non dovendo il giudice rimettente fare applicazione della normativa censurata;

che, per quanto concerne l'affermato contrasto dell'art. 159 del d.lgs. n. 267 del 2000 con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, deve preliminarmente osservarsi che la norma in questione riproduce senza sostanziali modifiche l'art. 113 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, il quale, a sua volta, trae origine dal comma 1-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, nella legge n. 68 del 19 marzo 1993, disposizione quest'ultima posta a base del giudizio di opposizione alla esecuzione nell'ambito del quale è stata sollevata la presente questione di costituzionalità;

che può, in tal senso, affermarsi la rilevanza della questione, non implausibilmente trasposta dal rimettente sulla norma ora vigente;

che, tuttavia, la norma censurata, limitandosi a fissare una semplice modalità della azione esecutiva, evidentemente funzionale alla esigenza di imprimere — secondo quanto previsto dai commi 2 e 3 della stessa norma — una specifica destinazione alle risorse finanziarie dell'ente locale a tutela dell'interesse pubblico, non risulta di per sé lesiva né del diritto di agire in giudizio né del principio di eguaglianza garantito dall'art. 3 della Costituzione;

che, per le considerazioni esposte, la questione va dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 253 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Reggio Calabria, sezione distaccata di Melito Porto Salvo, con l'ordinanza in epigrafe;

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 159 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale di Reggio Calabria, sezione distaccata di Melito Porto Salvo, con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0316

n. 84

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Corte dei conti - Giudizi in materia di pensione privilegiata - Appello consentito per soli motivi di diritto - Lamentata incongruenza e irragionevolezza, con disparità di trattamento e lesione del diritto di difesa - Manifesta infondatezza della questione.

- D.L. 15 novembre 1993, n. 453 (convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19), art. 1, comma 5, ultima parte.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 113.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, ultima parte, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, promosso con ordinanza del 4 luglio 2002 dalla Corte dei conti — sezione giu-

risdizionale d'appello per la Regione Siciliana, sul ricorso proposto da Romano Maria Annunziata, nella qualità di tutrice di C.M., contro il Ministero della difesa, iscritta al n. 409 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, 1ª serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione di Romano Maria Annunziata, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che la Corte dei conti — sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con ordinanza del 4 luglio 2002, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, ultima parte, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 (Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui prevede l'appello in materia di pensioni per soli motivi di diritto e definisce questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni;

che il giudice *a quo* ha esposto, in fatto, di essere stato investito dell'appello in ordine alla richiesta di concessione di un trattamento pensionistico di privilegio per una patologia mentale che il ricorrente assume dipendente da causa di servizio militare di leva;

che il remittente ha ritenuto la questione rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata;

che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione in questione sarebbe «al suo interno» incongruente, in quanto, allo stesso tempo, limita l'appello pensionistico ai soli motivi di diritto e qualifica come questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni, con ciò precludendo «in ogni caso» l'appello nelle materie specificate, e cioè tanto nell'ipotesi in cui l'appello sia fondato su motivi di fatto, quanto in quella in cui sia basato su questioni di diritto;

che detta limitazione dell'appello pensionistico «a particolari motivi di impugnazione» non è sorretta da una «ragionevole giustificazione», perché l'intento del legislatore di non trasferire in appello il notevole numero di cause già pendenti in primo grado costituisce un «elemento estrinseco» alle ragioni di tutela del pensionato;

che, inoltre, la norma in questione determina per il ricorrente una «disparità sostanziale di trattamento in ordine alla garanzia del doppio grado di giurisdizione», secondo che gli venga negato, in primo grado, un trattamento pensionistico per motivi di diritto ovvero per motivi di fatto, trattandosi «di situazioni di identica natura»;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata manifestamente infondata;

che si è costituito, fuori termine, il ricorrente nel giudizio *a quo*.

Considerato che la Corte dei conti — sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in parola, ritiene che l'art. 1, comma 5, ultima parte, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 19 del 1994 sarebbe lesivo degli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, poiché la scelta legislativa, limitando ad un solo grado di giudizio la tutela dei diritti del pensionato nei confronti degli atti amministrativi illegittimi, sarebbe, allo stesso tempo, intrinsecamente incongrua, priva di ragionevole giustificazione e determinerebbe una disparità di trattamento tra situazioni di identica natura;

che, in ordine alle lamentate censure, va innanzitutto ricordata la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nella regolamentazione dei diversi istituti processuali e nella previsione di forme differenziate di tutela con riguardo alla particolarità del rapporto dedotto in giudizio, nel rispetto del criterio della ragionevolezza (*ex plurimis*: sentenze n. 82 del 1996, n. 429 del 1998 e n. 165 del 2000);

che non esiste un principio costituzionale del doppio grado della cognizione di merito, non inerendo tale istituto alla garanzia del diritto di difesa, sicché il legislatore può diversamente strutturare il giudizio di appello (sentenza n. 585 del 2000);

che la garanzia della difesa si realizza non tanto con la duplicità della cognizione della causa da parte di giudici di merito diversi, ma con la possibilità concreta che nel processo vengano prospettate le domande e le ragioni delle parti, che non siano legittimamente precluse (sentenza n. 117 del 1973);

che ragionevolmente il legislatore, data la specificità della materia, ha limitato l'appello ai soli motivi di diritto e, definendo questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni, non è incorso in alcuna incongruenza, in quanto detti giudizi, a meno che non si tratti di difetto assoluto di motivazione (Corte dei conti, sezioni riunite, n. 10/QM del 2000), non richiedono necessariamente un doppio grado di cognizione. Essi, infatti, si configurano, in prime cure, come riesame di un complesso procedimento amministrativo improntato ai principi della trasparenza e del contraddittorio e riguardano essenzialmente il problema dell'insorgenza del diritto, verificabile con la piena garanzia dell'impiego di tutti i mezzi istruttori per la «ricerca della verità» (sentenze n. 146 del 1987 e n. 251 del 1989; ordinanza n. 131 del 1998);

che dette limitazioni, diversamente da quanto ritiene il giudice *a quo*; appaiono pienamente ragionevoli, anche perché non si fondano su motivi estrinseci, ma ineriscono alla specificità della materia;

che, per quanto infine concerne la censura di una irragionevole disparità di trattamento in ordine alla garanzia del doppio grado di giurisdizione in presenza di situazioni di identica natura, va tenuto presente che non possono considerarsi di «identica natura» le questioni concernenti l'interpretazione di norme giuridiche e quelle riguardanti aspetti medico-legali del contenzioso pensionistico, essendo fondate su presupposti e logiche ontologicamente diversi;

che, per i profili anzidetti, la questione di legittimità costituzionale della norma denunciata in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione deve ritenersi manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, ultima parte, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 85

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Dichiarazione di idoneità a favore di persone singole (non coniugate) - Esclusione - Lamentata irragionevolezza, con lesione dei diritti del minore e discriminazione nei confronti di minori stranieri - Incerta individuazione delle norme censurate - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 4 maggio 1983, n. 184, art. 29-*bis*, come introdotto con legge 31 dicembre 1998, n. 476 e «norme collegate».
- Costituzione, artt. 2, 3 e 30; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) introdotto dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1983. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri) «e delle norme collegate» promosso con ordinanza del 19 marzo 2002 dal Tribunale per i minorenni di Cagliari sul ricorso proposto da Annalisa Dessalvi, iscritta al n. 350 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Ritenuto che nel corso di un procedimento di volontaria giurisdizione promosso dalla signora Annalisa Dessalvi, per il conseguimento di dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale della minore N.R., di nazionalità bielorusa, il Tribunale per i minorenni di Cagliari ha sollevato, di ufficio, con ordinanza emessa il 19 marzo 2002, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione, dell'art. 29-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come introdotto con legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1983. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri) «e delle norme collegate», laddove «escludono la possibilità di ottenere la idoneità all'adozione internazionale, in casi particolari, alle persone singole»;

che — a detta del giudice rimettente — la signora Annalisa Dessalvi, dell'età di 45 anni, non coniugata, intende adottare la minore N.R., undicenne, di nazionalità bielorusa, con la quale è affettivamente legata da cinque anni (trattenendola ogni anno presso di sé per più di novanta giorni);

che la minore si trova in stato di abbandono in un orfanotrofio della Repubblica di Belarus — ai genitori è stata tolta la potestà genitoriale — ha due fratelli, di sedici e diciassette anni, di cui il primo detenuto e l'altro ricoverato in orfanotrofio, ed è bisognosa di serie e tempestive cure, anche chirurgiche, per grave infermità all'udito;

che la ricorrente è stata ritenuta dai competenti servizi sociali in possesso di risorse personali e familiari per accudire un minore in stato di abbandono ed offrirgli valide opportunità di crescita in ambiente accogliente e ricco di stimoli;

che, secondo l'ordinamento interno bielorusso, è necessaria, ai fini della pronuncia di adozione della minore in favore di Annalisa Dessalvi, la declaratoria di idoneità di quest'ultima all'adozione internazionale;

che il decreto di adozione potrebbe essere emesso dal competente Tribunale della Repubblica bielorusso, in assenza di richieste di adozione della minore da parte di cittadini bielorusso, a condizione che l'aspirante non richieda che sia conservata la segretezza dell'adozione e che non siano impediti i contatti con i fratelli;

che il diritto interno bielorusso prevede la possibilità di provvedimenti analoghi all'adozione italiana in casi particolari, che non rompe i rapporti con la famiglia di origine, e non conserva la segretezza (art. 44 lettera *d*), legge 184 del 1983), anche a favore di persone singole;

che, secondo la Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 che la Bielorussia ha sottoscritto ma non ratificato, non vi è riserva assoluta di adozione a favore di coniugi;

che, con la legge di ratifica della Convenzione da parte dello Stato italiano (legge 31 dicembre 1998, n. 476), la possibilità di adozione da parte di singoli è stata però limitata — secondo il giudice *a quo* — alle sole ipotesi di cui all'art. 44, comma 1, lettera *a*) della legge n. 184 del 1983, e cioè all'ipotesi di adozione di minori orfani da parte di parenti o di persona che abbia avuto con il minore rapporti stabili o duraturi prima di morire (art. 31, n. 2, della legge n. 184 del 1983, come sostituito dalla legge n. 476 del 1998), e non anche ai casi particolari dell'art. 44, lettera *d*), e che la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale resta conseguentemente limitata dall'art. 29-*bis*, della legge n. 184 del 1983, come modificato dalla legge n. 476 del 1998, ai coniugi, salva la limitata eccezione dei minori orfani;

che, ferma restando la preferenza dell'adozione a favore di coppie sposate, la soluzione legislativa potrebbe apparire irragionevole ove si tratti di bambini in stato di abbandono per cui non vi sia possibilità concreta di adozione se non a favore di persone singole (art. 3 Cost.), nonché in contrasto con il diritto del minore in stato di abbandono, italiano e straniero, ad essere allevato in ambiente idoneo (art. 30 Cost.);

che il diritto del minore abbandonato ad avere una famiglia in difetto di quella di sangue, riguarda anche gli stranieri, e che limitare l'adozione internazionale alle coppie, comporterebbe una discriminazione contro i bambini stranieri, sottraendoli così alle garanzie offerte dalla legge italiana (art. 2 Cost.);

che la questione appare rilevante — il pubblico ministero ha espresso parere favorevole all'accoglimento del ricorso della Annalisa Dessalvi, sempre che si superino gli ostacoli esistenti nell'attuale disciplina legislativa — perché se l'art. 29-*bis* prevedesse la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale a favore di singoli anche nelle ipotesi dell'art. 44 lettera *d*), la ricorrente potrebbe dar corso alle pratiche di adozione nei confronti della minore bielorusso.

Considerato che la questione sollevata investe l'art. 29-*bis* della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come introdotto con la legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1983. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri) e «le norme collegate», laddove «escludono la possibilità di ottenere la idoneità all'adozione internazionale, in casi particolari, alle persone singole», per violazione dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole esclusione dell'adozione da parte di singoli a favore di bambini in stato di abbandono; dell'articolo 30 della Costituzione, per violazione del diritto del minore in stato di abbandono, italiano e straniero, ad essere allevato in ambiente idoneo; dell'articolo 2 della Costituzione, per sottrazione del minore straniero alle garanzie offerte dalla legge italiana e discriminazione rispetto al minore italiano;

che il giudice rimettente omette la specifica indicazione di quali siano «le norme collegate» di cui lamenta la incostituzionalità, ma che ciò non indurrebbe l'inammissibilità della questione, ove, sulla base dell'intero contesto della ordinanza, le stesse fossero completamente individuabili (sentenza n. 82 del 1989);

che, nella specie, seguendo il filo del ragionamento del Tribunale per i minorenni di Cagliari, le norme individuabili, che, in teoria, dovrebbero essere dichiarate incostituzionali, insieme, o in combinato disposto, con l'art. 29-bis della legge n. 184 del 1983, sono — con riferimento alla stessa legge — l'art. 44, che individua le ipotesi di adozione in casi particolari, cui prelude la dichiarazione di idoneità, oggetto del procedimento nel giudizio *a quo*, e l'art. 31, comma 2, dal quale il rimettente pretende di inferire un ostacolo all'adozione internazionale in casi particolari, al di fuori della ipotesi di cui all'art. 44, lettera *a*);

che tale individuazione delle norme collegate non è però sufficiente a dare ingresso all'esame della questione sollevata, non essendo desumibile dall'ordinanza di rimessione la censura dell'art. 36, comma 2, lettera *b*) della stessa legge per il quale «l'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali [quale è nella specie la Bielorussia], possono essere dichiarati efficaci in Italia, a condizione che: *a*) sia accertata la condizione di abbandono del minore straniero o il consenso dei genitori naturali ad una adozione che determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia di origine» ed il cui esame è invece necessario al fine di stabilire l'ammissibilità o meno dell'adozione in casi particolari, in tema di adozione internazionale, con la connessa questione di costituzionalità della previsione ove si concluda per l'inammissibilità;

che la mancanza della sottoposizione a censura di incostituzionalità di quest'ultima disposizione — a prescindere, in questa sede, da ogni giudizio sulla fondatezza della censura stessa — determina la violazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) che impone al giudice *a quo* l'indicazione delle disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge, dello Stato o della regione (che assuma) viziata da illegittimità costituzionale;

che il generico richiamo, nell'ordinanza di rimessione, a norme collegate da dichiarare incostituzionali, senza possibilità di individuarle sulla base dell'ordinanza stessa, comporta l'inammissibilità della questione, dal momento che tale individuazione costituisce il veicolo obbligato di accesso al giudizio di costituzionalità (sentenza n. 188 del 1995);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), come introdotto con legge 31 dicembre 1998, n. 476 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta all'Aja il 29 maggio 1983. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri) «e delle norme collegate», sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 della Costituzione, dal Tribunale per i minorenni di Cagliari, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 86

Ordinanza 12 - 27 marzo 2003

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di un parlamentare per il reato di diffamazione a mezzo stampa in danno di un magistrato - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Milano nei confronti della Camera dei deputati - Delibazione preliminare - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione della Camera dei deputati 14 marzo 2002.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 14 marzo 2002 relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Marcello Dell'Utri nei confronti del dott. Giancarlo Caselli ed altri, promosso dal Tribunale di Milano — sezione sesta penale, con ricorso depositato il 3 maggio 2002 ed iscritto al n. 219 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2003 il giudice relatore Paolo Maddalena.

Ritenuto che, con ricorso del 17 aprile 2002, il Tribunale di Milano — sezione sesta penale, in composizione monocratica, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla deliberazione, adottata il 14 marzo 2002 (doc. IV-*quater*; n. 13), secondo la quale le dichiarazioni oggetto del procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa, instaurato davanti allo stesso tribunale, a carico dell'on. (ora senatore) Marcello Dell'Utri riguardano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, con conseguente insindacabilità a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, come esposto nell'atto che promuove il conflitto, i fatti per cui si procede in sede penale contro il parlamentare Marcello Dell'Utri si concretano in talune dichiarazioni rese nel corso di un'intervista pubblicata il 10 marzo 1999 su un quotidiano a diffusione nazionale, ritenute offensive, secondo la prospettazione accusatoria, della reputazione del dott. Giancarlo Caselli e di altri magistrati;

che la Giunta per le autorizzazioni a procedere — la cui proposta è stata recepita dall'Assemblea — ha ritenuto le dichiarazioni oggetto dell'imputazione a carico del parlamentare riconducibili alla previsione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, in quanto esse costituiscono «espressione di un diritto di critica di un membro della Camera» e comunque «conseguenti agli atti tipici del mandato»;

che il ricorrente, richiamando la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000 e n. 389 del 1998), ha ritenuto che non compete alla Camera dei deputati, bensì al giudice penale, qualificare quale manifestazione del diritto di critica politica la dichiarazione addebitata al parlamentare;

che, inoltre, il Tribunale di Milano ha ritenuto che nella condotta contestata all'on. Marcello Dell'Utri non sarebbero ravvisabili quei connotati di «identità sostanziale di contenuto fra l'opinione espressa in sede parlamentare e quella manifestata in sede esterna»;

che il ricorrente ha sostenuto che la deliberazione della Camera dei deputati, basata su un'errata valutazione dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione per il valido esercizio del potere che rappresenta, avrebbe illegittimamente interferito nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria costituzionalmente garantite;

che, per tali ragioni, il Tribunale di Milano ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e ha chiesto l'annullamento dell'indicata deliberazione.

Considerato che in questa fase del giudizio la Corte è chiamata a deliberare, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, senza contraddittorio delle parti e *prima facie*; se il ricorso sia ammissibile, valutando se sussistano i requisiti soggettivo ed oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, impregiudicata ogni definitiva decisione, anche circa l'ammissibilità;

che, sotto il profilo soggettivo, il Tribunale di Milano è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, quale organo competente a dichiarare definitivamente, nel procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio delle funzioni svolte in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita;

che, parimenti, la Camera dei deputati è legittimata ad essere parte del presente conflitto di attribuzione, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere che rappresenta in relazione all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità;

che, sotto il profilo oggettivo, l'autorità giudiziaria ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza dell'esercizio, ritenuto illegittimo, del potere, spettante alla Camera, di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un proprio membro, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale di Milano - sezione sesta, in composizione monocratica, nei confronti della Camera dei deputati, con l'atto indicato in epigrafe;

Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia comunicazione della presente ordinanza al Tribunale di Milano - sezione sesta penale, in composizione monocratica, autorità giudiziaria ricorrente;*

b) *che il ricorso e la presente ordinanza, siano notificati, a cura del ricorrente, alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati nella cancelleria di questa Corte entro il termine di venti giorni dalla notificazione, ai sensi dell'art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 87

Sentenza 13 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Dipendenti delle Ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita - Liquidazione in base alla quota di indennità integrativa speciale al 48 per cento anziché al 60 per cento - Lamentata irragionevolezza e disparità di trattamento rispetto ad altri lavoratori - Non fondatezza della questione.

- Legge 29 gennaio 1994, n. 87, artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2; legge 14 dicembre 1973, n. 829, artt. 14 e 36.
- Costituzione, artt. 3, 36 e 38.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lett. *b*), e 2 della legge 29 gennaio 1994, n. 87 (Norme relative al computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti), 14 e 36 della legge 14 dicembre 1973, n. 829 (Riforma dell'Opera di previdenza a favore dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), promosso con ordinanza del 29 aprile 2002 dal Tribunale di Brescia nel procedimento civile vertente tra Bedulli Angelo ed altri e la Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (già Ferrovie dello Stato s.p.a.), iscritta al n. 338 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visti gli atti di costituzione di Bedulli Angelo ed altri e della Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (già Ferrovie dello Stato s.p.a.) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella;

Uditi gli avvocati Luciano Nardino per Bedulli Angelo ed altri, Paolo Tosi per Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (già Ferrovie dello Stato s.p.a.) e l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 29 aprile 2002, il Tribunale di Brescia — sezione del lavoro e della previdenza sociale — solleva, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera *b*), e 2 della legge 29 gennaio 1994, n. 87 (Norme relative al computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti) nonché degli artt. 14 e 36 della legge 14 dicembre 1973, n. 829 (Riforma dell'Opera di previdenza a favore dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato) nella parte in cui per i dipendenti delle Ferrovie

dello Stato (e di altri lavoratori ad essi assimilabili) prevedono, così come stabilito per altre categorie di lavoratori, secondo l'interpretazione della Suprema Corte, la liquidazione «dell'indennità di buonuscita con calcolo della quota di indennità integrativa speciale al 48% (80% del 60%), in luogo del 60%», benché solo per essi sia prevista la ritenuta contributiva del 4% sull'intero 60% dell'i.i.s.

Riferisce il rimettente che Angelo Bedulli e altri avevano proposto ricorso volto ad ottenere, nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (già Ferrovie dello Stato società di trasporti s.p.a.), l'accertamento del loro diritto alla rideterminazione dell'indennità di buonuscita con inserimento nella base di calcolo del 60%, piuttosto che del 48% dell'i.i.s., e la conseguente condanna dell'ente convenuto alla corresponsione della differenza del 12% sull'indennità integrativa speciale, da liquidarsi negli importi specificamente indicati; e ciò in quanto — premesso che i dipendenti delle Ferrovie dello Stato avevano ricevuto l'indennità di buonuscita, fino al 31 maggio 1994 dall'Opafs, ente previdenziale disciplinato dalla legge n. 829 del 1973, e successivamente da Ferrovie dello Stato s.p.a., mentre a partire dal 1° giugno 1996 avevano riscosso, al momento del collocamento a riposo, l'indennità di fine rapporto *ex art.* 2120 cod. civ. — la legge n. 87 del 1994, disponendo l'inserimento nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici, in determinate quote, dell'indennità integrativa speciale, ne aveva graduato il computo, nelle diverse gestioni, in misura inversamente proporzionale a quella del restante trattamento economico, al fine di assicurare, in conformità alle indicazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza 243 del 1993, una più ragionevole equivalenza nel risultato finale di calcolo; che in particolare l'art. 1 della legge n. 87 del 1994 aveva previsto il computo dell'indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita nella misura del 30%, per i dipendenti degli enti pubblici di cui alla legge n. 70 del 1975 (in considerazione del fatto che la base di calcolo dell'emolumento era per essi costituita dal 100% dell'ultimo stipendio annuo complessivo), e del 60% per tutti gli altri dipendenti pubblici e per gli iscritti all'Opera di previdenza e assistenza per i ferrovieri dello Stato (per i quali invece il calcolo veniva effettuato sull'80% dell'ultimo stipendio); che la limitazione alla predetta percentuale della quota di indennità integrativa speciale da utilizzare nella liquidazione degli emolumenti dovuti alla cessazione del rapporto, ne aveva di fatto determinato l'abbattimento al 48%, tale essendo la cifra espressiva del valore dell'80% del 60%; che invece l'art. 1 della legge n. 87 del 1994 andava interpretato, alla stregua di indici ermeneutici di carattere letterale, logico e sistematico, nel senso che la parte di indennità di buonuscita ricollegabile all'indennità integrativa speciale doveva essere calcolata secondo criteri distinti ed autonomi rispetto a quelli fissati nell'art. 14 della legge n. 829 del 1973, di guisa che, ai fini della liquidazione della prima, gli importi ottenuti attraverso l'adozione dei due sistemi di calcolo — l'80% dell'ultimo stipendio mensile, dell'eventuale assegno personale pensionabile e del compenso per *ex combattenti*, *ex art.* 14 della legge n. 829 del 1973, nonché della tredicesima mensilità, *ex art.* 2 della legge n. 75 del 1980, e il 60% dell'indennità integrativa speciale *ex art.* 1 della legge n. 87 del 1994 — dovevano essere sommati e non inseriti in un'unica «base»; che, a opinare diversamente, si sarebbe irragionevolmente consentito il versamento, da parte dei dipendenti delle ferrovie, di una contribuzione del 4% sul 60% di indennità integrativa speciale, pur avendo essi diritto al solo 48% della stessa e per di più senza alcuna possibilità di controllo sulla destinazione dei contributi corrisposti in eccedenza; che l'adozione dei criteri di calcolo utilizzati dalle Ferrovie dello Stato determinava un'ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti privati e dipendenti pubblici e all'interno della stessa categoria dei dipendenti pubblici, tra quelli di cui alla lettera *a)* e quelli di cui alla lettera *b)* dell'art. 1 della legge n. 87 del 1994, oltre a risolversi in una quantificazione dell'emolumento contraria ai principi di adeguatezza e proporzionalità della retribuzione.

Riferisce ancora il rimettente che Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. resisteva alla domanda attrice, osservando che, nel disporre l'inclusione, nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita, dell'indennità integrativa speciale nella sola misura del 60%, l'art. 1 della legge n. 87 del 1994 aveva fatto segnatamente riferimento ai già vigenti criteri di calcolo di questa, e quindi alla limitazione all'80% del coacervo di voci da moltiplicare per il numero di anni di servizio del dipendente. Rilevava che tale approccio interpretativo era conforme alle indicazioni fornite dal Ministero del tesoro nella circolare del 10 novembre 1994 ed era inoltre stato costantemente condiviso dal Supremo Collegio.

Tanto esposto in punto di fatto, osserva il rimettente che l'art. 1, lettera *b)*, della legge n. 87 del 1994 ha introdotto anche per i dipendenti delle Ferrovie dello Stato l'indennità integrativa speciale nella misura del 60% nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita, liquidata fino al 31 maggio 1994 dall'Opafs, e successivamente, ai sensi della legge n. 537 del 1993, da s.p.a. Ferrovie dello Stato; che in tale contesto, ai fini della determinazione del trattamento di fine servizio, disciplinato dalla legge n. 829 del 1973, le Ferrovie dello Stato hanno preso in

considerazione l'ultimo trattamento retributivo annuo del dipendente e, aggiuntovi un importo pari al 60% dell'i.i.s., hanno diviso il totale per dodici, così ottenendo il trattamento mensile che, ridotto all'80%, viene poi moltiplicato per il numero dei mesi di servizio utile; che l'assunto della società convenuta, fondato sull'asserita operatività, anche nei confronti della quota di i.i.s. da inserire nella base di calcolo dell'indennità di buonuscita, della regola della riduzione all'80% di tutte le voci che la compongono, ha trovato riscontro nella costante giurisprudenza della Corte di cassazione, al punto da costituire vero e proprio diritto vivente.

Osserva quindi il Tribunale che, per contro, in virtù del combinato disposto degli artt. 36 della legge n. 829 del 1973 e 2 della legge n. 87 del 1994, ai fini della liquidazione dell'indennità di buonuscita, a carico del lavoratore viene prelevato un contributo del 4% riferito all'intera quota del 60% dell'i.i.s., e non già alla percentuale utile del 48%; che la discrasia in tal modo introdotta per i soli dipendenti delle Ferrovie dello Stato non pare razionalmente giustificabile, tanto più che anche per essi tutte le altre voci della base di calcolo sono soggette a contribuzione nei limiti delle percentuali effettivamente utili ai fini del computo dell'indennità di buonuscita; che in particolare, per legittimare la menzionata differenza, non convince il richiamo al principio di solidarietà al quale, secondo la pur autorevole opinione espressa in sede di legittimità, sarebbe ispirato il nostro ordinamento previdenziale e nel cui ambito dovrebbe collocarsi, almeno quanto alla funzione, anche l'indennità di buonuscita.

In ordine a tale ultimo assunto segnala il rimettente che esso si fonda, sia pure implicitamente, sul paragone tra la contribuzione pensionistica e quella effettuata in base all'art. 2 della legge n. 87 del 1994, laddove questa, al di là delle imprecisioni terminologiche del legislatore, realizza un'ipotesi di accantonamento anticipato analogo a quello previsto per l'indennità di fine rapporto del settore privato, col quale ha in comune la natura di retribuzione differita; che in tale ottica il richiamo della Suprema Corte a generiche esigenze di solidarietà non ha senso e non vale comunque a scardinare il principio basilare di proporzionalità e di adeguatezza della retribuzione, né a giustificare la diversità di trattamento tra il lavoratore delle Ferrovie dello Stato e il dipendente dello Stato o di altra parte del settore pubblico al quale, secondo l'orientamento accolto in giurisprudenza, spetterebbe l'indennità di buonuscita con calcolo dell'i.i.s. conteggiata al 48% ma con corrispondente onere finanziario a livello contributivo.

Sulla base delle esposte considerazioni ritiene quindi il rimettente che sia lecito dubitare della complessiva razionalità nonché della compatibilità con l'art. 3, in relazione agli artt. 36 e 38 della Costituzione, del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, lettera b), e 2 della legge n. 87 del 1994 e degli artt. 14 e 36 della legge n. 829 del 1973, nella parte in cui comportano l'attribuzione, in favore dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, dell'indennità di buonuscita con calcolo della quota di i.i.s. nella sola misura del 48% (80% del 60%), in luogo della percentuale del 60%, stabilita per altre categorie di lavoratori, e ciò benché solo per essi sia previsto un prelievo contributivo sulla base dell'intero 60%.

2. — Nel giudizio si sono costituiti Angelo Bedulli e 17 litisconsorti depositando una memoria nella quale sostengono che appaiono difficilmente conciliabili con i principi di equità i criteri seguiti da Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. nella determinazione dell'indennità di buonuscita spettante ai suoi dipendenti, segnatamente nella parte in cui, operato un accantonamento corrispondente al 60% dell'i.i.s. ad essi spettante, in sede di liquidazione del trattamento di chiusura del rapporto, ne restituisce soltanto il 48%.

Ribadito, in conformità a quanto ritenuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 243 del 1993, che l'i.i.s. ha natura retributiva e non assistenziale, essendo stata equiparata all'indennità di contingenza, sostengono l'incongruenza di qualsivoglia assimilazione della contribuzione operata ai sensi dell'art. 2 della legge n. 87 del 1994 con quella pensionistica.

Deducono infine che, ove non si voglia accedere ad una interpretazione costituzionalizzante della disciplina impugnata — segnatamente ritenendo che ai fini della liquidazione dell'emolumento dovuto alla cessazione del rapporto, gli importi per i quali è espressamente prevista la corresponsione all'80% e quello, pari al 60%, dell'i.i.s. vanno sommati e non inseriti in un'unica «base» — la normativa *de qua* non può sfuggire alla censura di incostituzionalità.

3. — Costituitasi ritualmente in giudizio, Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., premesso che il richiamo all'art. 38 della Costituzione tra i parametri della sollevata questione presuppone una funzione previdenziale dell'istituto, in contrasto con le argomentazioni svolte a sostegno della pretesa irragionevolezza delle norme impugnate, sostiene l'infondatezza del dubbio di costituzionalità prospettato, avendo con esso il rimettente censurato un combinato disposto, piuttosto che singole norme nel loro specifico contenuto.

Rileva che peraltro, a seguito di una scelta interpretativa operata dal Ministero del tesoro, il contributo del 4% viene ora calcolato sul 48% dell'i.i.s., di guisa che nei fatti la base della contribuzione e quella della prestazione sono state uniformate.

Sostiene infine che in materia di indennità di buonuscita, non diversamente che nella materia pensionistica, la correlazione tra prestazione e contribuzione, e quindi anche l'eventuale discrasia tra misura della prestazione e base di calcolo della contribuzione, rientra nei discrezionali poteri di scelta del legislatore, almeno tutte le volte in cui la prestazione non è automaticamente pari alla somma delle contribuzioni.

4. — Costitutosi a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, anche il Presidente del Consiglio dei ministri, eccepisce l'inammissibilità o comunque la manifesta infondatezza del ricorso.

Deduce in particolare che nell'ordinanza di rimessione non viene indicata la data di collocamento a riposo dei singoli ricorrenti, di modo che non è possibile verificare se le norme censurate siano o meno pertinenti al caso da decidere, e ciò tanto più che beneficiari della legge 29 gennaio 1994, n. 87, sono solo coloro che sono andati in pensione in data successiva al 30 novembre 1984.

Sostiene poi che andrebbe appurato se non sia intervenuta e se non sia stata eccepita la prescrizione quinquennale, perché anche in questo caso la sollevata questione di legittimità costituzionale sarebbe irrilevante ai fini del decidere.

Nel merito rileva che le argomentazioni svolte dal Tribunale non tengono conto del fatto che, pur dopo la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle Ferrovie, il trattamento economico corrisposto al momento del loro collocamento a riposo ha continuato ad essere soggetto ad una particolare disciplina, *ex* art. 21 della legge n. 210 del 1985, di guisa che il ragionamento sviluppato nell'ordinanza di rimessione non ha senso ove non vengano sollevati dubbi sulla legittimità anche di quest'ultima norma.

Ricorda che l'iscrizione *ope legis* dei ricorrenti all'Opafs ha comportato dei vantaggi e che gli eventuali risvolti negativi del trattamento di cui essi usufruiscono non possono essere disgiunti da quelli positivi, come del resto ripetutamente evidenziato dalla stessa Corte costituzionale.

Osserva infine che non si può giudicare della legittimità di un trattamento prendendo in considerazione un solo elemento di calcolo, quale nella fattispecie l'asserita violazione della corrispondenza tra la contribuzione versata e la prestazione ricevuta, segnalando che in ogni caso l'Opafs riscuote un contributo calcolato su una base imponibile inferiore a quella sulla quale eroga poi la prestazione.

5. — In prossimità dell'udienza, Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. ha depositato una memoria nella quale ribadisce le ragioni per le quali la questione deve essere dichiarata infondata.

6. — All'udienza del 25 febbraio 2003 gli avv.ti Tosi per R.F.I. s.p.a., Zotta per l'Avvocatura dello Stato e Nardino per Bedulli hanno insistito nelle rispettive conclusioni e argomentazioni.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Brescia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), e dell'art. 2 della legge 29 gennaio 1994, n. 87, nonché degli artt. 14 e 36 della legge 14 dicembre 1973, n. 829, in quanto il diritto vivente — che prevede l'erogazione, in sede di indennità di buonuscita, del 48% (e cioè dell'80% del 60%) dell'i.i.s., a fronte di una ritenuta contributiva sul 60% della medesima i.i.s. — sarebbe in contrasto con l'art. 3 (in relazione agli artt. 36 e 38) Cost. nella parte in cui conduce all'attribuzione in favore dei lavoratori delle Ferrovie dello Stato dell'indennità di buonuscita comprensiva del solo 48% dell'i.i.s. — e ciò analogamente a quanto previsto per altre categorie di lavoratori cui si applica l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 87 del 1994 — sebbene solo i lavoratori delle Ferrovie dello Stato siano assoggettati ad una ritenuta sull'intero 60% dell'i.i.s., e non sul solo 48% (80% del 60%) percepito.

2. — La questione non è fondata.

2.1. — La legge n. 87 del 1994 costituisce il tentativo del legislatore di ottemperare a quanto questa Corte — prendendo atto, da un lato, della natura di retribuzione differita progressivamente assunta dall'indennità di buonuscita e, dall'altro lato, del venir meno degli elementi (esenzione da ritenuta fiscale: artt. 46 e 48 del d.P.R.

n. 557 del 1973; esenzione da contribuzione previdenziale: artt. 22 della legge n. 160 del 1973; impignorabilità: sentenza n. 115 del 1990 di questa Corte) che giustificavano l'estraneità dell'i.i.s. rispetto alla retribuzione — ha statuito con la sentenza 19 maggio 1993, n. 243, dichiarando «costituzionalmente illegittime le norme che escludono l'indennità integrativa speciale dalla retribuzione da assumere alla base del calcolo per la determinazione dell'indennità di buonuscita spettante al personale civile e militare dello Stato».

Con la medesima sentenza questa Corte — preso atto che «l'indennità di buonuscita e l'indennità di fine servizio del parastato sono calcolate sulla base dell'ultima retribuzione (che è, di regola, la più alta) mentre il trattamento di fine rapporto si determina sulla base delle retribuzioni concretamente percepite durante il servizio» — ha precisato che «la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che non prevedono meccanismi di computo dell'indennità integrativa speciale nei trattamenti di fine rapporto comporta l'obbligo del legislatore di provvedere e di reperire le necessarie risorse finanziarie ... per l'impostazione e la formulazione di scelte globali della politica di bilancio», e che occorre «meccanismi legislativi di computo dell'indennità integrativa speciale secondo criteri di equilibrio, di compensazione e di omogeneizzazione dei trattamenti di fine rapporto che devono essere stabiliti dal legislatore».

2.2. — La legge 29 gennaio 1994, n. 87, ha pertanto previsto che l'i.i.s. «viene computata nella base di calcolo della indennità di buonuscita», ma che ciò avviene (lettera *a*) nella misura del 30% per i dipendenti degli enti pubblici non economici di cui alla legge n. 70 del 1975 e (lettera *b*) nella misura del 60% di quella in godimento alla data della cessazione del servizio per i dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni.

2.3. — Investita di una serie di questioni di legittimità costituzionale questa Corte — nel dichiarare infondata quella principale relativa (art. 4 della legge n. 87 del 1994) all'estinzione *ex officio*, con compensazione delle spese, dei giudizi pendenti aventi ad oggetto la computabilità dell'i.i.s. nell'indennità di buonuscita — ha ricordato di aver affidato al legislatore «modi e tempi di un adeguato computo dell'indennità» e concluso che «avuto riguardo alla complessità del programma, alla molteplicità delle finalità e quindi all'ampiezza dell'intervento e dell'onere finanziario richiesti, deve giudicarsi la legge n. 87 del 1994 come una risposta adeguata oltre che sufficientemente tempestiva rispetto a quanto da questa Corte ritenuto non eludibile da parte del legislatore» (sentenza n. 103 del 1995). La «ragionevolezza» delle norme censurate (artt. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*); 2, comma 4; 3, commi 1 e 2; 4 della legge n. 87 del 1994) è stata ripetutamente affermata da questa Corte con ordinanze di manifesta infondatezza (n. 207, n. 324, n. 468 e n. 495 del 1995; n. 19 e n. 125 del 1996; n. 55 del 1997).

2.4. — Il giudice rimettente dà atto che è dominante nella giurisprudenza di legittimità e del Consiglio di Stato l'interpretazione secondo la quale la «base di calcolo» di cui alla legge n. 87 del 1994 (essendo tale locuzione testualmente ripresa dalla sentenza n. 243 del 1993) individua gli emolumenti utili (e quindi il 60% dell'i.i.s.) ai fini della composizione lorda della base contributiva, mentre la determinazione di quest'ultima avviene computando la quota netta (80%) di tali emolumenti; sicché la legge n. 87 del 1994 si limita a prevedere, come prescritto da questa Corte, l'inclusione dell'i.i.s. (nella misura del 60%) tra gli elementi computabili ai fini della individuazione della «base contributiva», ma nulla innova quanto ai criteri (80%) di calcolo dell'indennità di buonuscita.

A tale consolidato orientamento giurisprudenziale il giudice rimettente nulla oppone, se non la «discrasia, riferibile ai soli lavoratori soggetti alla disciplina di cui all'art. 36 della legge cit. (n. 829 del 1973)» per cui, «al fine della liquidazione dell'indennità di buonuscita, viene prelevato a carico del lavoratore un contributo (4%) riferito all'intera quota del 60% dell'i.i.s. (e non, invece, alla sola quota utile, del 48%)»; «discrasia», a giudizio del rimettente, non superata dalla giurisprudenza di legittimità allorché essa invoca il principio di solidarietà.

2.5. — La questione di legittimità posta dal rimettente si appunta sul rilievo che l'entità della contribuzione gravante sui lavoratori soggetti all'art. 36 della legge n. 829 del 1973 — in quanto irragionevolmente maggiore di quella, proporzionata alla sola quota utile, gravante sugli altri lavoratori — comporterebbe che l'i.i.s. andrebbe computata ai fini dell'indennità di buonuscita nella misura intera (60%) e non già del solo 48% (80% del 60%).

In altri termini, il rimettente sostiene che la circostanza che la contribuzione del 4% sia calcolata sul 60% dell'i.i.s. comporti che l'intera quota del 60% debba sommarsi agli elementi retributivi computati all'80%, e che tale conclusione sia costituzionalmente dovuta. Al che, tra l'altro, parte resistente oppone che, in realtà, il prelievo contributivo avviene sul 48% (e non già sul 60%) dell'i.i.s.

A prescindere dalla fondatezza di tale contestazione, l'inaccettabilità della conclusione cui perviene il rimettente emerge dal rilievo che l'indennità di buonuscita ha bensì natura di retribuzione differita, ma anche (quanto meno, funzione) previdenziale ed assistenziale (cfr., a proposito dell'indennità di fine rapporto, sentenza n. 99

del 1993); sicché è quanto meno apodittico escludere radicalmente che operi il principio di solidarietà a giustificazione della maggior base (60%), rispetto a quella utile (48%), sulla quale opererebbe il prelievo contributivo. Ed è appena il caso di rilevare che non è in relazione ai singoli elementi che confluiscono nella base di calcolo che va valutata la congruità della contribuzione, ma in relazione all'istituto (qui, l'indennità di buonuscita) che quei singoli elementi concorrono a determinare: e la circostanza che il rimettente invochi — oltre l'art. 36 Cost., il quale, peraltro, si riferisce alla globalità della retribuzione, e non già a singole voci di essa (da ultimo, sentenza n. 470 del 2002) — anche il parametro costituzionale dell'art. 38 costituisce conferma (sentenza n. 506 del 2002) della possibilità che un istituto come l'indennità di buonuscita (così come il T.F.R.) sia disciplinato anche tenendo conto del principio di solidarietà.

Peraltro, una volta riconosciuto — come il rimettente riconosce — che per tutti i lavoratori contemplati dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 87 del 1994 l'indennità di buonuscita è calcolata tenendo conto del 48% (80% del 60%) dell'i.i.s., è contraddittorio invocare l'art. 3 Cost. per arguirne che i dipendenti delle Ferrovie dello Stato — solo perché contribuirebbero con il 4% calcolato sul 60% dell'i.i.s. — devono poter godere di un'indennità di buonuscita maggiorata (rispetto agli altri lavoratori), perché dovrebbe essere calcolata sommando — alle voci utili per l'80% — per intero il 60% dell'i.i.s.

Escluso, per quanto si è detto, che l'entità della contribuzione compori, quale conseguenza costituzionalmente necessaria, una corrispondente entità nell'indennità di buonuscita dell'elemento sul quale la contribuzione è calcolata, resta soltanto la questione — prospettata tra le righe dal rimettente, ma irrilevante nel caso di specie — della (pretesa) violazione del principio di eguaglianza quanto all'entità in sé della contribuzione, che sarebbe irragionevolmente maggiore per i lavoratori soggetti all'art. 36 della legge n. 829 del 1973 rispetto a quelli la cui contribuzione è limitata ad una percentuale del 48%. In sintesi, se è corretta (come il rimettente riconosce) l'interpretazione dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 87 del 1994 quale norma che, senza incidere sulle modalità di determinazione della base contributiva, si è limitata ad ampliare la base di calcolo dell'indennità di buonuscita, la (pretesa) violazione dell'art. 3 Cost. giammai potrebbe riguardare l'entità dell'indennità di buonuscita, ma soltanto (eventualmente) l'entità della contribuzione, e cioè una questione irrilevante in un giudizio avente ad oggetto il (preteso) diritto a percepire in misura maggiore l'indennità di buonuscita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), e 2 della legge 29 gennaio 1994, n. 87 (Norme relative al computo dell'indennità integrativa speciale nella determinazione della buonuscita dei pubblici dipendenti) e 14 e 36 della legge 14 dicembre 1973, n. 829 (Riforma dell'Opera di previdenza a favore dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato) sollevata, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Brescia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 88

Sentenza 13 - 27 marzo 2003

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Provincia, e Regione.

Sanità pubblica - Assistenza sanitaria - Servizi per le tossicodipendenze (Sert-T) - Disciplina ministeriale dettata con atto sostanzialmente regolamentare - Ricorsi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Emilia-Romagna - Lesione delle prerogative costituzionali delle ricorrenti, dei principî di legalità e di leale collaborazione - Accoglimento dei ricorsi regionali - Annullamento conseguente del decreto ministeriale impugnato - Assorbimento della decisione sull'istanza di sospensione.

- Decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera *m*), terzo, quarto e sesto; legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 17; d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, art. 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione sorti a seguito degli articoli 1 e 2 del decreto del Ministro della salute emesso, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il 14 giugno 2002, recante «Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende unità sanitarie locali - Sert.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444», promossi con ricorsi della Provincia di Trento e della Regione Emilia-Romagna, notificati il 1° e il 6 agosto 2002, depositati in cancelleria il 7 e il 14 successivo, ed iscritti ai nn. 34 e 35 del registro conflitti 2002.

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e per la Regione Emilia-Romagna, nonché l'avvocato dello Stato Antonio Cingolo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorsi depositati rispettivamente il 7 ed il 14 agosto 2002 la Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione agli artt. 1 e 2 del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002, recante «Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali - Sert.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444», lamentando la violazione dell'art. 117, commi terzo, quarto e sesto, della Costituzione, dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n.400 (Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), degli artt. 115-118 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nonché del principio di legalità e di quello di leale collaborazione. Inoltre, la Provincia autonoma di Trento denuncia anche la violazione degli artt. 8 numero 25, 9 numero 10, 16 del d.P.R. 31 agosto

1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità), del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 469 (Norme di attuazione dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di assistenza e beneficenza pubblica), del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dell'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche a norme di attuazione già emanate), dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione).

2. — La Regione Emilia-Romagna premette di essere dotata di competenza legislativa concorrente in materia di «tutela della salute» e di competenza legislativa residuale in materia di «assistenza sociale», ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione. Analogamente la Provincia autonoma di Trento premette di disporre di una potestà primaria in tema di «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 8 n. 25, del d.P.R. n. 670 del 1972) e di una potestà ripartita in tema di «igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera» (art. 9 n. 10, del d.P.R. n. 670 del 1972), nonché della relativa potestà amministrativa (art. 16 del d.P.R. n. 670 del 1972). In tali materie interverrebbe il decreto ministeriale impugnato, con disposizioni di tipo organizzativo, all'art. 1, nonché concernenti, all'art. 2, gli specifici compiti spettanti ai Sert.T, e i criteri e le modalità del loro esercizio.

3. — La prima delle censure della Regione Emilia-Romagna e della Provincia autonoma di Trento (quest'ultima rivendicando l'applicazione del sesto comma dell'art. 117 Cost., sulla base di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) muove dalla constatazione che il decreto impugnato sarebbe atto sostanzialmente regolamentare, seppur emanato in forma di atto amministrativo, e sarebbe quindi stato adottato in violazione dell'art. 117, comma sesto, della Costituzione.

Dopo la riforma costituzionale dovrebbe, invece, escludersi che in materie come «l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e l'organizzazione dei relativi servizi» possa esercitarsi un potere regolamentare statale.

Né il decreto ministeriale impugnato potrebbe trovare giustificazione in quanto operante in una materia di legislazione esclusiva di cui al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, come la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»: ciò perché il suo contenuto atterrebbe alla «tutela della salute», essendo una nuova applicazione dell'art. 118, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, ai sensi del quale era attribuito al Ministro della sanità, di concerto con il Ministro per gli affari sociali, il potere di determinare «l'organico e le caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso ogni Unità sanitaria locale». Una disposizione che, invece, dovrebbe essere considerata ormai abrogata o divenuta incostituzionale in conseguenza del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione.

4. — Inoltre, i ricorrenti censurano il decreto in discussione per violazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. Ciò, in quanto risulterebbero violate «le regole formali di esercizio del potere regolamentare statale», mancando la denominazione «regolamento» e non essendo stato chiesto su di esso il parere del Consiglio di Stato, malgrado che il precedente esercizio del medesimo potere normativo in materia avesse assunto con il d.m. 30 novembre 1990, n. 444 (Regolamento concernente la determinazione dell'organico e delle caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso le unità sanitarie locali) la forma di regolamento ministeriale. L'illegittimità del decreto ministeriale, peraltro, si tradurrebbe in lesione delle prerogative costituzionali dei ricorrenti.

I ricorrenti dubitano addirittura della permanente vigenza dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990, poiché la potestà regolamentare *de qua* sarebbe già venuta meno «attraverso l'evoluzione della legislazione ordinaria».

Ciò, in particolare, per effetto degli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 502 del 1992, i quali attribuiscono alle Regioni la «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute», nonché «le modalità organizzative e di funzionamento delle unità sanitarie locali». Tale conclusione sarebbe inoltre confermata, oltre che dall'accordo Stato-Regioni per la riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti del 21 gennaio 1999, anche dal d.lgs. n. 229 del 1999, che avrebbe ulteriormente ribadito le competenze regionali in materia.

5. — I ricorrenti, entrando nel merito del decreto ministeriale impugnato, espongono specifiche censure concernenti quella parte del decreto che disciplina il ruolo dei soggetti privati nella direzione e nella gestione del servizio pubblico. In particolare, si nega che lo Stato possa «innestare» nell'organizzazione dei Sert.T le associazioni private, spettando tale scelta, nelle materie di competenza regionale o provinciale, alla discrezionalità delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione dell'art. 118, comma quarto, della Costituzione.

6. — Ad essere violato sarebbe inoltre il principio di leale collaborazione, dal momento che — contrariamente a quanto prevede lo stesso art. 118, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 — il decreto impugnato è stato adottato senza il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. Parere che — nota il ricorso — «non risulta neppure che sia stato chiesto».

Né, d'altra parte, il parere della Conferenza potrebbe ritenersi surrogato dagli accordi citati nella premessa del decreto, dal momento che tali accordi avrebbero tutt'altro oggetto, e comunque sarebbero stati violati dall'atto impugnato, «con conseguente ulteriore violazione del principio di leale collaborazione». Questa violazione del principio di leale collaborazione sarebbe stata denunciata nella seduta dell'11 luglio 2002 della Conferenza unificata dai Presidenti delle Regioni, i quali quindi hanno chiesto il ritiro del decreto *de quo*.

7. — La Provincia autonoma di Trento mette inoltre in evidenza il normale rapporto di separazione fra la legislazione statale e quella della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome. Il sopraggiungere di una nuova normativa statale determinerebbe l'obbligo di adeguamento — nei limiti stabiliti dallo statuto — degli ordinamenti regionale e provinciali, «ferma restando, *medio tempore*, l'applicabilità delle norme regionali e provinciali preesistenti». L'obbligo di adeguamento, quindi, non potrebbe sorgere se non mediante una legge statale, e non con altra fonte. Il decreto ministeriale impugnato, dunque, sarebbe anche sotto questo profilo invasivo delle competenze della Provincia.

8. — La Regione Emilia-Romagna chiede infine la sospensione cautelare dell'atto impugnato sino alla definizione del giudizio. Il danno grave e irreparabile per la ricorrente consisterebbe, da un lato, nella circostanza che la prevista collaborazione con enti privati — cui andrebbe riconosciuto un «ruolo strategico determinante» — priverebbe la struttura pubblica «della propria autonoma capacità di valutazione e decisione», con conseguente delega dell'attività di cura e prevenzione in relazione al fenomeno della tossicodipendenza a strutture private prive di responsabilità pubblica; d'altro canto, ove la Regione dovesse dare attuazione al decreto, dovrebbe modificare radicalmente la propria organizzazione, subendo rilevanti conseguenze finanziarie.

9. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, per mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato.

Nell'atto di costituzione si evidenzia, innanzi tutto, come il decreto ministeriale impugnato contenga «disposizioni volte a garantire la tutela di diritti basilari che la Costituzione riconosce e protegge sia come diritti fondamentali della persona che come interessi dell'intera collettività». Conseguentemente, la competenza esercitata dallo Stato mediante l'atto impugnato deve essere ricondotta alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In relazione a tale potestà sarebbe quindi «irrilevante» l'invocazione di competenze regionali, poiché queste ultime sarebbero cedevoli per le parti concernenti l'individuazione dei livelli minimi essenziali, indefettibilmente rimasta nella competenza esclusiva dello Stato. Nell'ambito di quest'ultima, andrebbe collocato il disposto del decreto impugnato, dal momento che con esso si provvederebbe a «garantire livelli minimi di uniformità di trattamento ed omogeneità di una serie di strutture che rivestono carattere assolutamente primario sul piano dei diritti dell'individuo». Ciò premesso, l'Avvocatura dello Stato evidenzia la necessità che siano respinti tutti gli specifici motivi di censura. In particolare, la legittima persistenza di un potere regolamentare nella materia *de qua* sarebbe dimostrata non solo dalla vigenza dell'art. 1 del d.P.R. n. 309 del 1990, ma anche dalla sussistenza della competenza statale di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *m*), della Costituzione; inoltre, la presunta violazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 sarebbe deducibile in altra sede — quella del giudizio amministrativo — e non invece dinanzi al giudice costituzionale.

10. — Nelle more del giudizio la Regione Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato memorie integrative, nelle quali si svolgono ulteriori considerazioni a sostegno dei ricorsi. In particolare, si confuta l'assunto di fondo della difesa statale, ossia che il decreto impugnato determini «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *m*); della Costituzione. Innanzi tutto il decreto non menziona mai i livelli essenziali, né richiama la citata norma costituzionale; in secondo luogo, non potrebbe rientrare nell'ambito di quest'ultima una disciplina dettagliata dell'organizzazione e delle funzioni dei Sert.T come quella contenuta nel decreto ministeriale.

Non può inoltre ignorarsi che l'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, ha disciplinato la determinazione dei «livelli essenziali di assistenza» (LEA) prevedendo un apposito procedimento, nonché il coinvolgimento delle stesse Regioni. Il decreto impugnato — osservano i ricorrenti — non richiama tale norma, «né costituisce sua attuazione implicita, né lo segue proceduralmente». Lo stesso d.P.C.m. 29 novembre 2001, che ha definito appunto i livelli essenziali di assistenza, pur citato nelle premesse del decreto ministeriale impugnato, ha un contenuto assai meno dettagliato, dal momento che si limita alla «indicazione e descrizione di ciò che il servizio sanitario fornisce o non fornisce».

11. — Le memorie inoltre evidenziano come la procedura prevista dal d.l. n. 347 del 2001, convertito in legge n. 16 novembre 2001, n. 405, richieda l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Dal momento che tale norma non sarebbe stata osservata nel procedimento di formazione del decreto ministeriale impugnato, si sarebbe prodotta un'ulteriore violazione del principio di leale collaborazione.

Infine, i ricorrenti espongono alcune argomentazioni contrarie all'eccezione di parziale inammissibilità dei motivi di ricorso relativi alla mancanza di fondamento legale del decreto ministeriale; si afferma, infatti, che la mancanza di fondamento legislativo del decreto, lungi dal poter essere fatto valere solo dinanzi ai giudici amministrativi, costituisce una specifica lesione della protezione costituzionale delle Regioni.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia-Romagna hanno sollevato due distinti conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 1 e 2 del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002 (Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali — Ser.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444).

La censura di fondo attiene alla compressione della sfera di autonomia degli enti ricorrenti ad opera di un decreto ministeriale fondato su una previsione regolamentare contenuta in una disposizione legislativa da considerare inutilizzabile dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, mentre questo testo non appare riconducibile alla competenza statale relativa alla determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» riconosciuta dal nuovo art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione.

Malgrado la parziale diversità delle censure adottate dai due enti ricorrenti, l'identità dell'oggetto permette che i ricorsi siano risolti con unica decisione.

2. — Il contenuto del decreto ministeriale adottato comprime indubbiamente la sfera di autonoma organizzazione delle Regioni e delle Province autonome in relazione ai servizi preposti alle tossicodipendenze e pone l'obbligo di erogare livelli assistenziali diversi ed ulteriori rispetto a quanto determinato in materia dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), adottato sulla base dell'art. 6 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405.

Le caratteristiche organizzative e funzionali dei Ser.T sono disciplinate dal decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444 (Regolamento concernente la determinazione dell'organico e delle caratteristiche organizzative e funzionali dei servizi per le tossicodipendenze da istituire presso le unità sanitarie locali), sulla base di un'apposita previsione contenuta nell'art. 118, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 9 ottobre 1990 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

L'evidente rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi con il fenomeno della tossicodipendenza hanno legittimato in questo testo unico una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome (si vedano, ad esempio, le sentenze di questa Corte n. 1044 del 1988, n. 243 del 1987, n. 31 del 1983), evidenziata anche dalla prescrizione che sul progetto di regolamento ministeriale in materia debba essere «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Alcune ulteriori specificazioni dell'azione sanitaria e sociale in questa materia sono state individuate dall'accordo Stato-Regioni per la «riorganizzazione del sistema di assistenza ai tossicodipendenti», sancito con provvedimento 21 gennaio 1999 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, senza peraltro vincolare rigidamente né il modello organizzativo, né la stessa erogazione delle prestazioni.

Il decreto ministeriale impugnato, invece, all'art. 1 (intitolato «Principi generali») limita in modo ulteriore, rispetto alle disposizioni regolamentari, l'autonomia organizzativa di Regioni e Province autonome in materia sanitaria, prevedendo anzitutto che i Ser.T siano unità operative «coordinate nell'ambito di uno specifico dipartimento per le dipendenze patologiche», del quale vengono individuate le funzioni fondamentali, e poi prescrivendo al suo interno «la diretta partecipazione a livello operativo e decisionale del privato sociale accreditato o autorizzato operante nel territorio o richiesto da altri territori per specifiche competenze ...».

A sua volta, l'art. 2 del decreto ministeriale impugnato (intitolato «Norme di principio sul funzionamento dei Sert.T»), dopo aver affermato che «i Sert.T operano nel rispetto dei criteri fissati dai livelli essenziali di assistenza di cui al d.P.C.m. 29 novembre 2001», determina in realtà analiticamente tutta una numerosa serie di servizi e di attività che i Sert.T devono assicurare nei settori delle patologie correlate alle tossicodipendenze e delle infezioni da HIV, ben al di là di quanto contenuto nel d.P.C.m. 29 novembre 2001.

3. — Una serie di censure concerne la natura e la procedura di adozione del decreto ministeriale, poiché se ne asserisce l'illegittimità in quanto atto sostanzialmente regolamentare adottato senza garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, così come previsto dall'art. 118, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, e violando l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, non avendo assunto la forma di regolamento, così eludendo la prescrizione che lo Stato non può adottare regolamenti nelle materie diverse da quelle «di legislazione esclusiva» (art. 117, comma sesto della Costituzione).

Non vi sono dubbi, in realtà, che il decreto ministeriale impugnato, pur non avendo assunto la forma di regolamento, si fondi sul primo comma dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede appunto un potere regolamentare del Ministro, e che le disposizioni del decreto ministeriale impugnato sostanzialmente integrino e modifichino il decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444. Né il decreto risulta preceduto dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (anzi, è documentato un successivo esplicito dissenso, per tale motivo, del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali).

Anche a voler prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare del terzo e del sesto comma dell'art. 117 Cost., risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome (fra le molte, si vedano le sentenze n. 39 del 1984, n. 206 del 1985, n. 116 del 1994).

4. — Una diversa ricostruzione della natura del decreto ministeriale 14 giugno 2002, appena accennata nel decreto stesso, è stata sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il decreto sarebbe «esplicazione della competenza statale esclusiva prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione».

In realtà, il decreto in parola cita nelle premesse, tra l'altro, anche il d.P.C.m. 29 novembre 2001, recante «definizione dei livelli essenziali di assistenza», nella parte relativa alle prestazioni di assistenza territoriale sia ambulatoriale e domiciliare sia semiresidenziale e residenziale, ma poi si riferisce a questo atto solo nel primo comma dell'art. 2, per rammentare che «i Sert.T operano nel rispetto dei criteri fissati dai livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 con specifico riferimento alle indicazioni relative alle sezioni assistenza territoriale semi-residenziale e residenziale».

L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.

Nel settore sanitario, fin dall'art. 53 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), si è parlato di «livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini», ma in particolare il secondo comma dell'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quale modificato dal d.lgs. 19 giugno 1999, n.229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art.1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), afferma che il Servizio sanitario nazionale «assicura (.....) i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse»; a loro volta, i commi 6 e 7 compiono alcune specificazioni generali relativamente ai livelli di assistenza compresi od esclusi dai livelli erogati a carico del Servizio sanitario nazionale.

Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, a questa disposizione si è riferito l'emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario; in questa occasione, peraltro, si è anche disciplinato il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ed in realtà, dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il d.P.C.m 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo «i nuovi livelli essenziali di assistenza», entro i quali rientrano anche quelli relativi (per quanto rileva nella presente causa) alla «attività sanitaria e sociosanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool».

Mentre questo atto non prevede ulteriori procedimenti di specificazione o di integrazione, successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2003), ha confermato per il futuro la utilizzabilità dei «livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni», ha affermato che «le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale» sono quelle di cui al d.P.C.m 29 novembre 2001, ha previsto esplicitamente (quanto già era implicito nella preesistente disciplina e cioè) che eventuali modificazioni agli allegati del citato d.P.C.m debbano essere «definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

Al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m 29 novembre 2001.

Risulta quindi del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

5. — La presente pronuncia di merito assorbe la decisione sull'istanza di sospensione dell'atto impugnato da parte della Regione Emilia-Romagna.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Dichiara che non spetta allo Stato determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di Sert.T, con forme e modalità non riconducibili alla speciale procedura di determinazione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario legislativamente stabilita, e di conseguenza annulla il decreto ministeriale 14 giugno 2002, recante «Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali - Sert.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 89

Sentenza 13 - 27 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Disposizioni imperative sul lavoro a termine - Divieto di conversione dei rapporti di lavoro a termine in rapporti di lavoro a tempo indeterminato - Lamentata violazione del canone di ragionevolezza e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché disparità di trattamento tra lavoratori pubblici e privati - Non fondatezza della questione.

- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, comma 2.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso con ordinanza del 7 agosto 2002 dal Tribunale di Pisa nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Del Corso Laura ed altri e il Ministero della pubblica istruzione, iscritta al n. 467 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Pisa, con ordinanza del 7 agosto 2002, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui dispone che «la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni, ferma restando ogni responsabilità e sanzione».

In punto di rilevanza della questione, il rimettente espone di essere chiamato a decidere su domande dirette ad ottenere il riconoscimento dell'esistenza di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), proposte da alcuni ex dipendenti del comune di Pisa, trasferiti — in qualità di personale A.T.A. (amministrativo, tecnico e ausiliario) — alle dipendenze dello Stato, ai sensi della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), con contratti a termine stipulati nel gennaio 2000 e successivamente prorogati.

Muovendo dalla premessa secondo la quale, a seguito della stipula del CCNL del comparto scuola per il quadriennio 1998-2001, ogni altra disciplina normativa deve intendersi abrogata, ai sensi dell'art. 69, comma 1, del testo unico n. 165 del 2001, il giudice *a quo* assume che la fattispecie dedotta in giudizio sarebbe esclusivamente regolata dalla legge n. 230 del 1962 e dalla eventuale normativa pattizia a livello nazionale richiamata dall'art. 36, comma 1, del suddetto testo unico.

Osserva lo stesso giudice che, al riguardo, il suddetto CCNL del comparto scuola dispone che, in sostituzione dei provvedimenti di conferimento di supplenza annuale e temporanea, si stipulino contratti di lavoro a tempo determinato, ai sensi dell'art. 18 dello stesso contratto collettivo, «nei casi previsti dal d.lgs. n. 297 del 1994».

Sull'amministrazione convenuta gravava dunque — secondo il rimettente — l'onere di provare la sussistenza dei presupposti, indicati all'art. 522 (*recte*: art. 582) del richiamato decreto legislativo n. 297 del 1994, per la valida stipula di contratti a termine: presupposti che, in definitiva, si sostanzierebbero nella esistenza di posti disponibili e non vacanti.

Sia in ragione del mancato assolvimento di siffatto onere probatorio da parte dell'amministrazione convenuta, sia in considerazione della pacifica reiterazione dei contratti in questione per oltre due anni, sussisterebbero, conclusivamente, le condizioni, ai sensi della legge n. 230 del 1962, per le quali i contratti stessi dovrebbero intendersi sin dall'origine a tempo indeterminato.

La relativa declaratoria sarebbe tuttavia preclusa dalla norma impugnata, che appunto esclude la cosiddetta conversione del rapporto, cosicché la soluzione della proposta questione di legittimità costituzionale si rivelerebbe indispensabile ai fini della decisione della causa.

Nel merito, il rimettente osserva che, a seguito della riforma, la regolamentazione del rapporto di lavoro dei pubblici impiegati è affidata per intero alle fonti generali e speciali dell'impiego privato ed alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, essendo stato espunto il limite rappresentato dalla compatibilità della suddetta disciplina con la specialità del rapporto, contenuto nell'originario testo dell'art. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Ne conseguirebbe che il rapporto di lavoro dei pubblici impiegati non potrebbe considerarsi rapporto speciale rispetto al rapporto di lavoro nell'impresa privata, e ciò varrebbe anche per le forme di lavoro flessibile quale, appunto, il lavoro a tempo determinato.

Il divieto di conversione del rapporto a termine dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni non troverebbe perciò alcuna ragionevole giustificazione e, in particolare, non sarebbe sorretto dal disposto dell'art. 97 della Costituzione, che, sancendo l'obbligo di assunzione mediante concorso salvo i casi previsti dalla legge, evidentemente non escluderebbe la possibilità da parte del legislatore di prevedere casi di assunzione a tempo indeterminato che prescindano dalla procedura concorsuale.

La norma impugnata si porrebbe, dunque, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione sia per la violazione del canone di ragionevolezza sia per la palese disparità di trattamento tra lavoratori pubblici e lavoratori privati.

Risulterebbe, altresì, lesa il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto l'eliminazione di ogni residua forma di precariato consentirebbe al datore di lavoro pubblico di potersi avvalere di professionalità più motivate, in ragione della stabilità delle funzioni attribuite al lavoratore.

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

Ad avviso della parte pubblica, il principio di eguaglianza non potrebbe, nella specie, ritenersi vulnerato in considerazione della non omogeneità delle situazioni poste a confronto, atteso che — anche dopo la cosiddetta privatizzazione — il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici conserverebbe fondamentali peculiarità tali da renderlo profondamente diverso dal rapporto intrattenuto con datori di lavoro privati, come più volte affermato dalla stessa Corte costituzionale.

La privatizzazione riguarderebbe del resto solamente lo svolgimento del rapporto di lavoro, ma non il momento della sua costituzione, rimanendo immutate le particolari esigenze di selezione del dipendente pubblico, a garanzia dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, che in via di principio impongono il ricorso alla procedura concorsuale, salvo casi eccezionali.

L'assunto del rimettente — secondo il quale il precariato porterebbe ad uno scarso impegno del dipendente, con conseguente lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione — sarebbe del tutto opinabile e comunque atterrebbe ad una sfera di valutazioni sicuramente rimessa alla discrezionalità del legislatore.

L'estensione alle amministrazioni pubbliche dei meccanismi di cui alla legge n. 230 del 1962, non solo non sarebbe, dunque, costituzionalmente imposta, ma, al contrario, si tradurrebbe, secondo l'Avvocatura, in un grave *vulnus* ai principi costituzionali di cui agli artt. 51 e 97 della Costituzione, con i quali, nella materia in questione, il principio di uguaglianza deve essere contemperato.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Pisa dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui esclude che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, da parte delle pubbliche amministrazioni, possa comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato con le medesime pubbliche amministrazioni.

La norma — ad avviso del rimettente — sarebbe lesiva del principio di eguaglianza in quanto, nonostante l'intervenuta privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e la dichiarata applicabilità al suddetto rapporto della legge 18 aprile 1962, n. 230, (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato) e successive modificazioni, discriminerebbe i dipendenti pubblici rispetto a quelli privati precludendo ai primi — nel caso di violazione delle norme imperative sul lavoro a termine — la tutela rappresentata dalla cosiddetta conversione del rapporto, prevista dagli artt. 1 e 2 della citata legge n. 230 del 1962, applicabile *pro tempore* alle fattispecie dedotte nel giudizio *a quo*.

Sarebbe altresì violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto — secondo lo stesso rimettente — la stabilità del rapporto di lavoro renderebbe più motivati, e quindi più efficienti, i dipendenti pubblici che attualmente prestano la loro opera in condizione di precariato.

2. — La questione non è fondata.

2.1. — Il rimettente muove dall'assunto che, a seguito della cosiddetta privatizzazione, derivante dalla riforma del 1993, il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni sia assimilato, sotto ogni aspetto, a quello svolto alle dipendenze di datori di lavoro privati, desumendo da tale premessa l'illegittimità costituzionale della norma denunciata in quanto contrastante con il principio di eguaglianza.

Siffatto assunto, nei termini assoluti nei quali è formulato, non può ritenersi corretto.

Va infatti considerato — limitando l'esame al solo profilo genetico del rapporto, che nella specie viene in considerazione — che il principio fondamentale in materia di instaurazione del rapporto di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è quello, del tutto estraneo alla disciplina del lavoro privato, dell'accesso mediante concorso, enunciato dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione.

L'esistenza di tale principio, posto a presidio delle esigenze di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui al primo comma dello stesso art. 97 della Costituzione, di per sé rende palese la non omogeneità — sotto l'aspetto considerato — delle situazioni poste a confronto dal rimettente e giustifica la scelta del legislatore di ricollegare alla violazione di norme imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego dei lavoratori da parte delle amministrazioni pubbliche conseguenze di carattere esclusivamente risarcitorio, in luogo della conversione (in rapporto) a tempo indeterminato prevista per i lavoratori privati.

È appena il caso di sottolineare, al riguardo, che, seppure lo stesso art. 97, terzo comma, della Costituzione, contempla la possibilità di derogare per legge a miglior tutela dell'interesse pubblico al principio del concorso, è tuttavia rimessa alla discrezionalità del legislatore, nei limiti della non manifesta irragionevolezza, l'individuazione di siffatti casi eccezionali (sentenze n. 320 del 1997, n. 205 del 1996), senza che alcun vincolo possa ravvisarsi in una pretesa esigenza di uniformità di trattamento rispetto alla disciplina dell'impiego privato, cui il principio del concorso è, come si è detto, del tutto estraneo.

2.2. — Le considerazioni sin qui svolte rendono palese l'infondatezza della questione anche con riferimento al parametro di cui all'art. 97 della Costituzione.

L'assunto del rimettente — secondo il quale la stabilizzazione del rapporto di lavoro dei cosiddetti precari, attraverso la conversione dei rapporti a termine irregolari in rapporti a tempo indeterminato, sarebbe rispondente al principio di buon andamento della pubblica amministrazione — trova infatti smentita nella stessa norma costituzionale, là dove questa, al terzo comma, individua appunto nel concorso lo strumento di selezione del personale in linea di principio più idoneo a garantire l'imparzialità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Pisa con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0322

N. 90

Ordinanza 13 - 27 marzo 2003

Giudizio per la correzione di omissioni o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 2 depositata il 15 gennaio 2003.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 2 del 15 gennaio 2003.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il giudice relatore Annibale Marini;

Ravvisata la necessità della correzione di errore materiale occorso nella redazione dell'ordinanza n. 2 del 2003.

Visto l'art. 21 delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dispone che nell'ordinanza n. 2 del 15 gennaio 2003 sia così corretto il seguente errore materiale: nel penultimo capoverso del Considerato, la parola «locatore» è sostituita con la parola «locatario».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0323

n. 91

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Fiere e mercati - Manifestazioni fieristiche - Svolgimento - Fissazione di date coincidenti - Potere del Ministro competente di risolvere, in via sostitutiva, il contrasto che ne consegue - Applicazione alle Province autonome di Trento e Bolzano - Carezza di un interesse nazionale unitario che giustifichi la competenza statale in materia propria delle Province autonome - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge 11 gennaio 2001, n. 7, art. 6, comma 2.

– Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 12, e 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1.

Fiere e mercati - Manifestazioni fieristiche - Fissazione dei requisiti minimi e criteri generali atti ad evitare coincidenze di date nello svolgimento delle manifestazioni fieristiche - Attribuzione a un regolamento ministeriale - Ricorso della Provincia di Trento - Lamentata lesione della competenza primaria provinciale in materia - Possibilità di un'interpretazione adeguatrice della norma censurata - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione - Efficacia della decisione anche nei confronti della Provincia di Bolzano.

– Legge 11 gennaio 2001, n. 7, art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2.

– Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, numero 12, 9, numero 3, e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017, art. 1; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 6 ed 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della legge 11 gennaio 2001, n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico), promosso con ricorso della Provincia di Trento notificato il 2 marzo 2001, depositato in cancelleria il 7 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 dicembre 2002 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avv. Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e l'Avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 2 marzo 2001, depositato il successivo 7 marzo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 ed 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della legge 11 gennaio 2001, n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico) — pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° febbraio 2001, n. 26 — in riferimento agli artt. 8, numero 12, 9, numero 3, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ed alle relative norme di attuazione, in particolare, all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), e agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché ai «principi costituzionali in materia di rapporti tra atti regolamentari e poteri regionali».

2. — La ricorrente premette di essere titolare di competenza legislativa primaria nella materia «fiere e mercati» (art. 8, numero 12, del d.P.R. n. 670 del 1972), nonché di competenza legislativa concorrente nella materia «commercio» (art. 9, numero 3, del d.P.R. n. 670 del 1972); in entrambe le materie è titolare delle relative potestà amministrative (art. 16, d.P.R. ult.cit.). Le norme statutarie sono state attuate con il d.P.R. n. 1017 del 1978, il quale, all'art. 1 — nel testo modificato dall'art. 1 del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 300 — stabilisce che «le attribuzioni delle amministrazioni dello Stato in materia di (...) commercio, nonché fiere e mercati, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato sia per il tramite di enti ed istituti pubblici a carattere nazionale o sovraprovinciale e quelle già spettanti alla regione Trentino-Alto Adige nelle stesse materie sono esercitate, per il rispettivo territorio, dalle Province di Trento e di Bolzano (...)». L'art. 6 di questo decreto precisa, inoltre, che «le attribuzioni in materia di fiere e mercati di cui all'art. 1 concernono tutte le strutture, i servizi e le attività riguardanti l'istituzione, l'ordinamento e lo svolgimento di fiere di qualsiasi genere, di esposizioni e mostre agricole, industriali e commerciali anche di oggetti d'arte, di mercati all'ingrosso e alla produzione di prodotti ortofrutticoli, carne e prodotti ittici» (comma 1), disponendo che «restano di competenza dello Stato il riconoscimento della natura internazionale delle fiere, ferme le qualificazioni già riconosciute, le esposizioni universali, nonché la formazione e la tenuta del calendario ufficiale delle fiere sentite le province» (comma 2). Queste competenze, osserva la ricorrente, sono state esercitate con l'emanazione della legge provinciale 2 settembre 1978, n. 35.

La materia in esame ha costituito oggetto della legge quadro sul settore fieristico (legge n. 7 del 2001), la quale, benché all'art. 1, comma 1, stabilisca che «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di fiere, individuate dai rispettivi statuti», secondo la ricorrente, recherebbe norme formulate in modo da risultare applicabili anche ad essa ricorrente; in particolare, a suo avviso, ciò accadrebbe per gli artt. 6 ed 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2.

L'art. 6 della legge n. 7 del 2001 disciplina il calendario ufficiale annuale delle manifestazioni fieristiche, disponendo che «sulla base delle autorizzazioni rilasciate per lo svolgimento di manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale viene redatto, a cura del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il Comitato tecnico-consultivo di cui all'articolo 7, il calendario ufficiale annuale delle manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale e internazionale che viene pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 ottobre dell'anno precedente a quello in cui le manifestazioni devono svolgersi» e che, «in sede di formazione del calendario, il Ministero provvede alle verifiche necessarie ad evitare concomitanze fra manifestazioni con qualifica di nazionale e di internazionale nello stesso settore merceologico» (comma 1). La norma dispone, altresì, che «le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano inviano, entro il 31 gennaio dell'anno precedente a quello in cui le manifestazioni devono svolgersi, gli elenchi delle manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale e nazionale che intendono autorizzare, con l'indicazione delle categorie e dei settori merceologici interessati e delle date di svolgimento, al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato che, nei successivi sessanta giorni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, verifica che lo svolgimento delle manifestazioni fieristiche avvenga in conformità alle disposizioni di cui al comma 2 dell'articolo 8, ovvero, in caso di difformità, promuove le opportune intese entro il

30 giugno» (comma 2). La disposizione stabilisce, inoltre, che, nel caso di mancato raggiungimento di dette intese, «il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nei trenta giorni successivi, risolve in via sostitutiva la situazione di difformità e comunica le decisioni assunte alle regioni ed alle Province autonome interessate per l'attuazione e per l'iscrizione nel calendario ufficiale annuale» (comma 2), prevedendo, infine, che «possono svolgersi con la qualifica di «fiera internazionale» o «fiera nazionale» solo le manifestazioni fieristiche inserite nel calendario ufficiale annuale» (comma 3).

L'art. 8 della legge n. 7 del 2001, prosegue la ricorrente, attribuisce al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un potere regolamentare di attuazione, da esercitare «sentito il Comitato tecnico-consultivo di cui all'articolo 7, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», avente ad oggetto la fissazione dei «requisiti minimi inerenti alle caratteristiche intrinseche delle manifestazioni ai fini del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale» (comma 1), nonché «a) i criteri atti ad evitare che manifestazioni fieristiche di rilevanza internazionale si svolgano, anche solo in parte, in concomitanza tra loro o in concomitanza con manifestazioni fieristiche di rilevanza nazionale, nonché a disciplinare eventuali deroghe; b) i criteri atti ad evitare che manifestazioni fieristiche nazionali e regionali, con merceologie uguali o affini, si svolgano nell'ambito della stessa regione, oltre che in concomitanza con quelle di rilevanza internazionale, anche solo in parte in concomitanza tra loro, nonché a disciplinare eventuali deroghe» (comma 2, richiamato dall'art. 6 della stessa legge).

2.1. — Sintetizzata la disciplina recata dalle norme impugnate, la ricorrente, in linea preliminare, deduce che, poiché l'art. 6 della legge n. 7 del 2001 menziona espressamente anche le Province autonome e richiama il regolamento dell'art. 8, potrebbe ritenersi che quest'ultimo sia ad esse applicabile, così da fondare il dubbio di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni. Tanto, a suo avviso, se non si ritenga che «la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle competenze delle Province autonome di cui all'art. 1, comma 1, legge n. 7/2001 debba far interpretare in modo diverso gli artt. 6 e 8 della legge, sì da evitare le interferenze sopra indicate, illustrate nel ricorso» e da fare venire «meno le ragioni di doglianza della Provincia autonoma di Trento».

2.2. — La ricorrente, nell'atto introduttivo del giudizio e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, deduce che l'art. 6 della legge n. 7 del 2001 illegittimamente riserverebbe allo Stato compiti riguardanti le manifestazioni fieristiche nell'ambito della provincia, attribuendo al Ministro dell'industria un potere sostitutivo per evitare la concomitanza tra fiere di rilevanza internazionale o nazionale. Infatti, questo potere non sarebbe giustificato dall'esistenza di un interesse nazionale e sarebbe comunque illegittimo, in quanto stabilito in violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, anche nel caso in cui non sia imputabile alla Provincia un inadempimento.

La norma, in contrasto con gli artt. 8, numero 12, e 9, numero 3 dello statuto speciale, interferirebbe con la disciplina provinciale delle manifestazioni fieristiche, inciderebbe sull'esercizio dei poteri amministrativi ad essa spettanti (art. 16 dello statuto speciale) e violerebbe l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992. Secondo la ricorrente, la riserva alla competenza statale della «formazione e (del)la tenuta del calendario ufficiale delle fiere» stabilita dall'art. 6 del d.P.R. n. 1017 del 1978 chiarirebbe che il calendario generale delle fiere che si svolgono sull'intero territorio nazionale, ovviamente tenuto dallo Stato, comprende anche quelle tenute nel territorio della Provincia autonoma di Trento, in forza delle autorizzazioni da essa rilasciate, ma non attribuisce allo Stato il potere di alterare il contenuto del calendario fissato dalla Provincia. In altri termini, l'art. 6, ult. cit., permetterebbe agli organi statali il mero «recepimento conoscitivo delle manifestazioni che hanno luogo nella provincia», non l'esercizio di poteri sostanziali incidenti sul loro svolgimento.

L'illegittimità costituzionale dell'attribuzione al Ministro di un «potere di coordinamento (in realtà di sovrapposizione nella decisione)» sarebbe ancora più palese in riferimento al conferimento del «compito di evitare sovrapposizioni fra fiere nazionali nell'ambito della stessa regione» (art. 6, comma 2, ed art. 8, comma 2, lettera b), della legge n. 7 del 2001). L'art. 11, comma 4, della legge provinciale n. 35 del 1978 dispone, infatti, che, prima dell'approvazione del calendario, «la giunta provinciale può, sentiti i soggetti organizzatori, modificare la data di svolgimento proposta, ove ciò si renda opportuno per evitare la contemporaneità o la prossimità di manifestazioni identiche o analoghe» ed un siffatto potere può essere esercitato anche in relazione ad istanze e proposte di coordinamento provenienti dal Ministero, spettando soltanto ad essa adottare la determinazione definitiva.

2.3. — L'art. 8, comma 1, lettera b), e comma 2, della legge n. 7 del 2001, sarebbe lesivo dell'autonomia della Provincia autonoma sia nella parte in cui dispone che il regolamento fissa i criteri atti per evitare la concomitanza fra fiere internazionali e fiere nazionali e la concomitanza, nell'ambito della stessa regione, fra fiere nazionali e regionali, sia in quella in cui dispone che questo atto stabilisce i «requisiti minimi inerenti alle caratte-

ristiche intrinseche delle manifestazioni ai fini del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale», nonostante che l'art. 5, comma 2, attribuisca alle regioni il riconoscimento della qualifica di fiera nazionale.

La previsione di una disciplina di rango regolamentare in materia regionale violerebbe i principi che governano il rapporto fra fonti statali e fonti regionali e sarebbe singolare che l'art. 8 della legge n. 7 del 2001, attribuisca ad un regolamento ministeriale la disciplina di una funzione (comma 1, lettera *b*) ed un coordinamento che coinvolge le fiere regionali (comma 2), benché la stessa legge riconosca che la prima è di competenza regionale (art. 5) ed il secondo dovrebbe riguardare esclusivamente le fiere internazionali e nazionali (art. 6). A suo avviso, la legge n. 7 del 2001 avrebbe potuto prevedere un atto governativo di indirizzo e coordinamento, che avrebbe vincolato la Provincia «al conseguimento degli obiettivi o risultati» da esso stabiliti, rimanendo salva la facoltà di essa istante di scegliere le modalità con le quali conseguirli.

Quanto, infine, ai requisiti minimi delle fiere nazionali, i criteri generali sono fissati dall'art. 5, comma 1, della legge n. 7 del 2001, cosicché non residua spazio se non per la specificazione di tali criteri da parte delle regioni e risulterebbe dimostrato che la garanzia inerente alla identificazione del tipo di atti statali che possono incidere sulle funzioni della Provincia autonoma di Trento «è garanzia di sostanza nel senso che il divieto di regolamenti statali significa divieto di norme attuative di dettaglio, pienamente rientranti nella competenza provinciale, a maggior ragione in una materia di potestà primaria come quella delle fiere».

3. — Si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

La difesa erariale, nell'atto di costituzione e nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, premette che la questione dovrebbe essere decisa con riferimento ai parametri costituzionali nel testo vigente anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nel merito, deduce che l'art. 6 della legge in esame riguarderebbe esclusivamente le fiere di rilevanza internazionale o nazionale, disciplinando un procedimento rispettoso del principio di leale collaborazione, allo scopo di evitare che le fiere possano svolgersi in date eventualmente coincidenti, in vista della tutela dell'interesse nazionale. In riferimento al caso della possibile concomitanza nello svolgimento delle fiere di rilevanza internazionale, ovvero di rilevanza nazionale, il potere sostitutivo del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato può essere, infatti, esercitato esclusivamente dopo avere invano sollecitato le «opportune intese» e si svolge nel rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento. Inoltre, il potere di evitare la concomitanza delle fiere non potrebbe che spettare allo Stato e negarlo significherebbe affermare, irragionevolmente, la possibilità che ciascuna regione mantenga ferma la data della manifestazione che si svolge nel suo territorio, con palese pregiudizio dell'economia nazionale.

3.1. — La difesa erariale sostiene che dalla dimostrata legittimità dell'art. 6 deriverebbe l'infondatezza delle censure concernenti l'art. 8. In particolare, questa norma, al comma 1, lettera *b*), riserva ad un regolamento la fissazione dei «requisiti minimi inerenti alle caratteristiche intrinseche delle manifestazioni ai fini del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale», proprio in quanto la fiera, per le sue caratteristiche, riguarda una sfera che va oltre l'ambito delle competenze provinciali. *Ratio* della norma è, quindi, di assicurare l'omogeneità delle fiere di rilevanza nazionale, allo scopo di evitare che, a causa della diversità dei criteri di valutazione, una identica qualificazione sia attribuita a manifestazioni che, dal punto di vista fieristico, producono effetti diversi.

Infine, anche il comma 2 dell'art. 8 sarebbe immune dalle censure denunciate, in quanto reca una previsione strumentale rispetto allo scopo di evitare difficoltà nella redazione del calendario nazionale e di scongiurare conflitti dannosi per gli interessi delle altre regioni e dello Stato.

4. — Le parti, all'udienza pubblica, hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe, ha ad oggetto l'art. 6 (*recte*: art. 6, comma 2) e l'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della legge 11 gennaio 2001, n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico), per violazione degli artt. 8, numero 12, 9, numero 3, e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, delle relative norme di attuazione, in particolare l'art. 1 del d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017 e gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, nonché dei «principi costituzionali in materia di rapporti tra atti regolamentari e poteri regionali».

Secondo la ricorrente, il predetto art. 6 della legge n. 7 del 2001 lederebbe la competenza provinciale in materia di fiere e mercati, in quanto attribuirebbe al Ministro dell'industria, commercio ed artigianato (ora Ministro delle attività produttive), in caso di mancato raggiungimento di un'intesa con altre regioni e Province autonome per evitare concomitanze di data tra manifestazioni fieristiche nazionali o internazionali dello stesso settore merceologico, il potere di risolvere «in via sostitutiva» la questione, esercitando così un potere di «sovrapposizione nella decisione» della Provincia.

L'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, secondo la Provincia, invece, violerebbe la medesima competenza costituzionalmente attribuita in quanto riserverebbe ad un regolamento ministeriale la fissazione sia dei requisiti minimi delle manifestazioni, al fine del riconoscimento della qualifica di manifestazione fieristica nazionale, sia dei criteri atti ad evitare coincidenze di data nello svolgimento delle manifestazioni fieristiche aventi i caratteri precisati dalla norma stessa.

2. — Il ricorso è parzialmente fondato nei termini di seguito precisati.

Preliminarmente va rilevato che l'art. 1, comma 1, della legge n. 7 del 2001 statuisce espressamente che, ai fini del rispetto dei principi fondamentali fissati in materia di attività fieristiche dalla medesima legge, «sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di fiere, individuate dai rispettivi statuti». In relazione a questa norma la ricorrente premette che, ove si ritenga che «la clausola di salvaguardia delle autonomie speciali e delle competenze delle Province autonome di cui all'art. 1, comma 1, legge n. 7/2001 debba far interpretare in modo diverso gli artt. 6 e 8 della legge, si da evitare le interferenze sopra indicate», verrebbero meno «le ragioni di doglianza». In proposito va osservato che l'interpretazione adeguatrice fondata sulla riferita clausola di salvaguardia, pur essendo, in via generale, ammissibile anche nei giudizi in via principale (*cf.* sentenze n. 406 e n. 170 del 2001, n. 520 del 2000), non è tuttavia praticabile nella fattispecie in esame per quelle norme — come l'art. 6, comma 2 — nelle quali risulti contraddetta da riferimenti espliciti alle Province autonome.

Ciò premesso, è pacifico che la Provincia di Trento è titolare di competenza primaria nella materia «fiere e mercati» (artt. 8, numero 12, e 16 dello statuto speciale), essendo riservato allo Stato, nella stessa materia, soltanto il potere di formazione e tenuta del calendario ufficiale delle fiere, nonché di riconoscimento della natura internazionale delle stesse (artt. 6 e 10 del d.P.R. n. 1017 del 1978). L'art. 6, che al comma 2 — al quale va limitato lo scrutinio di costituzionalità — prevede l'attribuzione al ministro competente del potere di «risolvere in via sostitutiva», quando non si raggiungano le opportune intese, la questione della concomitanza tra fiere di rilevanza internazionale o nazionale, comunicando «le decisioni assunte alle regioni ed alle Province autonome interessate», configura in realtà un nuovo potere ministeriale, che lede certamente, in relazione alla formulazione testuale che non può essere superata in via interpretativa, la competenza primaria delle Province autonome, quando riguarda fiere programmate nel rispettivo ambito provinciale.

Nella competenza statale di formazione e tenuta ufficiale del calendario delle manifestazioni fieristiche, che ha un carattere precipuamente ricognitivo, non può dunque farsi logicamente rientrare anche quella di modificare la data di svolgimento di una fiera provinciale coincidente con altra manifestazione fieristica. Si tratterebbe infatti dell'esercizio di un potere sostitutivo adottato in assenza di inadempimenti della Provincia e per di più da parte di un singolo ministro. Nella specie non sono invero individuabili — dato che la questione di costituzionalità in esame va scrutinata, secondo la giurisprudenza di questa Corte, in base al previgente Titolo V della Costituzione (sentenze n. 422 e n. 376 del 2000) — né la presenza dell'interesse nazionale, né i requisiti che debbono connotare le norme fondamentali di riforma economico-sociale, la cui esistenza soltanto potrebbe giustificare la predetta competenza statale. È infatti evidente che la norma preordinata ad evitare la concomitanza di determinate manifestazioni fieristiche non corrisponde complessivamente ad un interesse unitario, vitale per l'economia nazionale (sentenza n. 314 del 2001).

Infine, lo stesso art. 6, comma 2, che riserva allo Stato il predetto potere di introdurre modifiche al calendario delle manifestazioni fieristiche fissate dalle Province autonome, contrasta altresì con la norma di attuazione dello statuto speciale contenuta nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto «nelle materie di competenza propria della regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

Sotto questi profili va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 7 del 2001, nella parte in cui si applica alle Province autonome.

3. — Le censure relative all'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, si incentrano invece sul fatto che un regolamento ministeriale — che per difetto dei presupposti formali e sostanziali non può certo definirsi un atto di indirizzo e coordinamento — sia autorizzato a fissare i «requisiti minimi» delle manifestazioni fieristiche da qualificare come «internazionali» e «nazionali», nonché a fissare i «criteri generali» atti ad evitare la concomitanza di fiere del medesimo livello, incidendo così inammissibilmente, in quanto atto di normazione secondaria (sentenze n. 84 e n. 314 del 2001), su materia statutariamente riservata alla competenza primaria provinciale.

Ma proprio in riferimento a queste norme è possibile invocare — non contrastandovi alcun dato letterale — la clausola di salvaguardia contenuta nel citato art. 1, comma 1, della legge in esame, che appunto espressamente fa salve, tra le altre, le competenze in materia di fiere statutariamente disposte a favore delle Province autonome. Pertanto, alla luce di una interpretazione adeguatrice fondata sulla predetta clausola si debbono considerare inapplicabili alla Provincia ricorrente le norme censurate dell'articolo 8 in tutte quelle parti che comunque possano ritenersi lesive della competenza primaria provinciale in materia.

Sotto questo specifico profilo, quindi, la prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, non è fondata.

4. — La presente decisione estende la propria efficacia anche nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano, tenuto conto della identità di contenuto della normativa statutaria attributiva delle competenze provinciali in materia di fiere e mercati (sentenza n. 334 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 11 gennaio 2001, n. 7 (Legge quadro sul settore fieristico), nella parte in cui, attribuendo al Ministro dell'industria, commercio ed artigianato il potere di risolvere, in via sostitutiva, il contrasto determinato dalla fissazione di date concomitanti per lo svolgimento di manifestazioni fieristiche, si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

*Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera *b*), e comma 2, della medesima legge 11 gennaio 2001, n. 7, sollevata in riferimento agli artt. 8, numero 12, 9, numero 3, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1978, n. 1017 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di artigianato, incremento della produzione industriale, cave e torbiere, commercio, fiere e mercati), agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed ai «principi costituzionali in materia di rapporti tra atti regolamentari e poteri regionali» dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 92

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parametro del giudizio - Modifica sopravvenuta - Decisione con riguardo al testo anteriore alla riforma.

– Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Cost., titolo V, parte II.

Termini normativi della questione - Sopravvenute modifiche nelle more del giudizio - Ininfluenza rispetto a talune censure proposte con ricorso della Regione Siciliana.

Imposte e tasse - Emersione di basi imponibili - Maggiori entrate derivanti dall'applicazione di disposizioni per incentivare il lavoro irregolare - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Interpretazione della norma censurata alla luce delle norme statutarie e di attuazione statutaria in materia finanziaria - Non fondatezza della questione.

– Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 5.

– Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, artt. 3 e 81, quarto comma.

Imposte e tasse - Riduzione delle accise - Crediti di imposta da utilizzare in compensazione - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale, per decurtazione del gettito di imposte spettante alla Regione, nonché del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

– Legge 23 dicembre 2000, n. 388, artt. 23 e 25.

– Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, art. 3.

Imposte e tasse - Imposte sul reddito - Compartecipazione dei Comuni ad una quota del relativo gettito - Ricorso della Regione Siciliana - Assunta lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Non fondatezza della questione.

– Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 67.

– Statuto Regione Siciliana, art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2; Costituzione, art. 81, quarto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, 23, 25 e 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)» promosso con ricorso della Regione siciliana, notificato il 27 gennaio 2001, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2002 il giudice relatore Paolo Maddalena;

Uditi gli avvocati Michele Arcadipane e Giovanni Carapezza Figlia per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione siciliana, con ricorso n. 12 del 2001, notificato il 27 gennaio 2001 e depositato il successivo 31 gennaio, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, 23, 25 e 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», in relazione all'art. 36 dello statuto speciale della Regione siciliana (r.d. l.gs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), e agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1. — La Regione ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 5 (Emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi di impresa), della legge n. 388 del 2000, in virtù del quale le «maggiori entrate» — determinate con decreto del Ministro delle finanze da adottare entro il 31 marzo 2002 (art. 5, comma 2) — «che risulteranno dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali ... per effetto dell'applicazione delle disposizioni per favorire l'emersione, di cui all'art. 116 della stessa legge, sono destinate ad un fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, finalizzato, con appositi provvedimenti, alla riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche gravanti sul reddito d'impresa». La riduzione è effettuata con priorità temporale nelle aree e nei territori di cui all'art. 10, comma 7, della legge medesima.

Tale disposizione sarebbe lesiva del principio di autonomia finanziaria della Regione siciliana previsto dallo statuto e dalle correlate norme di attuazione in materia finanziaria, le quali — a parte i casi di «nuove entrate tributarie, il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti e continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime» — prevedono che spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate dalla stessa deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Nella specie, ad avviso della Regione, il citato art. 5 della legge n. 388 del 2000 non rientra nella deroga sopra richiamata, in quanto non configura né un'imposta di nuova istituzione né un'entrata derivante da un aumento di aliquota di un'imposta preesistente, ma detta una specifica disciplina nel presupposto di una emersione di basi imponibili, le quali, qualora tutti i contribuenti avessero correttamente adempiuto gli obblighi tributari sugli stessi gravanti, avrebbero già costituito presupposto di imposte di spettanza regionale; pertanto, il riservare allo Stato il conseguente gettito, destinandolo ad una generalizzata riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, determinerebbe un pregiudizio economico per la Regione, poiché, con la disposizione censurata, verrebbe, nella sostanza, introdotta una sostituzione di un'imposta spettante alla Regione medesima con una nuova fattispecie tributaria assegnata viceversa allo Stato. Ulteriore profilo di illegittimità della norma deriverebbe dalla preventivata destinazione delle maggiori entrate alla futura riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF sui redditi di impresa, con conseguente percezione da parte della Regione stessa di un minor gettito, in riferimento a tributi statutariamente di propria competenza.

1.2. — Sempre in riferimento ai menzionati parametri, la Regione ricorrente impugna gli artt. 23 (Riduzioni dell'accisa per alcuni impieghi agevolati) e 25 (Agevolazioni sul gasolio per autotrazione impiegato dagli autotrasportatori) della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui prevedono, a favore di determinate categorie di contribuenti, agevolazioni mediante crediti di imposta o rimborsi, da utilizzare in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni).

La censura regionale si incentra sul rilievo che il sistema della compensazione verrebbe ad incidere, per quanto attiene ai tributi erariali riscossi nell'ambito della Regione siciliana, su risorse di pertinenza della Regione medesima e configurerrebbe, quindi, una lesione della sua autonomia finanziaria.

Sussisterebbe, inoltre, ad avviso della Regione, una violazione del principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.), dal momento che la disposizione in questione, in difetto di una esplicita previsione di restituzione

alla Regione di un ammontare identico alle minori entrate affluite all'erario regionale per effetto delle compensazioni operate dai contribuenti, come avvenuto in precedenti occasioni (restituzione del contributo straordinario per l'Europa), determinerebbe nella specie una discriminazione arbitraria e ingiusta.

1.3. — Da ultimo, la Regione siciliana impugna l'art. 67 (Compartecipazione al gettito IRPEF per i comuni per l'anno 2002) della legge n. 388 del 2000, che rimette alle Regioni a statuto speciale l'attuazione del principio di compartecipazione dei comuni ad una quota del gettito IRPEF territorialmente imputabile in forza del domicilio fiscale dei contribuenti, sostenendo che ciò configurerebbe, a carico della Regione, un onere nuovo, in precedenza sostenuto dallo Stato e determinerebbe uno squilibrio dei conti pubblici regionali in dispregio dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, che impone il principio generale dell'obbligo di copertura delle nuove e maggiori spese.

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che il ricorso venga respinto in quanto infondato.

2.1. — In relazione alle censure mosse con riferimento all'art. 5 della legge n. 388 del 2000, la difesa erariale ritiene che «il meccanismo redistributivo configurato dalla norma in esame appare essere totalmente «neutrale» in ordine al relativo gettito di spettanza della Regione stessa, che non è destinato a rimanere comunque inciso negativamente». Peraltro, sarebbe nella specie ravvisabile un'ipotesi di «nuova entrata», poiché «tali sono incontestabilmente quelle specificamente considerate e derivanti dal previsto aumento delle basi imponibili in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni per favorire l'emersione del lavoro irregolare», entrate «finalizzate dalla legge alla copertura degli oneri diretti alla specifica finalità di riduzione del carico fiscale sui redditi di impresa, con priorità temporale nelle zone disagiate».

2.2. — Con riferimento alle questioni relative ai citati artt. 23 e 25 della legge n. 388 del 2000, la difesa erariale ritiene che i temuti effetti di minor gettito per la Regione siciliana derivanti dalle previste «compensazioni» ex art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, sarebbero neutralizzati dalla norma, contenuta nell'art. 158, comma 2, della legge n. 388 del 2000, la quale prevede che «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale ... compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

2.3. — In relazione all'ultima censura, relativa all'art. 67 della legge n. 388 del 2000, che introdurrebbe, secondo la prospettazione regionale, il principio del finanziamento dei comuni da parte della Regione in luogo dello Stato, l'Avvocatura generale ritiene che la norma non implichi, con particolare riguardo alla Sicilia (alla quale continua a competere l'IRPEF riscossa nel proprio territorio), la necessaria riduzione delle risorse di spettanza regionale, in corrispondenza con la prevista compartecipazione comunale al gettito relativo, giacché il chiaro disposto del comma 6 del medesimo articolo 67, prevede che l'attuazione della compartecipazione comunale all'IRPEF deve avvenire in conformità alle disposizioni statutarie delle Regioni a statuto speciale, «anche al fine della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato, Regioni e comuni».

2.4. — Nell'imminenza dell'udienza, la difesa erariale ha presentato memoria, con la quale, ad integrazione di quanto già dedotto nell'atto di costituzione, sono rappresentate ulteriori osservazioni.

Con riferimento alla censura formulata dalla Regione in relazione all'art. 5 della legge n. 388 del 2000, l'Avvocatura generale dello Stato, nel sottolineare le trasformazioni introdotte dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) — a sua volta oggetto di modifiche per effetto del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350 (Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), convertito, con modificazioni, nella legge 23 novembre 2001, n. 409 —, ha posto in evidenza che sulla base dell'intervenuta modifica è ora prevista una diversa finalizzazione del fondo, con una destinazione delle maggiori entrate, per una quota, alla riduzione della «pressione contributiva» e, per la quota residua, «al riequilibrio dei conti pubblici».

Sul punto, l'Avvocatura sostiene che, qualora non si dovesse ritenere cessata la materia del contendere in ordine alla questione di cui all'art. 5 della legge n. 388 del 2000, stante il *ius superveniens*, si dovrebbe comunque concludere per l'infondatezza della questione.

Infatti, la norma in contestazione, limitandosi a prevedere la destinazione delle maggiori entrate, conseguenti all'incentivato incremento delle basi imponibili, al fondo istituito presso il bilancio dello Stato non si discosta di per sé da quanto prevede il richiamato art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Né ha pregio, secondo l'Avvocatura, l'argomentazione della Regione secondo la quale i maggiori imponibili già esistevano, almeno allo stato potenziale, quali presupposti dei tributi di spettanza della Regione, in quanto essi, in realtà, erano di fatto «sommersi» e pertanto non influenti ai fini della determinazione del relativo gettito fiscale di spettanza regionale.

In ordine alla censura riferita agli artt. 23 e 25 della legge n. 388 del 2000, l'Avvocatura ritiene che essa sia da rigettare, in quanto le impugnate disposizioni, anche in relazione alla clausola di cui all'art. 158, comma 2, della legge n. 388 del 2000, secondo cui «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale ... compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti», escludono che possa esser posto in discussione il principio dell'integrità del gettito delle imposte erariali localmente riscosse spettanti alla Regione.

In ordine all'ultima censura riferita all'art. 67 della legge n. 388 del 2000, la difesa erariale ritiene che la paventata decurtazione del gettito di spettanza regionale per la necessità di finanziare i comuni siciliani, in luogo dello Stato, senza contestuale copertura del relativo onere, sia infondata.

Infatti, il comma 6 dell'art. 67, da leggere in coerenza con la più generale disposizione di compatibilità di cui all'art. 158, comma 2, della medesima legge n. 388 del 2000, enuncia un principio opposto a quello prospettato dalla Regione; e cioè quello della neutralità finanziaria della compartecipazione comunale al gettito IRPEF nei riguardi della Sicilia, tenuto anche conto della previsione di «regolazioni finanziarie», conseguenti alla stessa compartecipazione comunale, tra i tre diversi livelli di governo coinvolti (Stato, Regioni e comuni).

Considerato in diritto

1. — In via preliminare, occorre rilevare che il ricorso in epigrafe è stato proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), talché si pone la questione circa l'influenza del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione in relazione all'odierno giudizio. Va qui ribadito l'orientamento già espresso da questa Corte con le sentenze n. 422 e n. 376 del 2002, in base alle quali la questione deve essere decisa avendo riguardo esclusivamente alle disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma.

2. — Le questioni proposte con il ricorso investono, in primo luogo, l'art. 5 (Emersione di basi imponibili e riduzione del carico tributario sui redditi di impresa) della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)»; secondo il quale le «maggiori entrate che risulteranno dall'aumento delle basi imponibili dei tributi erariali ... per effetto dell'applicazione delle disposizioni per favorire l'emersione, di cui all'art. 116 della stessa legge, sono destinate ad un fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica [ora, Ministero dell'economia e delle finanze], finalizzato, con appositi provvedimenti, alla riduzione dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche gravanti sul reddito d'impresa». La riduzione è effettuata con priorità temporale nelle aree e nei territori di cui all'art. 10, comma 7, della legge medesima, e cioè nei territori individuati dall'art. 4 della legge n. 388 del 2000, e nelle aree di cui all'obiettivo 1 del regolamento del Consiglio della comunità europea n. 1260/1999, del 21 giugno 1999. Ai commi 2 e 3, lo stesso articolo 5 prevede poi che con decreto del Ministro delle finanze vengono determinate le maggiori entrate di cui al precedente comma 1, derivanti dall'emersione del lavoro irregolare, e che, in relazione alle stime del maggior gettito così determinato, viene disposta, a decorrere dal 2002, la riduzione delle imposte come previsto dal medesimo comma 1.

La disposizione in esame — come anche quelle contenute negli artt. 23, 25 e 67 della legge n. 388 del 2000 — viene censurata in relazione all'art. 36 dello statuto speciale della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) ed all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in relazione agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

2.1. — Per quanto riguarda l'art. 5 della legge n. 388 del 2000, occorre rilevare, che nelle more della trattazione del giudizio, profonde modifiche sono state apportate dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia).

Tale legge ha dettato nuove disposizioni per incentivare l'emersione del lavoro sommerso, ed in particolare, al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 383 del 2001, ha confermato che «restano fermi, in alternativa, per gli interessati, i regimi connessi ai piani di riallineamento retributivo e di emersione del lavoro irregolare» di cui all'art. 116 della legge n. 388 del 2000.

La stessa legge, al comma 8 dell'art. 1 — che è stato, poi, sostituito dall'art. 21, comma 1-*bis*, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350 (Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), aggiunto, in sede di conversione, dalla legge 23 novembre 2001, n. 409 — ha confermato la prevista affluenza al fondo delle maggiori entrate derivanti dal recupero della base imponibile connessa ai programmi di emersione, ed ha disposto l'abrogazione dei commi 2 e 3 del medesimo art. 5. In secondo luogo, ha previsto che il fondo di cui al citato art. 5 sia destinato, non più alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, ma alla riduzione della pressione contributiva e al riequilibrio dei conti pubblici. Infine, l'art. 3, comma 4, della medesima legge ha disposto che con decreto ministeriale, da emettere sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), sono determinate le regolazioni contabili degli effetti finanziari per lo Stato, le Regioni e gli enti locali conseguenti all'attuazione delle disposizioni di cui al citato art. 1 della legge medesima.

Il quadro normativo, come si nota, appare notevolmente modificato. Se è vero, infatti, che viene confermata la previsione di un apposito fondo destinato ad essere alimentato con le maggiori entrate risultanti sia dall'aumento che dal recupero delle basi imponibili, connesso ai programmi di emersione, è altrettanto vero che viene modificata la finalizzazione del fondo stesso, il quale, a decorrere dall'entrata in vigore della nuova legge, non è più diretto alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, ma alla riduzione della pressione contributiva ed al riequilibrio dei conti pubblici.

Senonché, le modifiche intervenute non sono tali da far superare tutte le censure mosse dalla Regione siciliana. Infatti, se, a partire dalla nuova legge, non può più prendersi in esame il motivo secondo il quale la Regione subirebbe un pregiudizio per la destinazione del fondo alla riduzione dell'IRPEG e dell'IRPEF, sopravvive, invece, la censura secondo la quale «il considerare riservato allo Stato il conseguente gettito» risultante dall'aumento delle basi imponibili per effetto delle disposizioni sull'emersione «comporta un pregiudizio economico per la regione violandone le attribuzioni in materia finanziaria», talché non v'è spazio per una pronuncia preclusiva dell'esame del merito della questione medesima (sentenza n. 1031 del 1988).

2.2. — Passando al merito della censura, la questione non è fondata.

Certamente, come afferma la Regione, il caso in esame non rientra nella previsione di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo la quale spettano alla Regione tutte le entrate riscosse nell'ambito del proprio territorio «ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Infatti, non si tratta nella specie di «nuove entrate», considerato che il maggior gettito in questione deriva — in relazione ai contratti di riallineamento retributivo di cui all'art. 116 della legge n. 388 del 2000 — dall'emersione di pagamenti di tributi già dovuti, che hanno la loro fonte «nelle previgenti, ed invariate, disposizioni che li disciplinano» (sentenza n. 198 del 1999), e non da una nuova imposta o dall'aumento dell'aliquota di un'imposta preesistente o comunque da un atto impositivo nuovo (sentenza n. 49 del 1972).

La censurata norma va letta in riferimento alla disposizione di cui all'art. 158, comma 2, della stessa legge finanziaria n. 388 del 2000, secondo la quale le norme in questione «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

La questione proposta dalla Regione siciliana si risolve, pertanto, nell'ambito interno all'interpretazione della legge denunciata, la quale non prevede e non consente, essa stessa, l'attribuzione allo Stato di entrate tributarie erariali in contrasto con le norme statutarie e di attuazione in materia finanziaria della Regione (sentenza n. 430 del 1996).

A ciò va aggiunto che ad escludere la fondatezza della doglianza regionale vi è anche la disposizione di cui all'art. 3, comma 4, della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), la quale prevede che con decreto ministeriale, da emettere sentita la Conferenza unificata, sono determinate le regolazioni contabili degli effetti finanziari per lo Stato, le Regioni e gli enti locali, conseguenti all'attuazione delle disposizioni in parola. Il che significa che la Regione non ha nulla da temere anche per il caso in cui, in sede di applicazione della normativa, dovessero in concreto rilevarsi riduzioni del gettito di sua spettanza, poiché, appunto, in tal caso, ben potrà provvedersi attraverso regolazioni contabili per far conseguire alla Regione quanto di pertinenza (sentenza n. 138 del 1999, punto 16 del considerato in diritto).

3. — Passando all'esame delle questioni riferite agli artt. 23 e 25 della legge n. 388 del 2000, occorre rilevare, in via preliminare, che, nelle more della trattazione del giudizio, talune disposizioni del citato art. 25 sono state modificate dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 30 giugno 2001, n. 246 (Disposizioni in materia di accise sui prodotti petroliferi, di modalità di presentazione delle dichiarazioni periodiche IVA, nonché di differimento di termini in materia di spesa farmaceutica e di contributo unificato sugli atti giudiziari), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2001, n. 330, e dall'art. 8 del decreto-legge 1° ottobre 2001, n. 356 (Interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi), convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 2001, n. 418.

Anche in questo caso, il quadro normativo sopravvenuto non è tale da modificare sostanzialmente le norme oggetto di censura.

Infatti, la principale disposizione di cui al citato art. 25, che al comma 4 prevede, a favore di determinate categorie di contribuenti, il rimborso di quanto spettante «anche mediante la compensazione di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e successive modificazioni», è rimasta immutata.

Non sussistono pertanto i presupposti per una pronunzia preclusiva dell'esame del merito della medesima questione.

3.1. — Nel merito le censure non sono fondate.

Ritiene la Regione che gli artt. 23 e 25 della citata legge finanziaria n. 388 del 2000 siano lesivi della sua autonomia, nella parte in cui i medesimi, dopo aver disposto la riduzione delle accise — imposte riservate allo Stato, gravanti su prodotti petroliferi destinati ad alcuni impieghi (autovetture da noleggio da piazza e autoambulanze, *ex art. 23*, sostitutivo dei punti 12 e 13 della tabella A allegata al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, recante «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative») o utilizzati da alcuni soggetti (autotrasportatori *ex art. 25*) —, prevedono, rispettivamente, che le agevolazioni sono concesse anche mediante crediti di imposta da utilizzare in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997, ovvero mediante rimborsi, da utilizzare anch'essi in compensazione, ai sensi del medesimo articolo. Con ciò, secondo la ricorrente, verrebbe indebitamente decurtato il gettito dei tributi di pertinenza della stessa Regione, con pregiudizio dell'autonomia finanziaria di quest'ultima. Inoltre, tale decurtazione del gettito determinerebbe una discriminazione arbitraria ed ingiusta ai danni della stessa Regione e violerebbe l'art. 3 della Costituzione.

Il problema va inquadrato nell'ambito del cosiddetto versamento unitario dei tributi, introdotto dal citato decreto legislativo n. 241 del 1997 — menzionato, come si è visto, dagli stessi articoli 23 e 25 in esame —, il quale prevede un sistema di versamenti unitari delle imposte e delle altre somme dovute allo Stato, alle Regioni ed agli enti previdenziali, con facoltà per tutti i contribuenti di operare la compensazione dei crediti. Tale sistema prevede infatti una successiva attività tecnico-contabile, da parte di un'apposita struttura di gestione, individuata nella Agenzia delle entrate (cfr. art. 22 del d.lgs. n. 241 del 1997), volta a ricondurre al lordo le somme riguardo alle quali il contribuente si sia avvalso della facoltà di compensazione, e a consentire, in tempi tecnici compatibili, le necessarie regolazioni finanziarie sulle contabilità di pertinenza, a copertura delle somme compensate dai contribuenti (sentenza n. 156 del 2002). In pratica, l'Agenzia delle entrate procede, con cadenza quotidiana, al riversamento a tutti gli enti destinatari, ivi comprese le Regioni, delle somme relative ai tributi di rispettiva spettanza.

Ed è evidente che in questo ambito trova soluzione anche l'altra questione, adombrata dalla Regione, relativa a presunti pregiudizi derivabili da possibili ritardi, tenuto conto che, nell'attuale configurazione delle modalità per l'attribuzione agli enti destinatari delle somme a ciascuno di essi spettanti (decreto ministeriale 22 maggio 1998, n. 183), non può dirsi ravvisabile uno iato di significato apprezzabile tra minore entrata e riconoscimento della relativa spettanza regionale (sentenza n. 405 del 2000).

È da aggiungere che le leggi di bilancio per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 389, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2001 e bilancio pluriennale per il triennio 2001-2003») e per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 449, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2002 e bilancio pluriennale per il triennio 2002-2004») — nelle quali è prevista una apposita unità previsionale di base nell'ambito dell'allegata tabella numero 2 — consentono, comunque, la possibilità del ricorso a regolazioni contabili tra lo Stato e la Regione siciliana.

Deve dunque concludersi su questo punto affermando che non esiste una lesione delle norme costituzionali invocate.

4. — Infine, ad avviso della Regione siciliana sarebbe lesivo della sua autonomia anche l'art. 67 della citata legge finanziaria n. 388 del 2000. Tale disposizione, nel prevedere una compartecipazione dei comuni ad una quota del gettito IRPEF, territorialmente imputabile alla Regione in forza del domicilio fiscale dei contribuenti, prefigurerebbe un'attribuzione ai comuni della Regione siciliana di quote di gettito tributario spettanti alla Regione medesima, violando, in tal modo, le norme statutarie e di attuazione dello statuto stesso, poste a garanzia dell'autonomia della Regione e determinando in particolare uno squilibrio dei conti pubblici regionali in contrasto con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, nell'accezione della finanza pubblica allargata.

4.1. — Anche l'art. 67, nelle more della definizione del ricorso, è stato oggetto di modifiche legislative, per effetto dell'art. 25, comma 5, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)» e dell'art. 31, comma 9, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

Tuttavia, anche in questo caso le intervenute modifiche non hanno variato sostanzialmente le norme oggetto di censura.

Infatti, è rimasto pressoché immutato il comma 6, che rimette alle Regioni a statuto speciale, e tra esse, alla Regione Siciliana, l'attuazione delle disposizioni in materia di compartecipazione dei comuni ad una quota del gettito IRPEF territorialmente imputabile in forza del domicilio fiscale dei contribuenti. Le modifiche intervenute riguardano prevalentemente il comma 3 del medesimo art. 67, nella parte in cui estende la predetta compartecipazione all'IRPEF per i comuni, oltre che per il 2002, come originariamente previsto, anche per il 2003.

Si deve dunque ritenere che permane l'interesse della Regione ricorrente alla definizione del presente giudizio.

4.2. — Nel merito, la questione non è fondata.

Secondo la Regione siciliana, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto, sia con gli artt. 36 dello statuto della Regione siciliana e 2 del d.P.R. 1074 del 1965, di attuazione dello statuto medesimo, per violazione del principio dell'autonomia finanziaria regionale, sia, in particolare, con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto la norma in questione, prefigurando una riduzione delle risorse di propria competenza per l'attuazione della compartecipazione dei comuni siciliani al gettito IRPEF senza indicare i mezzi con cui fare fronte al nuovo onere, determinerebbe uno squilibrio dei conti pubblici della Regione.

Tale doglianza non ha, però, motivo di esistere.

Infatti, il comma 6 dell'art. 67 della legge n. 388 del 2000 prevede che all'attuazione del sistema della compartecipazione dei comuni all'IRPEF si provvede «in conformità alle disposizioni contenute» negli statuti regionali, «anche al fine della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato, regioni e comuni». Si tratta, dunque, di una clausola di salvaguardia la quale opera nel senso che la regolazione finanziaria dei rapporti tra Stato, Regione Siciliana e comuni dovrà essere effettuata in modo che non si determinino, comunque, effetti negativi o squilibri per la finanza regionale siciliana.

Come si nota, la determinazione delle concrete modalità di attuazione del «sistema delle compartecipazioni», tenuto conto del complesso intreccio dei rapporti esistenti in materia (sentenza n. 66 del 2001), è rimessa all'iniziativa dello Stato e della Regione Siciliana. Ed è ovvio che all'attuazione di tale disposizione dovrà provvedersi nel rispetto del principio costituzionale di leale cooperazione (sentenza n. 98 del 2000).

In quanto tale, la norma in esame non appare costituzionalmente illegittima e lesiva degli interessi finanziari della Regione Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 23, 25 e 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevate dalla Regione siciliana, in relazione all'art. 36 dello statuto speciale della Regione siciliana (r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MADDALENA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0328

N. 93

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Termini normativi del giudizio - Richiesta di annullamento della legge nella sua interezza - Specificazione ulteriore delle singole disposizioni censurate - Eccezione di inammissibilità - Reiezione.

Parametro del giudizio - Sopravvenuta modifica - Decisione con riguardo alla formulazione originaria del parametro.

– Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3; Cost., titolo V, parte II.

Acque termali - Riordino del settore - Interventi regionali - Mancato adempimento nel termine fissato - Poteri in via sostitutiva del Governo - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione di competenze regionali e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

– Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 1, comma 4.

– Costituzione, artt. 5, 117 e 118, 3, 32 e 97.

Acque termali - Riordino del settore - Delega al Governo all'emanazione di un testo unico - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta carenza di principi e criteri direttivi - Conseguente lesione di prerogative regionali - Non fondatezza della questione.

– Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 1, comma 5.

– Costituzione, artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Cure termali - Fissazione dei requisiti delle aziende termali erogatrici delle cure - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione dell'autonomia regionale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

– Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 3, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Patologie curabili - Determinazione e aggiornamento rimessi a un decreto ministeriale - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta lesione dell'autonomia regionale e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

– Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 4, comma 1.

– Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 119.

Acque termali - Riordino del settore - Accordi tra le Regioni, le Province autonome e le organizzazioni delle aziende termali - Efficacia subordinata al recepimento da parte della Conferenza tra Stato, Regioni e Province autonome - Partecipazione del Ministro alla formazione degli accordi - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentato vincolo per l'autonomia regionale derivante da un atto il cui contenuto è condizionato dall'intervento di soggetti privati - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 4, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria - Collaborazione delle aziende termali, promossa dal Ministro della sanità - Assunta lesione della autonomia organizzativa regionale - Ricorso della Regione Lombardia - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 6, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

Acque termali - Riordino del settore - Concessione per attività termali - Marchio di qualità termale riservato ai titolari della concessione - Ricorso della Regione Lombardia - Assunta inosservanza del riparto di competenze tra Stato e Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge 24 ottobre 2000, n. 323, art. 13.
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 117 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge 24 ottobre 2000, n. 323 recante «Riordino del settore termale», promosso con ricorso della Regione Lombardia notificato il 7 dicembre 2000, depositato in cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2002 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato in data 7 dicembre 2000 e depositato in data 14 dicembre 2000, la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 5, 32, 76, 97, nonché 117, 118 e 119 (questi ultimi nella versione antecedente la riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) della Costituzione, della legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante «Riordino del settore termale», nella sua interezza e con particolare riguardo agli artt. 1, commi 4 e 5, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 6, commi 1 e 2, 13.

Secondo la regione ricorrente, la legge impugnata aspirerebbe a costituire, al tempo stesso, la nuova legge quadro di settore, nei confronti delle regioni, e la legge di delega al Governo per il riordino, peraltro per numerosi profili operato direttamente, del settore termale. In tale ambito, le competenze regionali, che gli articoli 117 e

118 della Costituzione (nella formulazione antecedente alla riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001) estendono ad «acque termali», «assistenza sanitaria» e «urbanistica», risulterebbero pesantemente lese per una serie di ragioni, esplicitate nel ricorso.

Anzitutto, l'art. 1, comma 4, della legge impugnata violerebbe gli artt. 3, 5, 32, 97, 117 e 118 della Costituzione, nel prevedere che le regioni, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge (23 novembre 2000), devono definire «con gli enti interessati gli strumenti di valorizzazione, di tutela e di salvaguardia urbanistico-ambientale dei territori termali, adottati secondo le rispettive competenze», e che, in caso di mancato rispetto di tale termine, il Governo provveda ad attivare i poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

A giudizio della ricorrente, la disposizione censurata sarebbe ambigua e si presterebbe ad una duplice interpretazione. Potrebbe infatti intendersi che i centoventi giorni siano assegnati per l'esercizio della potestà legislativa oppure che siano assegnati allo scopo di varare una serie di misure amministrative di tipo urbanistico-territoriale e ambientale. Entrambe le possibili interpretazioni esprimerebbero un contenuto normativo che, secondo la ricorrente, non sarebbe conforme a Costituzione. Nel primo caso, in quanto il Governo sarebbe autorizzato addirittura a sostituirsi al legislatore regionale, incidendo sul cuore stesso della autonomia garantita, tra l'altro, dall'art. 117 della Costituzione. Nel secondo caso, l'intervento sostitutivo sarebbe ugualmente illegittimo, anzitutto per la brevità e l'incongruità del termine assegnato alle regioni, che sarebbero poste nell'impossibilità di esercitare tempestivamente le loro attribuzioni, anche in ragione del necessario coordinamento, imposto dalla stessa legge impugnata, con gli altri enti competenti in materia, quali province, USL, ASL, comuni, comunità montane, enti gestori delle attività termali. In secondo luogo, per l'assoluta indeterminatezza degli adempimenti prescritti come dovuti in tale breve lasso di tempo. Sarebbero in tal modo violati sia il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, per come ricostruito da questa Corte (sentenze n. 21 e n. 351 del 1991, n. 341 del 1996, n. 242 del 1997), sia gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, sia gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, poiché l'irragionevole previsione legislativa determinerebbe la conseguenza della materiale impossibilità per la regione di dettare una corretta disciplina del settore, con conseguente pregiudizio del diritto alla salute e del principio del buon andamento dell'azione amministrativa. L'intervento sostitutivo del Governo sarebbe così inevitabile e non limitato, come dovrebbe, alle sole ipotesi di inerzia ingiustificabile.

La ricorrente lamenta inoltre la violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione, ad opera dell'art. 1, comma 5, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che il Governo, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, è delegato ad emanare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo recante un testo unico delle leggi in materia di attività idrotermali che raccolga, coordinandola, la normativa vigente. La delega conferita al Governo, pur avendo ad oggetto un testo unico che dovrebbe avere carattere compilativo, prevede anche il coordinamento (che la ricorrente presume modificativo), e non la mera raccolta, della normativa vigente. La delega sarebbe priva di qualsiasi principio e criterio direttivo destinato a presiedere all'esercizio della delegazione legislativa ai sensi dell'art. 76 della Costituzione, e l'esercizio indiscriminato (e non «guidato») della delega sarebbe di per sé idoneo a determinare la compromissione delle prerogative regionali.

La Regione Lombardia lamenta, altresì, la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione ad opera dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che le cure termali sono erogate negli stabilimenti delle aziende termali che: a) risultano in regola con l'atto di concessione mineraria o di subconcessione o con altro titolo giuridicamente valido per lo sfruttamento delle acque minerali utilizzate; b) utilizzano, per finalità terapeutiche, acque minerali e termali, nonché fanghi sia naturali sia artificialmente preparati, muffe e simili, vapori e nebulizzazioni, stufe naturali e artificiali, qualora le proprietà terapeutiche delle stesse acque siano riconosciute ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, lettera *t*), della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e 119, comma 1, lettera *d*) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; c) sono in possesso dell'autorizzazione regionale, rilasciata ai sensi dell'art. 43 della legge 23 dicembre 1978, n. 833; d) rispondono ai requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi definiti ai sensi dell'art. 8, comma 4, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. Il regime normativo introdotto dalla legge impugnata sarebbe illegittimo in quanto verrebbero imposti, agli stabilimenti termali, dei requisiti che prescindono del tutto dalla volontà della regione, pur competente in materia, e che si rivelano inutilmente onerosi per i privati. Il legislatore avrebbe dovuto, invece, disciplinare con principi l'autorizzazione regionale, lasciando poi alla regione di stabilire in concreto i presupposti fattuali e giuridici dell'atto autorizzativo.

La regione ricorrente lamenta inoltre la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge impugnata, che demanda al Ministro della sanità la determinazione delle

patologie soggette a cura termale con proprio decreto, come anche l'aggiornamento di tale decreto (comma 3 del medesimo articolo) e l'adozione di linee guida per l'articolazione in cicli di applicazione delle terapie termali pertinenti (comma 2 del medesimo articolo). La decisione sui presupposti dell'erogazione delle cure termali sarebbe così interamente demandata al Ministro, con violazione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni e con pesanti ricadute sulla finanza regionale attraverso l'incisione della quota del fondo sanitario nazionale assegnata alla regione. L'identificazione dei presupposti per l'erogazione delle cure termali sarebbe quindi interamente affidata al Ministro della sanità, ancorché la copertura dei relativi costi spetti alla regione, senza alcuna forma di coinvolgimento regionale e perciò in violazione anche del principio di leale collaborazione.

La Regione Lombardia dubita anche della legittimità costituzionale del comma 4 dello stesso art. 4 della legge impugnata, nella parte in cui prevede che l'unitarietà del sistema termale nazionale, necessaria in rapporto alla specificità e alla particolarità del settore e delle relative prestazioni, è assicurata da appositi accordi stipulati, con la partecipazione del Ministero della sanità, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle aziende termali e che tali accordi divengano efficaci con il recepimento da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle forme previste dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. La figura concepita dal legislatore nazionale si configurerebbe come «un atipico ibrido», ponendosi in contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione. Se l'accordo, recepito dalla suddetta Conferenza, fosse inteso come una «nuova specie di atto di indirizzo e coordinamento», la sua illegittimità apparirebbe *prima facie*, trattandosi di atto «contaminato dalla presenza di soggetti privati». Si potrebbe, viceversa, pensare ad un accordo di mero diritto privato, ma il suo recepimento da parte della Conferenza lo trasformerebbe in atto di diritto pubblico in senso soggettivo, e probabilmente in vera e propria fonte del diritto. In realtà, secondo la ricorrente, è la stessa natura del recepimento da parte della Conferenza ad essere incerta, poiché gli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 281 del 1997, richiamati dalla norma impugnata, contemplan figure diverse, e cioè, da un lato, gli accordi, le nomine, gli schemi di convenzione e altro ancora (art. 2) e, dall'altro, le intese (art. 3).

Né sarebbe possibile comprendere, sulla base del dettato normativo, se ed in che limiti la regione sia vincolata a quanto disposto dalla nuova fonte, nell'ipotesi in cui non avesse concordato con le intese raggiunte dalle altre parti e avesse fatto constare il dissenso in sede di Conferenza. Se l'accordo si ritenesse comunque vincolante, l'illegittimità della sua previsione legislativa sarebbe, a giudizio della ricorrente, evidente, poiché la regione sarebbe vincolata da un atto il cui contenuto è pesantemente condizionato dall'intervento di soggetti privati.

La Regione Lombardia muove censure anche rispetto all'art. 6, commi 1 e 2, della legge impugnata, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione.

Il comma 1 del suddetto articolo prevede che il Ministro della sanità possa promuovere il coinvolgimento e la collaborazione delle aziende termali per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria, mirati anche ad obiettivi di interesse sanitario generale, ferme restando le competenze del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica di cui al d.lgs. 5 giugno 1998, n. 204. Secondo la ricorrente, la suddetta previsione consentirebbe al Ministro della sanità di scavalcare le regioni e le loro competenze contattando direttamente le aziende del settore, non solo per richiedere informazioni ma anche per coordinarne l'attività e indirizzarla, non limitatamente alla raccolta di dati statistico-epidemiologici, ma, più in generale, ad obiettivi non meglio definiti che «di interesse generale sanitario». La genericità e la vaghezza del dettato normativo esporrebbe la potestà amministrativa regionale ad incisioni ed interferenze imprevedibili.

Il comma 2 del citato art. 6 prevede che, al fine della realizzazione dei programmi di cui al comma 1, le regioni si avvalgono delle università, degli enti e degli istituti di ricerca specializzati, per lo svolgimento delle attività relative alla definizione dei modelli metodologici e alla supervisione tecnico-scientifica sulla attuazione degli stessi programmi. Anche questa previsione sarebbe, secondo la ricorrente, incostituzionale, in quanto, rispetto all'attuazione di programmi nella formazione dei quali le regioni non sono coinvolte, si creerebbe un *numerus clausus* di soggetti utilizzabili, che limita indebitamente l'autonomia organizzativa delle regioni e lo svolgimento delle loro competenze amministrative presidiate dalla garanzia dell'art. 118 della Costituzione.

La disciplina dell'art. 6 della legge impugnata appare alla ricorrente «complessivamente confusa, priva di chiari canoni distintivi tra formazione dei programmi, la supervisione e la attuazione di essi», e perciò non solo contrastante con gli artt. 5, 117 e 118, ma anche con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Regione Lombardia censura, infine, l'art. 13 della legge impugnata, nella parte in cui prevede che, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanare entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della stessa legge, è istituito il marchio di qualità termale riservato ai titolari di concessione mineraria per le attività termali; nonché nella parte in cui prevede che il predetto marchio di qualità termale sia assegnato, con decreto del Ministro dell'ambiente, su proposta della regione, secondo le modalità stabilite dalle regioni, in base ai principi indicati.

La ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione, in quanto il marchio viene istituito senza alcun coinvolgimento preventivo né delle regioni, individualmente considerate, né della Conferenza Stato-regioni e viene poi assegnato a singoli richiedenti non dalle regioni, ma dal Ministro dell'ambiente su proposta delle regioni. Peraltro l'assegnazione del marchio viene vigilata, in base al comma 4 dell'art. 13, dagli stessi Ministeri competenti per la istituzione. Le regioni entrerebbero, dunque, nella istituzione e gestione del marchio solo per proporre l'assegnazione a singoli soggetti, a seguito dell'esame delle domande per l'assegnazione che, in base al comma 3 dell'art. 13, devono essere presentate dai soggetti interessati alla regione di appartenenza. Quest'ultima previsione sembrerebbe integrare, pur in assenza dei presupposti e delle condizioni, la fattispecie dell'avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato, poiché l'intervento della regione avrebbe il mero scopo di alleggerire l'onere che, altrimenti, graverebbe sull'amministrazione statale. A giudizio della ricorrente, la violazione della Costituzione, sotto il duplice profilo dell'inosservanza del riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni e dell'irrazionalità della disciplina censurata, sarebbe pertanto palese.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e comunque che le questioni in esso prospettate siano dichiarate non fondate.

La difesa erariale osserva, anzitutto, che il «settore termale» è, come sostenuto dalla ricorrente, un «settore crocevia», ma non tanto tra ambiti tutti di competenza regionale concorrente quanto tra funzioni rimaste in capo allo Stato e funzioni conferite alle regioni.

L'espressione «acque minerali e termali» (art. 117 della Costituzione) è stata dall'art. 61 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, riferita esclusivamente agli aspetti demaniali-minerari, con esplicita esclusione della disciplina sanitaria (in senso stretto) delle acque termali e della relativa pubblicità mediante il rinvio all'art. 30 lettera *n*) del medesimo d.P.R., e con necessità di separata considerazione degli aspetti anche organizzativi e finanziari relativi alla «erogazione delle prestazioni termali». Ciò sarebbe del resto confermato dall'art. 2, comma 1, della legge regionale della Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, ove le funzioni in tema di acque minerali e termali sono incluse tra quelle attinenti allo sviluppo economico ed alle attività produttive. La disposizione contenuta nel suddetto art. 30, lettera *n*) del d.P.R. n. 616 del 1977 è stata ribadita nell'art. 6 della legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, integrata dall'art. 119, comma 1, lettera *d*) del d.lgs. n. 112 del 1998 e, ora, confermata dall'art. 3, comma 1, della legge impugnata.

Secondo la difesa erariale, la legge n. 323 del 2000, sottoposta all'esame di questa Corte, non si soffermerebbe sugli aspetti demaniali-minerari, e quindi non sarebbe pertinente l'evocazione della competenza regionale nella materia «acque minerali e termali». La legge impugnata si soffermerebbe, invece, sugli aspetti sanitari (in senso stretto) e su quelli relativi alla «erogazione delle prestazioni termali», riconducibili alla complessa organizzazione dei servizi sanitari, ed inoltre dedicherebbe attenzione alla ricerca scientifica, essa pure materia di competenza statale.

Non pertinente rispetto al contenuto complessivo della legge impugnata sarebbe altresì la materia «urbanistica», ancorché latamente intesa. L'obiettivo di garantire l'igiene dell'ambiente, rinvenibile nell'art. 13, comma 3, lettere *b*) e *d*) della legge impugnata e riconducibile alla disciplina sanitaria degli stabilimenti termali, non sarebbe tale da coinvolgere la «urbanistica».

Prima di passare all'esame delle specifiche censure, la difesa erariale rileva l'inammissibilità della domanda di demolizione della legge «nella sua interezza», dal momento che il ricorso non formulerebbe motivi in tal senso.

Con riferimento alle specifiche censure, la difesa erariale sostiene, anzitutto, che sarebbero sostanzialmente inutili le censure mosse nel ricorso agli artt. 1, comma 5, e all'art. 3, comma 1. La prima disposizione si limiterebbe a prevedere soltanto l'emanazione di un testo unico «che raccolga, coordinandola, la normativa vigente», il tutto entro il 6 febbraio 2001 e «previo parere delle competenti Commissioni parlamentari». La seconda disposizione nulla aggiunge, come segnalato dalla stessa regione ricorrente, a quanto già desumibile da altre norme.

Palesamente infondata sarebbe la censura mossa all'art. 4, commi 1, 2 e 3. La individuazione delle cure termali e delle modalità delle terapie rientrerebbe nell'ambito dei compiti e delle funzioni conservati allo Stato dall'art. 115, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, o quanto meno accedrebbe a detto ambito per esplicita statuizione del legislatore nazionale.

Palesamente inconsistente sarebbe la censura mossa all'art. 6, comma 1, in quanto non sussisterebbe alcun divieto costituzionale per cui al Ministro della sanità sia inibito di assumere iniziative per promuovere il coinvolgimento e la collaborazione delle aziende termali alla realizzazione di programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria. Nessun parametro costituzionale riconoscerebbe peraltro alla regione un ruolo di «interlocutore unico» in materia.

La censura relativa al comma 2 dello stesso art. 6 sembrerebbe ignorare che i compiti relativi alla ricerca scientifica sono riservati allo Stato (art. 125 del d.lgs. n. 112 del 1998), anche per prevenire dispendiose duplicazioni di iniziative.

Quanto alla censura mossa all'art. 13, che istituisce il «marchio di qualità termale», non sembra alla difesa erariale che tale disposizione riconduca l'attestazione da essa prevista all'istituto anche civilistico del marchio e, comunque, se di vero marchio si trattasse, la rivendicazione di competenza regionale sarebbe inconcepibile. I compiti di istruttoria e di «proposta» attribuiti alla regione assicurerebbero ad essa una posizione centrale nell'assegnazione del marchio, non potendo il decreto essere emesso dal Ministro in assenza o in difformità dalla proposta. D'altro canto, secondo la difesa erariale, il marchio è destinato ad essere «speso» sui mercati del turismo internazionale, per cui, nell'interesse anche delle «altre regioni», sembra necessario e conveniente che esso sia in qualche misura garantito dall'ente esponenziale dell'intera collettività nazionale.

In ordine alle altre censure la difesa erariale, rinviando a successiva memoria, si limita a rilevare che l'art. 1, comma 4, è suscettibile di più interpretazioni, e può quindi essere ad esso data lettura conforme a Costituzione; e che l'art. 4, comma 4, che intenderebbe coinvolgere alcune associazioni di categoria in un procedimento amministrativo, appare sintonizzato, in modo forse troppo esplicito, ad un connotato «materiale» dell'attuale assetto istituzionale, nel quale le associazioni di categoria degli operatori economici sono divenute protagoniste molto ascoltate, anzi non di rado imperiose.

3. — In prossimità dell'udienza pubblica del 3 dicembre 2002 ha depositato memoria la ricorrente Regione Lombardia insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La Regione Lombardia si sofferma, anzitutto, sulle novità apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, nel riformare il titolo V della parte seconda della Costituzione, ha inciso significativamente sul riparto di competenze tra Stato e regioni.

La ricorrente sottolinea che — come appare ormai emergere dalla ricostruzione del quadro costituzionale effettuata da questa Corte nella sentenza n. 407 del 2002 — gli aspetti riconducibili al «governo del territorio» e alla «tutela della salute» sono connessi a materie o meglio a interessi attribuiti alla competenza legislativa concorrente delle regioni (art. 117, terzo comma, Cost.) e gli stessi aspetti che trasversalmente riguardano la «tutela dell'ambiente» non sarebbero estranei alle competenze delle regioni.

Con specifico riferimento alla materia delle acque minerali e termali, la ricorrente rileva che essa non figura nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, per cui deve ritenersi che rientri nella competenza esclusiva residuale regionale di cui al quarto comma del medesimo art. 117.

Tuttavia, essendo evidenti le connessioni tra la materia termale ed alcuni settori rientranti nella competenza legislativa concorrente di Stato e regioni quali la tutela della salute, la ricerca scientifica, il governo del territorio, nonché, più latamente, la tutela dell'ambiente, la ricorrente ritiene che la materia termale rientri in parte nella competenza residuale esclusiva regionale e in parte nella competenza concorrente.

Peraltro, prima della riforma del titolo V della Costituzione, allo Stato residuava, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, unicamente la competenza a regolamentare l'istituto del riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e termali e della pubblicità relativa alla loro utilizzazione a scopo sanitario (art. 30, lettera *u*), del d.P.R. n. 616 del 1977). Sarebbe inconferente, al fine della dimostrazione della presunta estraneità della materia *de qua* alla competenza legislativa regionale, il richiamo all'art. 119, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 112 del 1998, sebbene contenuto nell'art. 3 della legge n. 323 del 2000, in quanto esso concerne l'autorizzazione pubblicitaria in materia di acque minerali imbottigliate e non in materia di acque termali.

Con riferimento alle sollevate questioni di legittimità costituzionale, la ricorrente ribadisce le ragioni addotte nel ricorso circa la fondatezza delle censure, che risulterebbe ancor più evidente alla luce della mutata distribuzione delle competenze legislative statali e regionali.

In particolare, con riferimento alla censura relativa all'art. 3, comma 1, della legge impugnata — che contiene la definizione di stabilimento termale a mezzo dell'individuazione dei requisiti da possedere al fine di erogare le cure termali — la ricorrente ritiene che le regioni risultino frustrate nella loro potestà legislativa sia prima che a maggior ragione dopo la riforma del titolo V della Costituzione e che, per quel che attiene alla Regione Lombardia, si deve considerare che sin dal 1980 è stato disposto che l'apertura e l'esercizio di stabilimenti termali sia soggetto ad autorizzazione regionale (art. 47, della legge regionale 29 aprile 1980, n. 44).

Quanto alla censura relativa all'art. 4, commi 1, 2 e 3, la ricorrente rileva che essa permane anche in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, essendo la tutela della salute una materia rientrante nella competenza concorrente dello Stato e delle regioni. Inoltre, non sarebbe pertinente l'eccezione della difesa erariale secondo cui non sarebbe leso il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, in quanto il coinvolgimento della Conferenza unificata è previsto, ai sensi dell'art. 115, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, solo nel procedimento per l'adozione del piano sanitario nazionale, dei piani di settore di rilievo nazionale e per il riparto delle risorse. La disposizione censurata avrebbe dovuto prevedere quanto meno forme di collaborazione tra Stato e regioni in considerazione delle ricadute delle determinazioni dell'autorità statale sulla finanza regionale.

Infine, per quanto concerne l'art. 13 della legge impugnata, istitutivo del marchio di qualità termale, la ricorrente sostiene che il legislatore abbia agito in spregio alle competenze regionali nei settori delle acque minerali e termali, della tutela della salute e del governo del territorio. Peraltro, la lettura della disposizione in discussione dimostrerebbe che, al contrario di quanto sostenuto dalla difesa erariale, la proposta della regione non sarebbe vincolante ai fini dell'adozione del decreto interministeriale.

4. — In prossimità dell'udienza ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, insistendo nella richiesta di dichiarare in parte inammissibile e comunque di respingere il ricorso della Regione Lombardia.

La difesa erariale si sofferma anzitutto sulla censura relativa all'art. 4, comma 4, della legge impugnata, rilevando che la partecipazione del Ministero della sanità alla formazione degli accordi ivi previsti trovi fondamento soprattutto nell'esigenza di individuare le patologie da contrastare e le qualità terapeutiche delle acque termali. La suddetta partecipazione si baserebbe, dunque, nel concreto, sugli apporti che possono al Ministero essere forniti dalle autorevoli e qualificate strutture scientifiche nazionali.

In ordine alla disposizione contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge impugnata, si osserva anzitutto che l'inciso «entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge» ha ormai perso efficacia, venendo così meno l'interesse della ricorrente alla specifica censura. Inoltre, a giudizio della difesa erariale, non appare giustificata la preoccupazione manifestata nel ricorso per cui il Governo sarebbe autorizzato addirittura a sostituirsi al legislatore regionale. L'attività richiesta dalla norma censurata sarebbe di mero coordinamento amministrativo, non di natura legislativa, riferendosi alla definizione di strumenti di valorizzazione, di tutela e di salvaguardia urbanistico-ambientale dei territori termali, adottati dalla regione e dagli enti interessati, secondo le rispettive competenze, come definite — dovrebbe ritenersi — dalle norme primarie. Per l'applicazione dell'art. 1, comma 4, della legge censurata sarebbero dunque sufficienti «strumenti» di coordinamento da formarsi mediante conferenze di servizi o similari modalità. Osserva inoltre la difesa erariale che la prevista possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi è circondata da limiti e garanzie per effetto del rinvio all'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998. Pur specificando che nelle controversie costituzionali insorte prima della legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe preferibile evitare il riferimento alle norme introdotte da detta legge costituzionale, la difesa erariale rileva comunque che i limiti all'esercizio del potere sostitutivo previsti dall'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998 appaiono più stringenti rispetto a quelli ora posti dall'art. 120, comma 2, della Costituzione. Ad ogni modo — rileva conclusivamente la difesa erariale — l'art. 1, comma 4, della legge impugnata non avrebbe finora trovato concreta applicazione nei confronti della Regione Lombardia e non si comprenderebbe perché il comma in questione determini, come sostenuto dalla ricorrente, «la materiale impossibilità, per la regione, di dettare una corretta disciplina del settore» e violi «il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni».

Considerato in diritto

1. — La Regione Lombardia sottopone al controllo di costituzionalità la legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante «Riordino del settore termale», con particolare riferimento agli artt. 1, commi 4 e 5, 3, comma 1, 4, commi 1 e 4, 6, commi 1 e 2, 13, per contrasto con gli artt. 3, 5, 32, 76, 97, nonché 117, 118 e 119 (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) della Costituzione.

Secondo la regione ricorrente, la legge impugnata — che aspirerebbe, allo stesso tempo, ad essere la nuova legge quadro di settore, nei confronti delle regioni, e la legge di delega al Governo per il riordino, peraltro per numerosi profili operato direttamente, del settore termale — lederebbe le competenze regionali che gli articoli 117 e 118 della Costituzione (nella formulazione antecedente alla riforma operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001) estendono ad «acque termali», «assistenza sanitaria» e «urbanistica», per una serie di ragioni, esplicitate nel ricorso con riferimento alle specifiche disposizioni della legge impugnata.

Le censure si appuntano, anzitutto, sull'art. 1, comma 4, della legge impugnata, in base al quale le regioni, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, devono definire «con gli enti interessati gli strumenti di valorizzazione, di tutela e di salvaguardia urbanistico-ambientale dei territori termali, adottati secondo le rispettive competenze»; in caso di mancato rispetto di tale termine, il Governo può attivare i poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Secondo la regione ricorrente, la disposizione sarebbe ambigua, potendo essere interpretata nel senso che i centoventi giorni siano assegnati per l'esercizio della potestà legislativa oppure che siano assegnati allo scopo di varare una serie di misure amministrative di tipo urbanistico-territoriale e ambientale. Peraltro, pur accedendo a quest'ultima interpretazione, la norma non sarebbe conforme a Costituzione, in quanto la brevità e l'incongruità del termine assegnato alle regioni non consentirebbe ad esse di esercitare tempestivamente le loro attribuzioni, anche in ragione del necessario coordinamento, imposto dalla stessa legge impugnata, con gli altri enti competenti in materia. Sarebbero in tal modo violati sia il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, per come ricostruito da questa Corte (sentenze n. 21 e n. 351 del 1991, n. 341 del 1996, n. 242 del 1997), sia gli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, sia gli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione.

Un'altra censura riguarda l'art. 1, comma 5, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che il Governo, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, è delegato ad emanare, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, un decreto legislativo recante un testo unico delle leggi in materia di attività idrotermali che raccolga, coordinandola, la normativa vigente. Secondo la regione Lombardia, il Governo avrebbe in base alla disposizione censurata il potere non solo di raccogliere ma anche di modificare la normativa vigente, senza che siano indicati principi e criteri direttivi. Sarebbero così violati gli artt. 3, 5, 76, 97, 117 e 118 della Costituzione.

La Regione Lombardia lamenta, altresì, la violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione ad opera dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che le cure termali sono erogate negli stabilimenti delle aziende termali che abbiano i requisiti ivi indicati, in quanto verrebbero imposti, agli stabilimenti termali, dei requisiti che prescindono del tutto dalla volontà della regione, pur competente in materia, e che si rivelano inutilmente onerosi per i privati.

Un'altra censura riguarda l'art. 4, comma 1, della legge impugnata, che demanda al Ministro della sanità la determinazione delle patologie soggette a cura termale con proprio decreto, come anche l'aggiornamento di tale decreto (comma 3 del medesimo articolo) e l'adozione di linee guida per l'articolazione in cicli di applicazione delle terapie termali pertinenti (comma 2 del medesimo articolo). La decisione sui presupposti dell'erogazione delle cure termali sarebbe così interamente demandata al Ministro, con violazione delle norme costituzionali che garantiscono l'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni e con pesanti ricadute sulla finanza regionale attraverso l'incisione della quota del fondo sanitario nazionale assegnata alla regione. La suddetta censura permarrebbe anche in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, essendo la tutela della salute una materia rientrante nella competenza concorrente dello Stato e delle regioni.

La Regione Lombardia dubita anche della legittimità costituzionale del comma 4 dello stesso art. 4 della legge impugnata, nella parte in cui prevede che l'unitarietà del sistema termale nazionale, necessaria in rapporto alla specificità e alla particolarità del settore e delle relative prestazioni, è assicurata da appositi accordi stipulati, con la partecipazione del Ministero della sanità, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e

le organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle aziende termali e che tali accordi divengano efficaci con il recepimento da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle forme previste dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. La figura concepita dal legislatore nazionale si configurerebbe come «un atipico ibrido», ponendosi in contrasto con gli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione. Se l'accordo si ritenesse vincolante, l'illegittimità della sua previsione legislativa sarebbe, a giudizio della ricorrente, evidente, poiché la regione sarebbe vincolata da un atto il cui contenuto è pesantemente condizionato dall'intervento di soggetti privati.

La Regione Lombardia muove censure anche rispetto all'art. 6, commi 1 e 2, della legge impugnata, per violazione degli artt. 3, 5, 97, 117 e 118 della Costituzione. Il comma 1 del suddetto articolo, nel prevedere che il Ministro della sanità possa promuovere il coinvolgimento e la collaborazione delle aziende termali per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria, mirati anche ad obiettivi di interesse sanitario generale, permetterebbe al Ministro di scavalcare le regioni e le loro competenze contattando direttamente le aziende del settore. Il comma 2 del citato art. 6, nel prevedere che, al fine della realizzazione dei programmi di cui al comma 1, le regioni si avvalgono delle università, degli enti e degli istituti di ricerca specializzati, per lo svolgimento delle attività relative alla definizione dei modelli metodologici e alla supervisione tecnico scientifica sulla attuazione degli stessi programmi, creerebbe un *numerus clausus* di soggetti utilizzabili, che limita indebitamente l'autonomia organizzativa delle regioni e lo svolgimento delle loro competenze amministrative presidiate dalla garanzia dell'art. 118 della Costituzione.

La Regione Lombardia censura, infine, l'art. 13 della legge impugnata, nella parte in cui prevede che, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, da emanare entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della stessa legge, è istituito il marchio di qualità termale riservato ai titolari di concessione mineraria per le attività termali; nonché nella parte in cui prevede che il predetto marchio di qualità termale sia assegnato, con decreto del Ministro dell'ambiente, su proposta della regione, secondo le modalità stabilite dalle regioni, in base ai principi indicati. Le regioni entrerebbero nella istituzione e gestione del marchio solo per proporre l'assegnazione a singoli soggetti, a seguito dell'esame delle domande per l'assegnazione che, in base al comma 3 dell'art. 13, devono essere presentate dai soggetti interessati alla regione di appartenenza. La previsione censurata integrerebbe, pur in assenza dei presupposti e delle condizioni, la fattispecie dell'avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato, e sarebbe comunque incostituzionale sotto il duplice profilo dell'inosservanza del riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni e dell'irrazionalità della disciplina censurata.

2. — Va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità, avanzata dalla Avvocatura generale dello Stato, della domanda di annullamento della legge «nella sua interezza», in quanto essa non può essere considerata come autonoma censura, dal momento che la ricorrente, nell'affermare che sussiste una «consistente serie di ragioni» per le quali sarebbero lese le competenze regionali in materia di «acque minerali e termali», di «assistenza sanitaria» e di «urbanistica», specifica, nel prosieguo del ricorso, le singole disposizioni della legge impugnata per le quali richiede la dichiarazione di incostituzionalità.

3. — Il ricorso è stato introdotto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con riferimento alle norme costituzionali allora vigenti e, secondo quanto già affermato da questa Corte nella sentenza n. 422 del 2002, la decisione deve avvenire esclusivamente alla stregua della formulazione originaria.

4. — Le censure mosse dalla ricorrente alle disposizioni della legge impugnata sono infondate.

4.1. — Quanto all'art. 1, comma 4, della legge impugnata, è sufficiente osservare che la norma censurata non pone alcun vincolo di contenuto alle competenze regionali.

Peraltro, non essendo finora stato esercitato il potere sostitutivo previsto dalla norma censurata, le regioni possono adottare le misure del caso, restando comunque fermo che l'eventuale esercizio del potere sostitutivo del Governo, che fosse ritenuto in contrasto con le attribuzioni spettanti alle regioni in base al nuovo titolo V, potrà essere censurato da queste ultime.

4.2. — Quanto all'art. 1, comma 5, della legge impugnata, la delega al Governo ad emanare un testo unico delle leggi in materia di attività idrotermali è ormai scaduta e comunque la disposizione censurata si limita a prevedere che il testo unico «raccolga, coordinandola, la normativa vigente», previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il rilievo della ricorrente circa l'assenza di qualsiasi principio e criterio direttivo e la conse-

guente abilitazione del Governo ad un esercizio «indiscriminato» (e non «guidato») della delega, ritenuto di per sé idoneo a ledere prerogative regionali, non può essere accolto. Il riferimento alla normativa preesistente consente di delimitare la potestà del Governo che avrebbe dovuto essere esercitata in funzione dell'esigenza della raccolta e del coordinamento di essa, costituenti, al tempo stesso, le finalità da raggiungere e i principi e i criteri direttivi da osservare. Il potere normativo così attribuito al Governo non è di per sé idoneo a compromettere prerogative regionali, dovendo il relativo esercizio essere volto alla riconduzione in un quadro di coerenza sistematica di norme legislative contenute in precedenti atti normativi.

4.3. — Quanto all'art. 3, comma 1, della legge impugnata, deve essere accolto il rilievo dell'Avvocatura dello Stato, secondo il quale, nell'indicare i requisiti affinché le cure termali possano essere erogate negli stabilimenti delle aziende termali, la disposizione censurata nulla aggiungerebbe a quanto già desumibile da altre norme, ma si sofferma su aspetti relativi alla erogazione delle prestazioni termali al fine di assicurare alla generalità degli utenti alcune garanzie di affidabilità delle singole aziende termali e quindi del sistema termale nazionale, senza pregiudicare il regime della autorizzazione regionale, il cui possesso è specificamente richiesto nella lettera *c*).

4.4. — Quanto all'art. 4, comma 1, della legge impugnata — che demanda al Ministro della sanità la determinazione delle patologie soggette a cura termale con proprio decreto, come anche l'aggiornamento di tale decreto (comma 3 del medesimo articolo) e l'adozione di linee guida per l'articolazione in cicli di applicazione delle terapie termali pertinenti (comma 2 del medesimo articolo) — deve osservarsi che la disciplina censurata riguarda aspetti tecnico-sanitari, attinenti alla individuazione delle cure termali assumibili a carico del Servizio sanitario nazionale. Il provvedimento si basa, come emerge dal d.m. 22 marzo 2001 (Individuazione delle patologie per il cui trattamento è assicurata, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 24 ottobre 2000, n. 323, l'erogazione delle cure termali a carico del Servizio sanitario nazionale), sull'acquisizione di dati scientifici da parte del Ministero, tanto è vero che, nel caso di specie, in attesa di una più completa elaborazione ritenuta opportuna dal Consiglio superiore di sanità, il suddetto atto ha prorogato la validità dell'elenco delle «patologie che possono trovare reale beneficio dalle cure termali», contenuto nel decreto del ministro della sanità 15 dicembre 1994.

4.5. — Quanto all'art. 4, comma 4, della legge impugnata, il legislatore statale ha inteso assicurare l'unitarietà del sistema termale nazionale, necessaria in rapporto alla specificità e alla particolarità del settore e delle relative prestazioni, attraverso appositi accordi stipulati, con la partecipazione del Ministero della sanità, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle aziende termali, subordinandone l'efficacia al recepimento da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle forme previste dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. La partecipazione del Ministro alla formazione degli accordi trova fondamento soprattutto nella competenza ad esso attribuita nell'individuazione delle patologie da contrastare e delle qualità terapeutiche delle acque termali. Mentre la presenza dei soggetti privati trova giustificazione in relazione al fatto che i suddetti accordi riguardano, tra l'altro, la determinazione dei livelli tariffari per l'erogazione delle prestazioni termali. Così giustificata la partecipazione di soggetti privati, il sistema degli accordi previsto dalla disposizione censurata non può ritenersi lesivo dei parametri invocati dalla ricorrente.

4.6. — Quanto all'art. 6, comma 1, della legge impugnata, la previsione per cui il Ministro della sanità può promuovere il coinvolgimento e la collaborazione delle aziende termali per la realizzazione di programmi di ricerca scientifica, di rilevazione statistico-epidemiologica e di educazione sanitaria, mirati anche ad obiettivi di interesse sanitario generale, non contrasta con la Costituzione, poiché, come esattamente rilevato dalla difesa erariale, nessun parametro costituzionale riconosce alla regione il ruolo di «interlocutore unico» in materia, né inibisce al Ministro l'assunzione delle suddette iniziative.

Del pari infondata è la questione che riguarda il comma 2 del medesimo articolo 6, che, al fine della realizzazione dei programmi di cui al comma 1, prevede che le regioni si avvalgano delle università, degli enti e degli istituti di ricerca specializzati, per lo svolgimento delle attività relative alla definizione dei modelli metodologici e alla supervisione tecnico-scientifica sulla attuazione degli stessi programmi. Nell'esercizio della competenza in materia di ricerca scientifica, il legislatore statale ha scelto di coinvolgere le regioni, individuando i soggetti di cui esse possono avvalersi nella attuazione dei programmi. Si tratta, dunque, di una scelta non imposta alla regione.

Le scelte legislative compiute con l'art. 6 impugnato non determinano, pertanto, alcuna lesione delle competenze regionali.

4.7. — Quanto all'art. 13 della legge impugnata, occorre precisare che il marchio di qualità termale è un'attestazione di qualità che ha valenza anche internazionale, per cui appare ragionevole che l'istituzione di esso e poi l'assegnazione ai titolari di concessione mineraria per le attività termali sia effettuata dall'ente esponenziale dell'intera collettività nazionale. I compiti di istruttoria attribuiti alle regioni dalla disposizione censurata non integrano, come invece sostiene la ricorrente, la fattispecie dell'avvalimento degli uffici regionali da parte dello Stato, in quanto si traducono in un potere di proposta al Ministro, secondo le modalità stabilite dalle regioni stesse, che assicura ad esse una posizione centrale nell'assegnazione del marchio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 5, della legge 24 ottobre 2000, n. 323 (Riordino del settore termale), proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 76, 97, nonché 117 e 118 della Costituzione (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della menzionata legge n. 323 del 2000, proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 97, nonché 117 e 118 della Costituzione (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della menzionata legge n. 323 del 2000, proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 97, nonché 117, 118 e 119 della Costituzione (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della menzionata legge n. 323 del 2000, proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 97, nonché 117 e 118 della Costituzione (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 1 e 2, della menzionata legge n. 323 del 2000, proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 97, nonché 117 e 118 (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della menzionata legge n. 323 del 2000, proposta dalla Regione Lombardia per violazione degli artt. 3, 5, 97, nonché 117 e 118 della Costituzione (questi ultimi, nella versione anteriore alla riforma operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 94

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso governativo - Eccezione di parziale inammissibilità - Non fondatezza - Riconducibilità dei rilievi di costituzionalità a profilo ammissibile (violazione dell'art. 117 Cost.).

– Costituzione, artt. 117 e 127.

Termini normativi della questione - Censura riferita all'intero testo della legge impugnata - Genericità - Inammissibilità della questione.

– Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31.

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Addotta invasione della riserva esclusiva statale in tema di tutela dei beni culturali, e in carenza dei principi fondamentali dettati dalla legge statale - Non fondatezza della questione.

– Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.

– Costituzione, artt. 117, secondo comma, lettera *s*), terzo comma, 118, commi secondo e terzo.

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Vincoli di destinazione d'uso dei beni - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Pretesa lesione della competenza statale e modifica della disciplina in tema di proprietà privata o pubblica degli immobili - Non fondatezza della questione.

– Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *l*) e lettera *g*).

Regione Lazio - Tutela e valorizzazione dei locali storici - Variazioni di bilancio - Mancata osservanza del termine stabilito - Impegno sul bilancio regionale del 2001 - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri - Assunta violazione delle norme sul coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.

– Legge Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9.

– Costituzione, artt. 81, 117, comma terzo, e 118, comma secondo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge Regione Lazio del 6 dicembre 2001, n. 31 recante «Tutela e valorizzazione dei locali storici», promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 27 febbraio 2002, depositato in cancelleria il 6 marzo successivo ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2002 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roberto Nania e Aldo Rivela per la Regione Lazio.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso depositato il 6 marzo 2002 ed iscritto al registro ricorsi n. 17 del 2002, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001 n. 31, intitolata «Tutela e valorizzazione dei locali storici».

Con questa legge la Regione Lazio intende «salvaguardare» taluni esercizi commerciali caratterizzati da «valore storico, artistico, ambientale», o meglio, le unità immobiliari nelle quali si svolgono tali attività imprenditoriali, senza distinguere tra immobili di proprietà privata o pubblica.

A tal fine la legge impugnata prevede la formazione di un elenco regionale dei locali aventi «valore storico, artistico ed ambientale», la cui compilazione è affidata ad uffici comunali e regionali; l'inclusione di un immobile in detto elenco comporta la possibilità di accedere a finanziamenti regionali finalizzati a provvedere alla manutenzione o al restauro dei locali, nonché degli arredi o strumenti in essi contenuti, oppure a fronteggiare eventuali aumenti del canone di locazione.

Il finanziamento concesso per la manutenzione o il restauro (ma non anche il finanziamento finalizzato a fronteggiare gli aumenti del canone) comporta l'imposizione sull'immobile di un «vincolo di destinazione d'uso» da trasciversi — previo assenso del proprietario, se diverso dal beneficiario — nei registri immobiliari.

2. — Ad avviso dell'Avvocatura, la legge della Regione Lazio presenterebbe molteplici profili di incostituzionalità.

2.1. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*); la legge regionale — e segnatamente l'art. 4 e l'art. 6, comma 1, laddove non subordinerebbero l'iniziativa dei gestori al previo assenso dei proprietari — inciderebbe sui diritti dominicali di questi ultimi, invadendo, quindi, l'ambito della legislazione esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile»;

2.2. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), nello stesso caso di cui sopra, ma allorquando si sia in presenza di immobili di proprietà demaniale o in genere di proprietà pubblica;

2.3. — Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), e art. 118, terzo comma; la legge regionale n. 31 del 2001 — e segnatamente gli artt. 1, 2 e conseguenzialmente l'art. 7 — determinerebbero una lesione dell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali», dal momento che la formazione dell'elenco dei locali di valore storico, artistico e ambientale prescinderebbe completamente dai vincoli posti (o che possono essere posti) dagli organi dello Stato deputati alla tutela di tali beni, e neppure ipotizzerebbe forme di cooperazione con detti organi;

2.4. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e art. 118, commi secondo e terzo, Cost.; perché la legge regionale — e segnatamente l'art. 3 — agevolando finanziariamente interventi «fisici» quali il restauro e la manutenzione — costituirebbe un intervento di «tutela», e non di «valorizzazione», dei beni culturali;

2.5. — Violazione dell'art. 117, terzo comma, e art. 118, commi secondo e terzo, Cost.; perché la legge censurata — nel suo complesso — nel caso la si considerasse intervento di «valorizzazione dei beni culturali», dovrebbe comunque osservare i principi preventivamente posti dal d.lgs. 29 ottobre 1999, (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352) e non potrebbe intervenire laddove «tali principi fondamentali non siano ancora espressamente stabiliti»;

2.6. — Violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) ed *s*), comma terzo, e 118, commi secondo e terzo, Cost. nonché i principi e le norme «interposte» in tema di contabilità dello Stato; perché la legge regionale — segnatamente l'art. 7 — prevedendo l'imposizione di «vincoli d'uso» su beni pubblici (non esclusi quelli statali) di interesse culturale e/o ambientale, per un verso determinerebbe l'invasione della competenza statale sul punto e per altro, in generale, consentirebbe l'apposizione di un vincolo suscettibile di condizionare la tutela del bene cui si riferisce;

2.7. — Violazione dell'art. 81, 117, comma terzo (coordinamento della finanza pubblica) e art. 118, comma secondo, Cost. (in relazione all'espressione «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica»), nonché le norme interposte contenute nel d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma quarto, della legge 25 giugno 1999, n. 208); perché la legge regionale — segnatamente l'art. 9 — impegnerebbe, ad esercizio finanziario ultimato, il bilancio regionale per il 2001. In particolare, essa disporrebbe più variazioni al bilancio senza osservare il termine del 30 novembre fissato dall'art. 16, comma 4, del d.lgs. n. 76 del 2000. Inoltre, attribuirebbe risorse finanziarie a finalità non di competenza della Regione.

3. — Si è costituita la Regione Lazio — con memoria depositata il 22 marzo 2002 — sostenendo l'inammissibilità del ricorso, nonché la sua infondatezza nel merito.

Quanto alla asserita inammissibilità, la Regione ha dedotto la violazione dell'art. 127 della Costituzione, dal momento che il ricorso del Governo esulerebbe «dal profilo della violazione di competenza», postulando violazioni di disposizioni costituzionali, o di legislazione ordinaria, che non sarebbero suscettibili di fondare un valido ricorso. Nel merito, la Regione si è limitata ad affermare la propria competenza sulla materia della «valorizzazione dei beni culturali», nella quale rientrerebbe la legge impugnata.

4. — Con successiva memoria depositata in data 20 novembre 2002, la Regione Lazio ha ulteriormente osservato che non coglierebbe nel segno la censura della difesa erariale secondo la quale il vincolo previsto dalla normativa impugnata verrebbe apposto prescindendo dal consenso del proprietario.

Dall'art. 7 della legge oggetto del giudizio, infatti, si desumerebbe (sempre secondo la Regione Lazio) il contrario, cioè che «qualora il destinatario del contributo sia il gestore, non anche il proprietario del bene, non potrà mai ottenerlo se non costituisce il vincolo e se non lo trascrive a seguito, appunto, della apposita manifestazione del proprietario intesa alla accettazione del vincolo stesso». Quanto alla censura concernente la violazione della materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato, la Regione evidenzia come sia proprio la inconsistenza dell'assunto concernente la non necessità del consenso del titolare del diritto dominicale a mostrare come non sia in alcun modo inciso lo stato del diritto di proprietà. Analoghe argomentazioni sono svolte nella memoria in relazione alla pretesa modifica, come effetto del finanziamento ottenuto dal gestore non proprietario, del rapporto di locazione, che viceversa secondo la Regione continuerebbe «ad essere regolato dalle corrispondenti norme civilistiche».

5. — Quanto all'ambito di incidenza dell'intervento regionale nella sfera della «tutela» dei beni culturali, la Regione Lazio osserva come i vincoli ascrivibili a questo campo siano «capaci di introdurre “limiti” al nucleo proprietario (cfr. art. 42, secondo comma, Cost.), sicché il bene stesso acquista un particolare statuto e la imputazione ad una categoria di beni soggetta a speciale regime». Ciò, invece, non succederebbe nel caso in esame, dal momento che l'apposizione del vincolo consegue a scelte degli interessati, non avendo dunque «nulla di doveroso», oltre ad essere di carattere temporaneo.

6. — Ancora, la Regione rileva come — a differenza di quanto si afferma nel ricorso dello Stato — la valorizzazione dei beni culturali non sarebbe una «sub-materia», non conoscendo, da un lato, la Costituzione siffatta categoria, e configurando, d'altra parte, lo stesso testo unico in materia di beni culturali la valorizzazione quale «settore distinto e parallelo» a quello della tutela.

Quanto ai profili finanziari, le censure proposte in relazione all'art. 81 della Costituzione sono ritenute dalla Regione inammissibili, dal momento che dopo la riforma dell'art. 127 Cost. l'impugnativa in via diretta delle leggi regionali potrebbe essere esperita esclusivamente per il vizio di incompetenza. In relazione al merito, si afferma l'erroneità del presupposto su cui si basa la doglianza statale, ossia che si sarebbe provveduto ai fini della copertura di spesa oltre il termine del 30 novembre; ciò perché l'Avvocatura ha preso in considerazione, «come termine, quello della promulgazione della legge (che è in effetti avvenuta dopo il 30 novembre) e non, come si doveva, quello della deliberazione da parte del Consiglio regionale, verificatasi invece in data 21 novembre 2001».

7. — Nel corso dell'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato (peraltro senza addurre specifiche motivazioni) ha dichiarato di rinunciare al motivo di ricorso costituito dalla violazione dell'art. 81 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. — Il giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe nei confronti della Regione Lazio ha ad oggetto la legge 6 dicembre 2001 n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici) e più specificamente gli articoli 1, 2, 3, 4, 6 primo comma, 7 e 9 di questa legge, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 2 con riguardo alle lettere *g*), *l*), *s*), e comma 3 e all'art. 118 Cost., commi secondo e terzo, all'art. 81 Cost. ed al decreto legislativo n. 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208).

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata eccederebbe sotto molteplici profili la competenza regionale di tipo concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali e conterrebbe disposizioni finanziarie contrastanti sia con la normativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia in riferimento all'art. 81 della Costituzione.

2. — In linea preliminare va respinta l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa della Regione Lazio sulla base dell'assunto che l'attuale art. 127 Cost. limiterebbe l'impugnabilità delle leggi regionali alla sola violazione delle regole relative alla loro competenza, e non consentirebbe di dedurre la violazione di altre disposizioni costituzionali o dei parametri legislativi interposti.

Anche prescindendosi dal fatto che il primo comma del nuovo art. 127 della Costituzione ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel terzo comma del previgente art. 127 Cost., deve notarsi che i rilievi di costituzionalità sollevati sono tutti relativi o riconducibili all'art. 117 della Costituzione.

3. — Parimenti deve essere dichiarata inammissibile, in base alla giurisprudenza di questa Corte (si veda la sentenza n. 85 del 1990), la censura proposta dal ricorrente nei confronti dell'intera legge regionale del Lazio n. 31 del 2001, dal momento che le censure adeguatamente motivate concernono esclusivamente singole disposizioni della legge impugnata, mentre la censura riferita all'intero testo normativo appare affatto generica.

4. — Nel merito la questione non è fondata.

4.1. — È necessario innanzitutto valutare se le disposizioni della legge regionale del Lazio n. 31 del 2001, eccedano la competenza regionale da due punti di vista diversi: in primo luogo, quello concernente l'ipotizzata invasione della riserva esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), in tema di «tutela dei beni culturali»; in secondo luogo, quello riguardante la presunta violazione dei principi fondamentali determinati dal legislatore nazionale in tema di «valorizzazione dei beni culturali».

La distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 marzo 1998 n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell'art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la «apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati» e tutto quanto riguarda «autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico» ed «esercizio del diritto di prelazione»; il primo comma dell'art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che «lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali».

Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d.lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico.

La legge regionale del Lazio n. 31 del 2001 non pretende quindi di determinare una nuova categoria di beni culturali ai sensi del d.lgs. n. 490 del 1999, ma prevede semplicemente una disciplina per la salvaguardia degli «esercizi commerciali ed artigianali del Lazio aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri». Questi esercizi commerciali vengono individuati da parte dei comuni territorialmente competenti sulla base dei criteri stabiliti dalla Regione Lazio d'intesa con le Sovrintendenze statali territorialmente competenti (secondo quanto previsto dall'art. 2, commi secondo e terzo, della legge regionale del Lazio n. 31 del 2001) e vengono inseriti in un elenco regionale, che viene anche pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione, così assumendo la denominazione di «locali storici». Quest'ultima qualificazione rende semplicemente ad essi applicabile la speciale disciplina della legge regionale in tema di finanziamenti per la loro valorizzazione e per il sostegno delle spese connesse all'aumento dei canoni di locazione, senza produrre alcuno dei vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 490 del 1999.

Lo stesso art. 7 della legge 6 dicembre 2001, n. 31, intitolato «Vincoli di destinazione d'uso», ne prevede alcuni per i titolari dei «locali storici» in relazione ai quali siano stati concessi contributi in conto capitale, con la esplicita possibilità che i vincoli stessi possano essere rimossi «previa restituzione di una somma pari all'entità del contributo maggiorata degli interessi legali».

Quanto all'altro rilievo di costituzionalità, relativo alla mancanza di una normativa statale di determinazione dei principi fondamentali della materia ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., questa Corte ha già chiarito nella sentenza n. 282 del 2002 che le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

4.2. — Un altro gruppo di rilievi di costituzionalità muove dalla pretesa lesione della esclusiva competenza statale in tema di «ordinamento civile» e di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato». La legge regionale, ad avviso della difesa erariale, modificherebbe la disciplina in tema di proprietà privata o pubblica degli immobili entro cui operano i «locali storici»: ciò perché i soggetti proprietari dei locali stessi potrebbero essere esclusi dall'iniziativa di chiedere i finanziamenti relativi ad interventi di modificazione dei loro beni, con la possibile conseguenza di vedersi imporre vincoli di destinazione d'uso su questi ultimi senza essere stati chiamati in causa.

Questi rilievi appaiono infondati sulla base di quanto espressamente previsto dall'art. 7, commi 2 e 3, della legge 6 dicembre 2001, n. 31.

Tale norma, infatti, subordina esplicitamente l'erogazione dei finanziamenti in conto capitale ad «apposito atto d'obbligo unilaterale prodotto dai soggetti beneficiari dei finanziamenti, da trascrivere, nel rispetto della normativa vigente, presso la competente conservatoria dei registri immobiliari, a loro cura e spese, previo assenso dei proprietari dei locali storici, se diversi dai beneficiari stessi».

La trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normativa nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell'ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione (si può vedere anche la circolare del 2 maggio 1995, n. 128, del Ministero delle finanze, Dipartimento del territorio, direzione centrale catasto, la quale espressamente comprende la categoria degli atti in questione tra quelli soggetti a trascrizione). D'altra parte previsioni del genere appaiono ormai ricorrenti nella legislazione regionale.

In conclusione, dunque, poiché l'imposizione dei vincoli di destinazione d'uso sugli immobili, cui è subordinata la concessione dei finanziamenti regionali, è comunque rimessa alla volontà dei proprietari degli immobili stessi, la censura in esame deve ritenersi infondata.

4.3. — Un ulteriore rilievo di costituzionalità muove dalla presunta violazione della normativa costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica e della norma interposta, costituita dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

Anche volendosi in questa sede prescindere dalla considerazione dell'intervenuto mutamento della disciplina costituzionale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, che potrebbe far dubitare della perdurante sussistenza di rigidi limiti sul periodo massimo delle possibili variazioni del bilancio regionale, quale quello contenuto nell'art. 16 del d.lgs. n. 76 del 2000, occorre considerare che l'art. 9 della legge regionale del Lazio n. 31 del 2001 non modifica il bilancio regionale, ma dà copertura finanziaria alla legge stessa mediante riduzione dei «capitoli concernenti fondi globali per il finanziamento di provvedimenti legislativi», di cui all'elenco 4 del bilancio della Regione Lazio per il 2001 (legge regionale 10 maggio 2001, n. 11, recante «Bilancio di previsione della Regione Lazio per l'esercizio finanziario 2001»).

E ciò in ossequio a quanto in generale previsto dall'art. 14, commi primo e quinto, del d.lgs. n. 76 del 2000, che prevede la possibilità di iscrivere nel bilancio regionale «fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio» e consente che, per la copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, possa farsi riferimento alle quote non utilizzate di fondi speciali, «purché tali provvedimenti siano stati approvati prima del rendiconto di tale esercizio e comunque entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo». Inoltre, nell'ordinamento della Regione Lazio, gli artt. 16, primo comma, e 25, quinto comma, della legge regionale del Lazio 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione) consentono che la copertura di spese derivanti da provvedimenti legislativi regionali non entrati in vigore entro il termine dell'esercizio finanziario, avvenga mediante le quote non utilizzate di fondi speciali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta nei confronti dell'intera legge della Regione Lazio, 6 dicembre 2001 n. 31 (Tutela e valorizzazione dei locali storici) con il ricorso in epigrafe;

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale riguardante gli articoli 1, 2, 3, 4, 6, primo comma, 7 e 9 della legge della Regione Lazio 6 dicembre 2001, n. 31, sollevata, in riferimento agli articoli 81, 117, secondo comma, lettere g), l) e s), e comma 3, 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 95

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Ricorso della Regione Campania - Impugnazione di atti e comportamenti dell'amministrazione centrale - Eccezione di inammissibilità, per acquiescenza a precedenti atti della stessa amministrazione con analogo contenuto - Reiezione.

Calamità naturali - Eventi sismici in Campania e Basilicata (1980-1981) - Personale immesso in ruoli speciali ad esaurimento (con onere a carico dello Stato) - Trattamento economico a carico della Regione, a decorrere dal 6 maggio 1997 - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Campania - Impugnazione di note e comportamenti omissivi del Ministero competente e del parere dell'organo consultivo - Ritenuta loro adozione sulla base di un'erronea interpretazione di legge - Conseguente lamentata violazione delle competenze regionali - Difetto del tono costituzionale della controversia all'esame - Inammissibilità del ricorso.

- Note del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (Ragioneria generale dello Stato) 1° agosto 2000 (prot. 59064) e comportamenti (anche omissivi); parere del Consiglio di Stato, III sezione, 9 maggio 2000 (prot. 838/2000).
- Costituzione, artt. 97, 117, 118, 119, 121; legge 28 ottobre 1986, n. 730; legge Regione Campania 21 aprile 1997, n. 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prot. 59064 datata 1° agosto 2000, che dispone — sulla base di una dedotta erronea interpretazione, contrastante con la legge della Regione Campania 21 aprile 1997, n. 12 (Rideterminazione dell'organico del ruolo della Giunta Regionale. Norme di adeguamento al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 articoli 30 e 31) — la cessazione del finanziamento statale relativo al trattamento economico del personale già assunto a contratto per le esigenze connesse ai terremoti in Campania ed in Basilicata, del novembre del 1980 e del febbraio del 1981, e immesso in un ruolo speciale ad esaurimento (con onere a carico dello Stato) degli enti presso cui aveva prestato servizio, ai sensi della legge statale 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali), attribuendo, a decorrere dal 6 maggio 1997, a carico del bilancio della Regione Campania il relativo trattamento economico, nonché a tutti i comportamenti — «anche omissivi» — dello stesso Ministero (ed occorrendo alle precedenti note del 22 settembre 1997, del 17 febbraio 1998 e del 9 marzo 1999), ed al parere del Consiglio di Stato, III sezione, in data 9 maggio 2000, prot. 838/2000, giudizio promosso con ricorso della Regione Campania notificato il 5 ottobre 2000, depositato il 20 successivo ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2002 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Vincenzo Cocuzza per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. — La Regione Campania ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione: 1) alla nota del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prot. 59064 datata 1° agosto 2000, che dispone — sulla base di una dedotta erronea interpretazione, contrastante con la legge della Regione Campania 21 aprile 1997, n. 12 (Rideterminazione dell'organico del ruolo della Giunta Regionale. Norme di adeguamento al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 articoli 30 e 31) — la cessazione del finanziamento statale relativo al trattamento economico del personale già assunto a contratto per le esigenze connesse ai terremoti in Campania ed in Basilicata, del novembre del 1980 e del febbraio del 1981, e immesso in un ruolo speciale ad esaurimento (con onere a carico dello Stato) degli enti presso cui aveva prestato servizio, ai sensi della legge statale 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali), attribuendo, a decorrere dal 6 maggio 1997, a carico del bilancio della Regione Campania il relativo trattamento economico; 2) a tutti i comportamenti — «anche omisivi» — dello stesso Ministero (nonché, occorrendo, alle precedenti note del 22 settembre 1997, del 17 febbraio 1998 e del 9 marzo 1999), ed al parere del Consiglio di Stato, III sezione, in data 9 maggio 2000, prot. 838/2000.

1.2. — In fatto, la ricorrente ricostruisce analiticamente la vicenda normativa che — in attuazione dell'art. 12 della citata legge n. 730 del 1986 ed in conformità alla disciplina dei relativi accessi disposta con ordinanze del Ministero per il coordinamento della protezione civile del 24 novembre 1986 e del 4 luglio 1987 — ha portato essa ricorrente ad approvare, dapprima, la legge regionale 6 febbraio 1990, n. 4 (Istituzione del ruolo speciale ad esaurimento del personale di cui all'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e successive modificazioni ed integrazioni), con la quale ha istituito presso la Giunta regionale il ruolo speciale ad esaurimento *de quo*; con la precisazione che agli oneri finanziari si sarebbe provveduto sulla base dei relativi trasferimenti statali, e, successivamente, la citata legge regionale n. 12 del 1997, che ha confermato (all'art. 2, comma 7) l'immissione nel ruolo ad esaurimento del personale in questione, ma che contestualmente ha previsto, all'art. 3, comma 6, l'immissione dello stesso contingente di personale nel ruolo ordinario, qualificando i relativi posti indisponibili e stabilendo che, a seguito della cessazione del servizio di detto personale, il contingente veniva di volta in volta ridotto fino alla soppressione totale.

Osserva, quindi, la Regione Campania che — intercorsa con il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (nota in data 9 marzo 1999) e con quello della funzione pubblica (nota del 7 maggio 1999) una verifica circa il mantenimento a carico del bilancio dello Stato degli oneri relativi a quel personale, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 12 del 1997 —, nonostante la risposta in termini positivi fornita dal dipartimento della funzione pubblica nella citata nota del 7 maggio 1999, veniva trasmessa un'ulteriore nota del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (prot. 59064, datata 1° agosto 2000), la quale, riferendosi ad un orientamento manifestato dal Consiglio di Stato (con il parere del 9 maggio 2000, prot. n. 838/2000), disponeva la cessazione del finanziamento statale e disciplinava le modalità di regolazione dei rapporti economici tra i due enti, fissando, a decorrere dal 6 maggio 1997, il relativo carico al bilancio della Regione Campania.

1.3. — Tanto premesso, la ricorrente sostiene che tale determinazione sarebbe lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali, per violazione degli artt. 97, 117, 118, 119 e 121 della Costituzione, del principio della leale cooperazione, della legge n. 730 del 1986, delle ordinanze del Ministero per il coordinamento della protezione civile del 24 novembre 1986 e del 4 luglio 1987, nonché della legge della Regione Campania n. 12 del 1997.

La Regione assume anzitutto che la legge n. 730 del 1986 — cui evidentemente la volontà del Ministero non potrebbe non conformarsi — nel disporre l'imposizione allo Stato dell'onere finanziario non ha previsto «alcuna ipotesi di svincolo dell'obbligo di finanziamento», onde la conseguenza che lo Stato dovrebbe adempierlo sino alla cessazione dei rapporti di lavoro *de quibus* ovvero alla trasformazione dei rapporti stessi ad opera della Regione (titolare della competenza in materia di ordinamento degli uffici ed organizzazione del personale), mediante il transito nei ruoli ordinari della Regione medesima.

Osserva la Regione che la questione oggetto del conflitto è sorta «non già per la valutazione di una situazione oggettiva, e cioè il concreto inserimento del personale in un determinato ruolo, bensì con riferimento ad una linea interpretativa di una legge regionale», prescindendo «dal profilo dell'esecuzione amministrativa che soltanto la Regione, come unico ente competente, deve dare alle sue leggi attraverso i suoi organi». A livello ministeriale, si è cercata, viceversa, una lettura astratta, del tutto difforme dal profilo applicativo, per poter poi da questa pervenire al venir meno dello stanziamento nel bilancio dello Stato del relativo onere, con un modo di procedere che — a fronte della chiara manifestazione di volontà della regione [esplicitata anche in una nota dell'assessore al personale del 16 novembre 1999, prot. n. 47389] — costituirebbe una indebita interferenza da parte statale in un ambito nel quale v'è competenza piena della Regione. Tanto che «si potrebbe anche del tutto prescindere dall'esaminare se

effettivamente dubbio interpretativo sussista sulla legge regionale da applicare e sul modo in cui esso possa essere sciolto», in quanto l'illegittimità dell'operato statale emergerebbe per il sol fatto che il Ministero non avrebbe competenza «a disporre il venir meno del finanziamento statale in ordine al personale di cui trattasi imponendo una certa interpretazione della legge regionale e obliterando il momento applicativo della stessa da parte della Regione e la volontà dell'ente regionale».

1.4. — Tutto ciò, per la ricorrente, costituirebbe violazione dell'art. 119 della Costituzione e dell'autonomia regionale relativa alla organizzazione dei propri uffici, *ex art.* 117 della stessa Carta, che subirebbe un forte condizionamento per la necessità, in conseguenza di un provvedimento statale, di stornare rilevanti risorse finanziarie regionali per far fronte alla spesa non prevista. Inoltre — anche ove si ritenesse che il Ministero possa interpretare la legge regionale «senza tener conto del dato applicativo e della volontà chiaramente manifestata dalla Regione» — si avrebbe comunque «una illegittima compressione dell'autonomia regionale», determinata dall'erroneità dell'interpretazione accolta, perché «basata su inesatti presupposti di fatto e di diritto». Infine, la mancata considerazione del parere reso dal dipartimento della funzione pubblica del 7 maggio 1999, pure richiesto dallo stesso Ministero del tesoro, e la consultazione del Consiglio di Stato da parte della Ragioneria generale dello Stato, senza alcuna considerazione della volontà manifestata dalla Regione, integrano — secondo la ricorrente — elementi idonei ad evidenziare la violazione del principio di leale collaborazione.

Sulla base delle esposte considerazioni, il ricorso si conclude con la richiesta a questa Corte di «a) accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con una per di più errata interpretazione della legge regionale, incidere, prevedendo la cessazione del finanziamento statale, sul modo di esecuzione della legge regionale e disporre in contrasto con la stessa, violando così le competenze costituzionalmente garantite alla Regione Campania, soprattutto in riferimento all'autonomia finanziaria e di bilancio e all'autonomia in materia di organizzazione degli uffici; b) per effetto, annullare gli atti impugnati».

2.1. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità, ovvero per l'infondatezza del conflitto.

2.2. — Ecceputa preliminarmente la tardività del ricorso, sull'assunto che la Ragioneria generale dello Stato, sin dal settembre 1997, ha denegato con varie note il sorgere di ulteriori crediti della Regione verso lo Stato in relazione all'onere per il personale *de quo*; la difesa erariale rileva, altresì, che, nella specie, non sarebbe ravvisabile alcun conflitto di attribuzioni, bensì soltanto una normale controversia di natura «patrimoniale», sottoponibile al giudice «comune», poiché l'impugnata nota recherebbe soltanto «una negatoria di obbligazione dello Stato ed una temporalmente delimitata pretesa per ripetizione di indebito».

2.3. — Nel merito — sottolineato che il personale di cui alla legge n. 730 del 1986 è stato immesso a domanda, se in possesso dei requisiti e se superato un concorso riservato, in ruoli speciali ad esaurimento da istituirsi presso gli enti o le amministrazioni ove gli interessati prestano servizio, e che la legge della Regione Campania n. 4 del 1990 ha istituito un ruolo speciale ad esaurimento con dotazione di novecentocinquanta posti, disponendone la copertura finanziaria a carico del fondo statale per la protezione civile, giusta l'art. 12, comma 5, della citata legge statale — l'Avvocatura rileva:

a) che l'art. 3, comma 13, della legge statale 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) aveva disposto l'applicazione a quel personale del procedimento per l'attuazione della mobilità, previsto dall'art. 35 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e successive modificazioni, e, quindi, nel testo sostituito dall'art. 16 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546 (Ulteriori modifiche al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sul pubblico impiego), a richiesta dell'ente presso cui il personale prestava servizio;

b) che, non avendo la Regione Campania fatto alcuna richiesta, il personale *de quo* era rimasto in servizio presso di essa, a spese dello Stato. Ma tale situazione non può più essere protratta dopo che, con l'art. 3, comma 6, della legge regionale n. 12 del 1997, la stessa Regione ha previsto l'immissione del personale nel proprio ruolo ordinario. Pertanto, mentre sarebbe infondato sostenere che l'addossamento dell'onere di copertura debba avvenire con atto regionale (tant'è che il trasferimento dei fondi alle amministrazioni regionali era stato subordinato, per il periodo di permanenza nei ruoli speciali all'invio di apposita certificazione annuale, sottoscritta dal Presidente della Giunta regionale o dal legale rappresentante degli altri enti territoriali beneficiari), viceversa, questa Corte ben potrebbe esaminare se l'inciso dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 12 del 1997, secondo cui «il trattamento economico è a carico dei Fondi Ministero del Tesoro», sia legittimo in relazione agli artt. 81, 117 e 119 della Costituzione, non essendo consentito al legislatore regionale disporre con una propria legge in ordine all'essere o meno una spesa a carico dello Stato.

3. — Nell'imminenza dell'udienza, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, con le quali hanno sostanzialmente approfondito le considerazioni già svolte nei precedenti atti a sostegno delle rispettive tesi difensive.

Considerato in diritto

1. — Il conflitto di attribuzione, proposto dalla Regione Campania nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ha per oggetto:

a) la nota del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prot. 59064, datata 1° agosto 2000, che dispone la cessazione del finanziamento statale relativo al trattamento economico del personale già assunto a contratto per le esigenze connesse ai terremoti in Campania ed in Basilicata, del novembre del 1980 e del febbraio del 1981, e immesso in un ruolo speciale ad esaurimento degli enti presso cui aveva prestato servizio, ai sensi dell'art. 12 della legge statale 28 ottobre 1986, n. 730 (Disposizioni in materia di calamità naturali), attribuendo, a decorrere dal 6 maggio 1997, a carico del bilancio della Regione il trattamento economico del suddetto personale;

b) tutti i comportamenti — «anche omissivi» — dello stesso Ministero nella vicenda in esame (e, occorrendo, le precedenti note del 22 settembre 1997, del 17 febbraio 1998 e del 9 marzo 1999), nonché il parere del Consiglio di Stato, III sezione, in data 9 maggio 2000, prot. 838/2000, al quale la nota del 1° agosto 2000 si è conformata.

Secondo la Regione, i provvedimenti ministeriali impugnati avrebbero erroneamente interpretato l'art. 3, comma 6, della legge della Regione Campania 21 aprile 1997, n. 12 (Rideterminazione dell'organico del ruolo della Giunta Regionale. Norme di adeguamento al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 articoli 30 e 31), in quanto la norma non avrebbe affatto inserito nei ruoli regionali ordinari il personale in questione, e quindi non si sarebbe verificato il presupposto per la cessazione del relativo finanziamento statale previsto dal comma 5 del citato art. 12 della legge n. 730 del 1986. Su questa premessa, la ricorrente denuncia, in sintesi, la violazione delle proprie competenze costituzionalmente garantite, soprattutto in riferimento alla sua autonomia finanziaria, di bilancio, ed in materia di organizzazione degli uffici, nonché la lesione del principio di leale collaborazione. E conclude chiedendo a questa Corte di «a) accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica — dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con una, per di più, errata interpretazione della legge regionale, incidere, prevedendo la cessazione del finanziamento statale, sul modo di esecuzione della legge regionale e disporre in contrasto con la stessa, violando così le competenze costituzionalmente garantite alla Regione Campania, soprattutto in riferimento all'autonomia finanziaria e di bilancio e all'autonomia in materia di organizzazione degli uffici; b) per effetto, annullare gli atti impugnati».

2. — Preliminarmente, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del conflitto, in ragione della dedotta tardività del ricorso derivante da acquiescenza della ricorrente alle precedenti note (in data 22 settembre 1997, 17 febbraio 1998 e 9 marzo 1999), mediante le quali la stessa Ragioneria generale dello Stato avrebbe reso, in materia, interpretazione analoga a quella portata dalla nota del 1° agosto 2000, denunciata come lesiva delle attribuzioni regionali.

L'eccezione non è fondata, in quanto — a prescindere dall'analisi del contenuto e della specifica valenza delle suddette note — la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente escluso l'applicabilità dell'istituto dell'acquiescenza ai giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, trattandosi di istituto incompatibile con l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte nei medesimi giudizi (sentenze n. 389 del 1995, n. 58 del 1993 e n. 278 del 1991).

3. — È, invece, fondata l'altra eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura, secondo cui, nella specie, non sarebbe ravvisabile alcun conflitto di attribuzioni, bensì soltanto una normale controversia di natura «patrimoniale».

3.1. — L'art. 12 della legge n. 730 del 1986 ha disposto che il personale convenzionato da enti, amministrazioni e commissari straordinari di Governo, in relazione alle esigenze connesse ai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981 in Campania e Basilicata, in servizio al 31 marzo 1986, ovvero che abbia prestato servizio per almeno un anno, è immesso, a domanda, in ruoli speciali ad esaurimento, da istituirsi presso gli enti o le amministrazioni ove tale servizio era prestato (comma 1); lo stesso articolo ha posto il relativo onere a carico dello Stato (in particolare del fondo per la protezione civile), determinandone la misura per gli anni 1986-1988 e individuando i criteri di determinazione per gli anni successivi (comma 5).

Disciplinate (con ordinanza del Ministero per il coordinamento della protezione civile del 24 novembre 1986) le modalità e i criteri per lo svolgimento dei concorsi di idoneità necessari all'immissione nei ruoli speciali ad

esaurimento, e all'eventuale successivo passaggio da questi a quelli ordinari, e disposto (con ordinanza in data 4 luglio 1987 dello stesso Ministero) il consolidamento delle somme iscritte per l'anno 1988 nello stato di previsione del competente Ministero del tesoro, la Regione Campania, in conformità alla normativa nazionale, ha istituito — con la legge regionale 6 febbraio 1990, n. 4 (Istituzione del ruolo speciale ad esaurimento del personale di cui all'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e successive modificazioni ed integrazioni) — il ruolo speciale ad esaurimento del personale in questione presso la Giunta regionale (art. 1), disponendo che agli oneri finanziari si sarebbe provveduto sulla base dei trasferimenti statali previsti dalla normativa vigente (art. 4). A loro volta, anche le leggi regionali 24 febbraio 1990, n. 8 (Integrazioni del ruolo speciale ad esaurimento del personale di cui all'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e successive modificazioni ed integrazioni), e 15 gennaio 1991, n. 1 (Ulteriore integrazione della legge regionale 6 febbraio 1990, istitutiva del ruolo speciale ad esaurimento del personale di cui all'articolo 12 della legge 28 ottobre 1986, n. 730 e successive modificazioni ed integrazioni) — nell'inquadrare nel ruolo ad esaurimento, rispettivamente, il personale convenzionato e quello comandato e/o distaccato sino alla data di cessazione dei poteri commissariali da parte del Presidente della Giunta regionale (art. 1) — hanno mantenuto fermi i relativi oneri finanziari in capo allo Stato (art. 3).

Successivamente, la legge regionale n. 12 del 1997, nel confermare (all'art. 2, comma 7) l'immissione nel ruolo ad esaurimento di tale personale, ha previsto (all'art. 3, comma 6) che esso «viene immesso nel ruolo ordinario sotto la declaratoria contingente legge 28 ottobre 1986, n. 730 articolo 12 e successive modificazioni ed integrazioni», con la precisazione che «detti posti sono indisponibili ed a seguito della cessazione dal servizio di detto personale il contingente viene di volta in volta ridotto fino alla soppressione totale».

3.2. — Proprio su questa disposizione si fonda l'affermazione della Ragioneria generale dello Stato (nell'im-pugnata nota del 1° agosto 2002, supportata anche dal richiamo al citato parere del Consiglio di Stato), secondo cui l'avvenuta immissione del personale in esame nel ruolo ordinario della Regione comporta, come conseguenza, che il relativo trattamento economico debba far carico al bilancio regionale a decorrere dall'entrata in vigore della ricordata normativa. A fronte di questa interpretazione, la ricorrente — come chiaramente rivela lo stesso tenore del *petitum* azionato — si duole essenzialmente dell'erroneità della premessa ermeneutica (che inficerebbe le conclusioni), assumendo che in realtà il citato art. 3, comma 6, non comporterebbe alcuna immissione del personale in oggetto nei ruoli ordinari della Regione.

Ma le affermazioni contenute nella nota della Ragioneria generale dello Stato (come anche nel parere del Consiglio di Stato) costituiscono all'evidenza esercizio di normale attività interpretativa da parte di organi istituzionalmente chiamati a svolgerla; e tale attività — per questi, come per qualsiasi altro interprete — non può essere preclusa, come sostenuto dalla ricorrente, in ragione della natura della fonte, ovvero dell'applicazione che concretamente della legge abbia fatto la Regione, sulla base di espresse o tacite manifestazioni di volontà.

Nella specie, non viene in discussione la titolarità delle competenze: l'assunto dell'intervenuta immissione nel ruolo regionale ordinario non mette minimamente in dubbio che — in tesi — la scelta normativa di conservare o meno l'originario regime lavorativo spetti alla Regione, che sul punto ha effettivamente legiferato, mentre la valutazione delle conseguenze della trasformazione del rapporto di lavoro sulla ripartizione dell'onere del relativo finanziamento deriva dalla premessa interpretativa da cui muove l'organo chiamato a valutare gli effetti dell'eventuale mutamento del rapporto.

Pertanto — corretta o errata che sia — questa operazione ermeneutica (che viene contestata in quanto tale) è di per sé inidonea ad incidere direttamente o indirettamente sull'assetto delle rispettive attribuzioni, provocandone violazione o menomazione (sentenze n. 111 del 1976 e n. 309 del 1993); semmai essa troverà davanti al giudice comune la naturale sede di valutazione (sentenza n. 213 del 2001).

3.3. — In assenza di doglianze specifiche che coinvolgano, seppure in via mediata, l'accertamento del rispetto delle norme attributive delle competenze, il ricorso della Regione Campania non assume il necessario tono costituzionale che caratterizza il «regolamento di competenza», disciplinato dall'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e si risolve in una *vindicatio rei*; di contenuto esclusivamente patrimoniale, tutelabile mediante il ricorso agli ordinari rimedi giurisdizionali (sentenza n. 467 del 1997).

Né, per affermare il rango costituzionale della controversia, varrebbe osservare che la mancata erogazione delle somme in esame impedirebbe alla Regione l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, o comunque ne lederebbe la potestà di programmazione della spesa o la capacità di sostentamento del proprio apparato organizzativo (sentenza n. 213 del 2001, citata). Dalla prospettazione del ricorso, infatti, non emerge in alcun modo che la disponibilità dei rimborsi vantati dalla Regione (peraltro neppure quantificati in termini monetari) costituisca presupposto imprescindibile per l'espletamento di determinate competenze, funzioni, o potestà pubbliche spettanti alla medesima Regione.

Il ricorso, pertanto, deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Campania nei confronti dello Stato con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0331

N. 96

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Parametri del giudizio - Sopravvenuta modifica - Decisione con riguardo alla originaria formulazione delle norme evocate.

- Costituzione, artt. 117 e 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

Ambiente (tutela dell') - Gestione dei rifiuti urbani - Istituzione di osservatori provinciali, senza oneri a carico della finanza pubblica - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata indebita formulazione di norme di dettaglio, anziché dei principi fondamentali spettanti alla competenza dello Stato, nonché attribuzione diretta alle Province di funzioni amministrative di interesse non esclusivamente locale - Non fondatezza della questione.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 118, primo comma.

Ambiente (tutela dell') - Gestione dei rifiuti urbani - Istituzione di osservatori provinciali - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata violazione del principio di efficienza ed economicità degli uffici istituendi - Inammissibilità della questione.

- Legge 23 marzo 2001, n. 93, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 97, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), promosso con ricorso della Regione Veneto notificato il 3 maggio 2001, depositato in cancelleria il 9 successivo ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 dicembre 2002 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi l'avvocato Salvatore Di Mattia per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), nella parte in cui «impone alle Province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica», denunciandone il contrasto con gli artt. 117, primo comma, 118, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione.

La ricorrente premette che con la legge regionale 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), adottata in seguito al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), ha istituito, presso l'Agenzia regionale di prevenzione dell'ambiente del Veneto (ARPAV) - sezione di Castelfranco Veneto, una struttura denominata «Osservatorio regionale sui rifiuti». Tale struttura, il cui funzionamento ha richiesto e richiede notevoli oneri in termini finanziari e di risorse umane, provvede ad una pluralità di compiti, tra i quali quelli di gestione della sezione regionale del catasto di cui all'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 22 del 1997, di organizzazione della raccolta e dell'elaborazione dei dati sulla gestione dei rifiuti urbani e speciali, nonché di collaborazione con gli enti locali per l'organizzazione e l'elaborazione della «banca dati regionale».

Ciò nonostante — osserva la ricorrente — è intervenuto il denunciato art. 10, comma 5, della legge n. 93 del 2001, che ha imposto alle Province l'istituzione, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, di «Osservatori Provinciali sui rifiuti».

Ad avviso della difesa regionale la norma censurata contrasterebbe, in primo luogo, con gli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, Cost., giacché «lo Stato non ha la potestà legislativa di imporre l'istituzione di Osservatori Provinciali sui rifiuti, in quanto si tratta di normativa di dettaglio». Secondo la ricorrente non potrebbe dubitarsi, alla luce della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza costituzionale, che la materia della tutela dell'ambiente dagli inquinamenti rientri nell'elenco dell'art. 117, terzo comma, Cost. e che, dunque, spetti alle Regioni una potestà legislativa concorrente, in relazione alla quale lo Stato potrebbe formulare solo i principi generali. Nella specie, prosegue la ricorrente, la disciplina statale che impone l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti costituirebbe normativa di dettaglio, come sarebbe comprovato dal fatto che con essa non si viene soltanto a configurare, in astratto, un obbligo di raccogliere dati sui rifiuti e di trasmetterli all'osservatorio nazionale di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 22 del 1997, ma si perviene anche a «scegliere la Provincia quale ente pubblico obbligato ed il territorio provinciale quale ambito territoriale ottimale di riferimento dei dati». L'ulteriore riprova che lo Stato non avrebbe la potestà legislativa di imporre l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti — prosegue la ricorrente — si ricaverebbe dalla circostanza che l'art. 85 del d.lgs. n. 112 del 1998, nel settore della tutela del suolo dai rifiuti, ha riservato allo stesso le sole funzioni amministrative già attribuitegli dal d.lgs. n. 22 del 1997, e tra queste figurerebbero unicamente le funzioni e gli uffici — suscettibili di essere disciplinati in dettaglio dallo Stato — dell'osservatorio nazionale di cui all'art. 26 del medesimo decreto.

La ricorrente lamenta altresì la violazione del principio fondamentale, di cui all'art. 118, primo comma, Cost., che consente di attribuire direttamente agli enti locali le sole funzioni di interesse esclusivamente locale, tra le quali non potrebbero ritenersi incluse quelle dell'osservatorio provinciale.

Precisa al riguardo la Regione che l'espressione «interesse esclusivamente locale» utilizzata dall'art. 118 Cost., in virtù di una interpretazione sistematica condotta in riferimento alla dimensione della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa degli enti locali e desumibile da una pluralità di norme, indurrebbe a reputare che lo Stato possa attribuire a detti enti soltanto funzioni e uffici, da un lato, preordinati al perseguimento di interessi pubblici affidati esclusivamente agli enti locali stessi e, dall'altro, esercitabili — proprio in ragione delle dimensioni della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa — con sufficiente razionalità ed efficienza.

Con ciò si sostiene che, in riferimento agli osservatori provinciali sui rifiuti, l'attività di raccolta ed elaborazione dati sarebbe volta a soddisfare interessi pubblici affidati anche ad enti diversi dalla Provincia e principalmente alla Regione per l'esercizio delle funzioni programmatiche concernenti l'intero territorio regionale. Inoltre, le dimensioni della popolazione, del territorio e della struttura organizzativa delle Province, assume la Regione Veneto, non sarebbero tali da garantire uno svolgimento razionale ed efficiente dell'attività di raccolta dati sui rifiuti, non fosse altro perché alle medesime viene imposto di reperire le relative risorse finanziarie «all'interno delle entrate attuali, già insufficienti ed inadeguate addirittura per i tradizionali compiti dell'Ente». Peraltro, che la dimensione regionale sia quella più idonea a garantire la razionalità ed efficienza nell'attività di raccolta ed elaborazione dati sui rifiuti sarebbe confermato, secondo la ricorrente, nell'art. 11 del d.lgs. n. 22 del 1997, che ha imposto l'istituzione di sezioni regionali del Catasto nazionale dei rifiuti.

La Regione si duole infine della violazione del principio fondamentale, di cui all'art. 97, primo comma, Cost., del buon andamento dell'attività amministrativa, sotto i profili della razionalità, efficienza ed economicità, quali obiettivi che, in riferimento alle funzioni e agli uffici di osservatorio sui rifiuti, solo la Regione sarebbe in grado di assicurare.

Quanto ai principi di razionalità ed efficienza dell'attività amministrativa, la ricorrente osserva che la Regione dispone di maggiori risorse e quindi possiede gli strumenti necessari per svolgere al meglio le attività di osservatorio.

In riferimento poi al principio di economicità dell'azione amministrativa, si rammenta quanto già evidenziato nella premessa del ricorso e cioè lo svolgimento da più di tre anni dell'attività di osservatorio regionale sui rifiuti, con notevoli oneri in termini finanziari e di risorse umane. Sicché, ove si imponesse alle Province di istituire strutture analoghe, si avrebbe «un'inutile ed ingiustificata duplicazione di organismi e di spesa pubblica».

Del resto, si argomenta nel ricorso, che la Regione sia l'ente più idoneo a garantire la razionalità, l'efficienza e l'economicità dell'attività di raccolta e di elaborazione dati sui rifiuti troverebbe conferma nel fatto che l'art. 11 del d.lgs. n. 22 del 1997 ha imposto l'istituzione proprio di sezioni regionali del Catasto nazionale dei rifiuti. Pertanto, ad avviso della ricorrente, per superare la dedotta incostituzionalità della norma denunciata, la si dovrebbe interpretare nel senso che l'istituzione di osservatori provinciali sui rifiuti sia imposta esclusivamente nelle Regioni che non abbiano già attivato osservatori regionali.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile ovvero, in ogni caso, respinto.

La difesa erariale osserva, anzitutto, che, prima ancora che la Regione Veneto provvedesse ad emanare un'organica legge in materia di gestione dei rifiuti (legge regionale n. 3 del 2001), lo Stato, con l'art. 26 del citato d.lgs. n. 22 del 1997, si era già dotato di un osservatorio nazionale sui rifiuti e all'assenza di «sedi periferiche per il supporto dell'attività di osservatorio nazionale», e cioè di una «rete» di corrispondenti per la raccolta dei dati sul territorio nazionale, ha posto rimedio il denunciato art. 10, comma 5, della legge n. 93 del 2001, il quale, facendo ricorso «al modulo organizzativo dell'avvalimento», ha chiamato a collaborare gli enti Province. Si tratterebbe, ad avviso dell'Avvocatura, di soluzione organizzativa — nel quadro di una armoniosa cooperazione tra enti territoriali — razionale, economica e di «buon senso», proprio perché sulle Province ricadono i compiti più impegnativi in materia. Del resto, argomenta la parte resistente, l'informazione ambientale ha assunto rilevanza costituzionale nel senso di rappresentare uno strumento indispensabile per la tutela del valore «ambiente», in connessione con i principi costituzionali dell'azione preventiva e di precauzione; tant'è che non si è ritenuta lesiva delle competenze regionali la pretesa dello Stato di ottenere informazioni dalla Regione stessa o da altri enti finalizzate alla protezione del paesaggio.

Nondimeno, rammenta ancora la difesa dello Stato, la giurisprudenza costituzionale (in particolare, la sentenza n. 356 del 1994) ha sottolineato l'importanza del ruolo affidato alle agenzie per la protezione dell'ambiente per rendere agevole ed omogenea la raccolta e l'elaborazione di dati e di informazioni sulla situazione ambientale, in forza dell'esigenza «di omogeneità dei metodi di rilevazione e di elaborazione da adottare», anche per il necessario collegamento tra i sistemi informativi di carattere nazionale e quelli predisposti a livello comunitario.

L'Avvocatura evidenzia quindi come la Regione ricorrente non si dolga dell'incostituzionalità dell'art. 26 del d.lgs. n. 22 del 1997, che ha istituito l'osservatorio nazionale sui rifiuti, né contesti l'esigenza di dotare detto osservatorio di una rete di «terminali locali», esprimendo, invero, la preferenza per una differente soluzione organizzativa e cioè per l'avvalimento di strutture regionali anziché provinciali; preferenza originata proprio dal fatto che nel Veneto è già stato istituito un osservatorio regionale sui rifiuti. Tutto ciò indurrebbe a ritenere, secondo la difesa erariale, che i primi due motivi del ricorso, che offrono sostegno a detta «preferenza», siano «esorbitanti e poco pertinenti». Da un lato infatti, il legislatore statale non avrebbe posto una norma di «dettaglio», cui la

Regione è tenuta ad attenersi, bensì avrebbe inteso fornire una soluzione organizzativa «ad una esperienza propria (ossia dello Stato)», come quella di supportare localmente l'attività dell'osservatorio nazionale dei rifiuti; dall'altro, essa denoterebbe una certa ostilità verso qualsiasi rapporto «diretto» tra Stato (in senso stretto) ed enti locali, contrastando implicitamente i principi di cooperazione e di sussidiarietà di cui all'art. 4, comma 3, della legge n. 59 del 1997 e la norma di principio enunciata dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Non vi sarebbe peraltro, secondo l'Avvocatura, alcuna norma costituzionale che inibisca «allo Stato di colloquiare ed interagire direttamente con gli enti locali» e ciò sarebbe particolarmente evidente nel settore della tutela dell'ambiente, che più di altri è ispirato alla sussidiarietà, integrazione e cooperazione fra diversi livelli di governo e nel quale sono stati superati «modelli rigidi improntati alla garanzia e alla separazione delle reciproche sfere di competenza».

In riferimento poi alla doglianza che prospetta la violazione dell'art. 97 Cost., la difesa erariale ne sostiene anzitutto l'inammissibilità — non superabile neppure facendo ricorso alla generica evocazione del canone di razionalità — giacché con essa sarebbero state dedotte soltanto considerazioni di opportunità. In ogni caso la doglianza stessa sarebbe, per le medesime argomentazioni svolte, manifestamente infondata.

Considerato in diritto

1. — Viene all'esame della Corte la questione di costituzionalità dell'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), denunciato dalla Regione Veneto nella parte in cui «impone alle Province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica».

Nel premettere che con legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti) è stato istituito l'osservatorio regionale sui rifiuti, la ricorrente sostiene che la disposizione censurata contrasterebbe anzitutto con gli articoli 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, violando il principio fondamentale secondo cui allo Stato, nelle materie oggetto di potestà legislativa regionale concorrente, spetta unicamente stabilire i principi fondamentali e non già il potere di formulare norme di dettaglio, quali sarebbero invece quelle contenute nella disposizione denunciata.

Sussisterebbe inoltre la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., giacché lo Stato non potrebbe attribuire direttamente alle Province funzioni amministrative quando, come nel caso di specie, tali funzioni non siano di interesse esclusivamente locale.

Sarebbe infine leso anche l'art. 97, primo comma, Cost., perché «l'esercizio delle funzioni e degli uffici di osservatorio sui rifiuti da parte delle Province è meno razionale, efficiente ed economico di quanto realizzerebbe la Regione».

2. — Poiché il ricorso è stato proposto anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), gli evocati artt. 117 e 118 Cost., secondo quanto già affermato da questa Corte in più occasioni (tra le altre, si vedano le sentenze n. 422 e n. 376 del 2002), devono essere applicati nella loro originaria formulazione.

Ciò chiarito, la questione è in parte infondata e in parte inammissibile.

3. — Per meglio comprendere la portata delle censure della ricorrente occorre richiamare, sia pure per sommi capi, il quadro normativo entro il quale esse si collocano.

3.1. — In tema di tutela dell'ambiente l'art. 69 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, attuativo della delega di cui all'art. 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha riservato allo Stato «i compiti di rilievo nazionale», enumerati espressamente dal comma 1 alle lettere da a) a p), e «le attività di vigilanza, sorveglianza, monitoraggio e controllo» ad essi finalizzate (comma 3).

Alle Regioni ed agli enti locali sono state quindi conferite, secondo quanto disposto dal successivo art. 70, tutte le restanti funzioni amministrative.

Il medesimo d.lgs. n. 112 del 1998, nel disciplinare la gestione dei rifiuti (sezione V), ha posto, nell'art. 85, quale criterio di attribuzione delle funzioni e dei compiti la riserva allo Stato di quelli già indicati nel d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, il cui art. 18 enumerava, tra le altre, le funzioni di indirizzo e coordinamento, di pianificazione generale e coordinamento (e cioè di determinazione dei criteri generali per la elaborazione dei piani regionali), nonché di organizzazione e di predisposizione di norme tecniche.

Identificati i compiti di rilievo nazionale riservati esclusivamente allo Stato, lo stesso d.lgs. n. 22 del 1997 ha attribuito alle Regioni, all'art. 19, le funzioni inerenti alla programmazione mediante la predisposizione dei piani

regionali, l'elaborazione e l'approvazione dei piani di bonifica, la definizione dei criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento, mentre ha demandato alle Province, all'art. 20, le funzioni relative all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero, le funzioni di controllo sulla complessiva attività di gestione, di intermediazione e commercio dei rifiuti. Le stesse Province sono state altresì qualificate, nell'art. 23, come «ambiti territoriali ottimali» (ATO) per la gestione dei rifiuti urbani.

3.2. — Il delineato quadro normativo e l'articolato riparto di attribuzioni che ne risulta forniscono conferma del fatto che nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Proprio in vista di tali esigenze unitarie l'art. 26 dell'anzidetto d.lgs. n. 22 del 1997 ha istituito l'osservatorio nazionale, organismo rivolto a garantire l'attuazione della normativa sui rifiuti, «con particolare riferimento alla prevenzione della produzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti ed all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità della gestione dei rifiuti, degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggio, nonché alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente».

L'art. 26 attribuisce specificamente all'osservatorio nazionale la vigilanza sulla gestione dei rifiuti, l'elaborazione di proposte di intervento nella materia, la raccolta di dati statistici: compiti, questi, che sono indubbiamente espressione, nel settore della tutela dall'inquinamento da rifiuti, delle funzioni di vigilanza, sorveglianza, monitoraggio e controllo, che il ricordato art. 69, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva, in via generale, allo Stato.

3.3. — Nel sistema normativo del quale si sono riassunte le linee portanti, come era a suo tempo non controvertibile che il legislatore statale fosse competente a realizzare un osservatorio nazionale investito di funzioni di vigilanza e che fra i propri compiti annoverasse anche quello di definire e tenere permanentemente aggiornato «un quadro di riferimento sulla prevenzione e sulla gestione dei rifiuti» [art. 26, lettere a) e b), del d.lgs. n. 22 del 1997], così ora deve essere ritenuto altrettanto sicuro il fatto che appartiene allo Stato, come espressione della sua potestà organizzativa, la scelta del modello sulla base del quale ordinare l'attività dell'osservatorio nazionale. E la individuazione di un modello a rete, quale quello previsto dalla disposizione censurata, rientra appieno tra le possibili opzioni riservate allo Stato, né il coinvolgimento degli enti locali nelle funzioni di monitoraggio, controllo e programmazione che gli sono proprie, viola alcun precetto costituzionale. L'apporto di questi ultimi, e delle Province in particolare, per l'acquisizione e l'elaborazione dei necessari dati di conoscenza utilizzabili a livello nazionale, si fonda infatti sul principio di leale cooperazione, mentre la individuazione della Provincia, anziché della Regione, quale ente gravato di tale onere collaborativo si giustifica alla luce del riparto di attribuzioni sopra delineato.

È certo vero che proprio in tema di gestione dei rifiuti, nella disciplina introdotta dal d.lgs. n. 22 del 1997, le Regioni hanno assunto un ruolo cruciale. Basti pensare alle importanti funzioni di programmazione loro conferite: in sede di predisposizione dei piani regionali, nel promuovere la riduzione della quantità dei volumi e della pericolosità dei rifiuti, esse stabiliscono la tipologia degli impianti di smaltimento e di recupero, determinano le condizioni e i criteri tecnici per la loro localizzazione nelle aree destinate ad insediamenti produttivi. Tuttavia gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani restano le Province; ed è ad esse, come ricordato, che spettano le funzioni amministrative relative all'individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero e quelle di controllo sulla complessiva attività di gestione, di intermediazione e commercio dei rifiuti.

Non meraviglia, allora, che la Provincia sia stata scelta quale primo segmento della rete dell'osservatorio nazionale per l'assunzione, la raccolta e la trasmissione di dati di conoscenza. Tale opzione è infatti del tutto coerente con indirizzi già presenti nella disciplina legislativa e ne costituisce il naturale sviluppo senza alterare in alcun modo l'assetto costituzionale delle autonomie. Le Regioni continuano a essere titolari dei poteri di programmazione e, ove previsti, di gestione nel loro ambito; le Province conservano integre le proprie competenze. La sola «innovazione» introdotta dalla legge consiste nel fatto che quel patrimonio di conoscenze che le Province stesse possiedono o acquisiscono nel quotidiano esercizio delle funzioni loro proprie, quali ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani, viene impiegato anche per soddisfare le esigenze cui è preordinata l'istituzione dell'osservatorio nazionale. Si trae conferma di ciò se si considera che la disposizione denunciata richiede che l'attività di supporto alle funzioni di monitoraggio, di programmazione e di controllo spettanti all'osservatorio nazionale venga svolta dalle Province «senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica». Tale espressione non va intesa, come suppone la ricorrente, nel senso che le Province siano gravate di nuove incombenze senza la conseguente provvista dei mezzi per farvi fronte, ma sta a significare che ad esse non sono imposti oneri finanziari addizionali rispetto a quelli cui sono già tenute in forza della legislazione vigente. In un quadro di coo-

perazione con lo Stato, la disposizione impugnata esige che i dati acquisiti dalle Province nell'esercizio delle loro funzioni, con i mezzi e col personale di cui sono già dotate, siano posti a disposizione dello Stato ai fini del monitoraggio, della vigilanza e della programmazione sul piano nazionale.

L'art. 10, comma 5, lungi dall'incidere sulle competenze riservate alla Regione dall'art. 19 del d.lgs. n. 22 del 1997, non esclude che per il miglior esercizio delle stesse possa essere istituito un osservatorio su base regionale, come appunto ha ritenuto di fare la Regione Veneto con la legge regionale n. 3 del 2000. Sarebbe d'altronde pienamente compatibile con l'istituzione di osservatori provinciali una disciplina regionale che prevedesse forme di raccordo con i compiti ad essi devoluti, secondo uno schema al quale la ricorrente ha già mostrato di ispirarsi, giacché la menzionata legge regionale, all'art. 5, valorizza l'attività di collaborazione con gli enti locali per l'organizzazione e l'elaborazione della «banca dati regionale».

In conclusione, non è pertinente il richiamo che la ricorrente fa all'art. 117 Cost. per sostenere che non compete allo Stato porre una disciplina di dettaglio quale sarebbe quella del denunciato art. 10, comma 5, della legge n. 93 del 2001. Ferma l'esclusiva riserva allo Stato dell'istituzione dell'osservatorio nazionale, nella presente fattispecie non viene posta alcuna disciplina di dettaglio ma, sulla premessa del naturale esercizio da parte delle Province delle competenze ad esse attribuite dalla legge e dell'osservanza del principio di leale collaborazione, si fa gravare sulle Province medesime il solo onere di consentire anche a livello nazionale l'utilizzazione dei dati di conoscenza raccolti in ambito locale. Del resto, se l'istituzione di organismi tecnici deputati a svolgere attività di raccolta ed elaborazione dati non comporta, di per sé, la lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (sentenze n. 412 e n. 356 del 1994), a maggior ragione non viola quelle attribuzioni una disposizione che si limiti a porre a carico delle Province la trasmissione di dati già rilevati nell'esercizio dei compiti ad esse devoluti dalla ricordata legislazione in materia. Di qui pure l'inconferenza del richiamo all'art. 118, primo comma, Cost., evocato dalla ricorrente a sostegno del secondo motivo di censura.

4. — Inammissibile è infine il motivo di censura con cui si denuncia la violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., atteso che esso, per come prospettato, riguarda la valutazione della scelta legislativa in termini di efficienza ed economicità, rendendo così palese l'estraneità della doglianza all'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale promovibile dalla Regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), sollevata, in riferimento agli articoli 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93, sollevata, in riferimento all'articolo 97, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 97

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Entrate tributarie - Versamento agli enti destinatari delle somme riscosse - Istruzioni ministeriali - Ricorso della Regione Siciliana per conflitto di attribuzione - Lamentata mancata devoluzione alla Regione delle entrate di sua spettanza - Inidoneità dell'atto impugnato a ledere la sfera di competenza regionale - Inammissibilità del ricorso.

- Nota del direttore centrale del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998 (e istruzioni allegate).
- Statuto Regione Siciliana, art. 36; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle istruzioni allegate alla nota del Ministero delle finanze - Dipartimento delle entrate - Direzione centrale per la riscossione - prot. 1998/201476 del 21 dicembre 1998, relative al riversamento di entrate tributarie agli enti territoriali da parte dei concessionari della riscossione dei tributi, promosso con ricorso della Regione Siciliana, notificato il 12 marzo 1999, depositato in cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 13 del registro conflitti 1999.

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

Udito nell'udienza pubblica del 17 dicembre 2002 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Udito l'avvocato Liana Cordone per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 12 marzo 1999 e depositato il successivo 19 marzo, la Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato a causa delle istruzioni ministeriali allegate alla nota del direttore centrale del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998, prot. n. 1998/201476, di cui la Regione ha avuto conoscenza il 13 gennaio 1999, relative al riversamento agli enti destinatari delle somme riscosse dal concessionario, da cui si evince che non è prevista la devoluzione alla Regione Siciliana di determinate entrate tributarie che si affermano essere di indiscussa e riconosciuta spettanza regionale, quali le entrate da condono *ex lege* n. 413 del 1991 (codici tributo 142T, 143T, 144T, 145T, 146T, 260T, 270T e 280T) da sanzioni pecuniarie (codici tributo 687T, 690T) da canoni di abbonamento autotelevisione e radio audizioni circolari e televisioni (codici tributo 705T, 707T).

2. — La Regione ricorrente, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa che ha portato alla soppressione dei servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari effettuata dal d.lgs. 9 luglio 1997, n. 237 (Modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari) e dal successivo decreto legislativo correttivo

del 19 novembre 1998, n. 422 (Disposizioni integrative e correttive dei d.lgs. 9 luglio 1997, n. 237 e d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472) — decreti impugnati dalla stessa Regione in via principale per la pretesa esclusione della Regione Siciliana dai destinatari del riversamento — si sofferma, in particolare, sul decreto dirigenziale 17 dicembre 1998 (*rectius*: decreto ministeriale) che ha sostituito talune disposizioni del precedente decreto dirigenziale del 9 dicembre 1997.

Ricorda la ricorrente che tale decreto dispone il versamento delle entrate da parte del concessionario «con le modalità previste dal capo III del decreto legislativo del 9 luglio 1997 n. 237 e sulla base delle indicazioni fornite con apposite istruzioni ministeriali per i versamenti da effettuare ad enti diversi dallo Stato».

Tali istruzioni, emanate con la nota del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998, prot. n. 1998/201476 della quale la Regione ha avuto conoscenza via fax il 13 gennaio 1999, non prevedendo la devoluzione alla Regione Siciliana di entrate di spettanza regionale, determinerebbero una lesione della sua autonomia finanziaria.

3. — I motivi a sostegno degli argomenti della Regione sono i seguenti.

3.1. — In primo luogo, in palese violazione della regola generale contenuta nell'art. 36 dello statuto siciliano e nelle relative norme di attuazione — secondo cui alla Regione Siciliana spettano tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio — la nota *de qua* destinerebbe alcuni cespiti di indiscussa spettanza regionale alle casse dello Stato anziché a quelle della Regione Siciliana.

3.2. — In secondo luogo, l'atto impugnato sarebbe «susceptibile di sindacato sotto il profilo della ragionevolezza» in quanto, con riferimento ad alcuni codici-tributo (142T, 143T, 144T, 145T, 146T, 260T, 705T e 707T), esso escluderebbe la Sicilia dal riversamento in casi per i quali il precedente decreto dirigenziale 9 dicembre 1997 aveva invece previsto tale destinazione; con riferimento ad altri codici-tributo (687T e 690T) la Regione osserva, altresì, che essi indirizzano all'erario sanzioni pecuniarie per le quali è indubbio che il gettito relativo debba essere riversato alle casse siciliane.

4. — Si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 1° aprile 1999, la quale, innanzitutto, ha eccepito che l'avvenuta soppressione del servizio di cassa ha eliminato il necessario collegamento territoriale con gli uffici finanziari, ma non ha modificato la regola della spettanza alla Regione dei tributi riscossi nel territorio regionale.

4.1. — Per quanto concerne la mancata corresponsione alla cassa regionale dei tributi, l'Avvocatura osserva che le istruzioni sono state adottate sulla base di quanto previsto nel «Quadro di classificazione delle entrate» del 1998, redatto a cura della Ragioneria generale dello Stato, dal quale si rileva appunto che «dette entrate vanno versate intere» alle casse statali, con ciò impedendo ogni altra provvisoria destinazione.

4.2. — In relazione specificamente al codice-tributo 687T — assegnato alle sanzioni pecuniarie per imposte sostitutive (dirette o indirette) — l'Avvocatura osserva che il codice è stato istituito dal decreto ministeriale 11 giugno 1998 (Modalità di pagamento delle sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie) «proprio per permettere l'imputazione delle sanzioni riferite ad una genericità di imposte sostitutive, sia dirette che indirette, per le quali non è possibile risalire alla norma istitutiva, che può prevedere o meno l'eventuale «riserva all'erario».

4.3. — Con riferimento, invece, al codice tributo 690T — assegnato alle sanzioni pecuniarie per il contributo straordinario per l'Europa — l'atto di costituzione dell'Avvocatura rileva come tale gettito derivi dalle sanzioni relative ad un tributo (il «contributo straordinario per l'Europa») la cui riserva all'erario statale è espressamente sancita dall'art. 3, comma 216, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

5. — Nelle more del giudizio, la Regione Siciliana ha depositato — il 12 dicembre 2001 — una memoria integrativa in cui ribadisce che il sistema finanziario relativo alla Regione Siciliana riserva alla Regione stessa tutte le entrate tributarie erariali riscosse nel territorio, precisando che, secondo la giurisprudenza della Corte, alle imposte principali debbono aggiungersi anche i gettiti derivanti dalle sanzioni pecuniarie amministrative e penali riferiti alle violazioni delle stesse (sentenza n. 185 del 1999).

6. — In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura ha depositato una memoria integrativa il 5 dicembre 2002, fuori termine.

6.1. — In tale memoria si fa presente, in primo luogo, che il conflitto di attribuzione di cui si tratta deve considerarsi strettamente collegato alla questione di legittimità costituzionale che la Regione Siciliana aveva a suo tempo proposto contro il d.lgs. n. 422 del 1998 e che dalla stessa Corte è stato deciso nel senso della infondatezza con la sentenza n. 66 del 2001.

Viene meno, così, l'argomento principale proposto dalla Regione Siciliana, secondo il quale la nota impugnata si inserirebbe in un sistema di versamento delle entrate lesivo delle attribuzioni costituzionali della Sicilia

in materia finanziaria; al contrario, fa presente l'Avvocatura, la Corte costituzionale nella citata sentenza ha chiaramente affermato che la facoltà dei concessionari di riscuotere le entrate in ogni parte del territorio non incide sulla spettanza alla Regione Siciliana dei tributi e, quindi, non può ostacolare il riversamento di tali somme alle casse regionali.

6.2. — Prosegue l'Avvocatura segnalando che, proprio in virtù del sistema ora richiamato, il provvedimento impugnato non intende determinare quali tra le entrate corrispondenti alle voci di tributo siano di spettanza dello Stato ovvero della Regione Siciliana, ma si limita a dettare istruzioni circa le modalità di riversamento da parte del concessionario, indicando — per la Sicilia e la Sardegna — la «percentuale di devoluzione alle regioni delle somme riscosse nei rispettivi territori»; «la correttezza di tale conclusione — precisa l'Avvocatura — trae conforto dal rilievo secondo cui le percentuali del riversamento dal concessionario alla Regione Siciliana, sono rapportate espressamente non alle entrate effettivamente di spettanza della Regione Siciliana, ma alle «somme riscosse nei rispettivi territori», ragion per cui il provvedimento impugnato «di per sé non è destinato ad incidere sulla titolarità e quindi sulla spettanza delle singole entrate tributarie della Regione ovvero dello Stato».

6.3. — Nella memoria integrativa, infine, dopo aver sottolineato come il gettito relativo ai codici tributo considerati è, comunque, di limitatissima rilevanza economica, si ribadisce, con specifico riferimento al codice 690T, che tale entrata si deve alle sanzioni pecuniarie connesse al contributo straordinario per l'Europa, contributo che l'art. 3 della legge n. 662 del 1996 espressamente riserva allo Stato.

Considerato in diritto

1. — La Regione Siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato con riferimento alle istruzioni ministeriali allegate alla nota del direttore centrale del Ministero delle finanze 21 dicembre 1998, prot. n. 1998/201476, relative al riversamento agli enti destinatari delle somme riscosse da parte dei concessionari, istruzioni dalle quali si evincerebbe la volontà dello Stato di non devolvere alla Regione Siciliana entrate di sua indiscussa spettanza.

2. — Il ricorso è inammissibile.

Perché si dia la materia di un conflitto di attribuzione fra Regione e Stato, occorre che l'atto impugnato abbia idoneità ad essere lesivo della «sfera di competenza costituzionale» di cui all'art. 39, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e tale carattere manca al provvedimento qui in esame.

Le istruzioni ministeriali impuginate, infatti, sono relative ad una fase interna e meramente provvisoria del procedimento di versamento dallo Stato alla Regione Siciliana del gettito tributario ad essa spettante e riscosso dall'amministrazione finanziaria statale ai sensi del d.lgs. 19 novembre 1998, n. 422 (Disposizioni integrative e correttive dei d.lgs. 9 luglio 1997, n. 237 e d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472). Non a caso l'allegato 1 dell'atto impugnato fa esplicito riferimento alle imposte riscosse sul territorio siciliano, prevedendo in alcuni casi al suo immediato versamento (in tutto o in parte) alla Regione Siciliana ed in altri casi allo Stato, ma evidentemente in via provvisoria, dal momento che resta salvo il successivo conguaglio da effettuarsi sulla base della effettiva titolarità dei tributi.

Questa Corte, d'altronde, ha già avuto occasione, proprio in riferimento ad un ricorso della Regione Siciliana, di affermare — nella sentenza n. 66 del 2001 — che «il meccanismo di riscossione lascia (...) del tutto impregiudicata la titolarità in capo alle varie amministrazioni del diritto a percepire il gettito, secondo le norme che disciplinano il riparto delle entrate» e — nella successiva sentenza n. 156 del 2002 — che non può ritenersi contrario a Costituzione prevedere il versamento alla Regione «solo dopo che la struttura di gestione [abbia] provveduto ai conteggi e alle operazioni di propria competenza».

Ovviamente, resta impregiudicato che la Regione Siciliana, al termine dei procedimenti di versamento dei gettiti e di conguaglio rispetto alle somme provvisoriamente devolute ad essa, possa eventualmente contestare errori od inesattezze nelle sedi amministrative o giurisdizionali competenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Siciliana nei confronti dello Stato con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0333

N. 98

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Atto di rimessione della questione - Asserita contraddittoria motivazione - Eccezione di inammissibilità - Infondatezza.

Imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili (INVIM) - Base imponibile - Immobili esenti dall'imposta decennale - Individuazione del valore iniziale in quello della data di acquisto - Lamentata violazione del principio di eguaglianza, per trattamento analogo di situazioni disomogenee - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6, settimo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643 (Istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili), promosso con ordinanza del 10 luglio 2001 dalla Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto dalla Ge Power Controls Holding Italia s.p.a. contro l'Agenzia delle entrate Ufficio del registro di Milano 1 - Atti privati, iscritta al n. 210 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2003 il giudice relatore Annibale Marini.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 10 luglio 2001, depositata il 27 novembre 2001, la Commissione tributaria provinciale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643 (Istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili).

Nel giudizio *a quo*, avente ad oggetto l'impugnazione di un avviso di accertamento INVIM, la società ricorrente lamenta che taluni immobili, esenti dall'INVIM decennale ai sensi dell'art. 25, lettera *d*), del d.P.R. n. 643 del 1972, in considerazione della loro natura di beni strumentali, siano stati assoggettati all'INVIM da trasferimento, in quanto oggetto di un atto di conferimento di azienda, assumendo come valore iniziale, ai fini della determinazione della base imponibile, quello della data dell'acquisto invece di quello riferibile alla scadenza dell'ultimo decennio di possesso ininterrotto dei beni stessi con conseguente vanificazione, in tal modo, sempre ad avviso della medesima ricorrente, del beneficio dell'esenzione dei beni strumentali dall'INVIM decennale e la sua trasformazione in una mera sospensione dell'imposizione.

Il rimettente — pur condividendo nella sostanza le argomentazioni della società ricorrente — osserva che la normativa vigente non contempla «alcuna diversità nella determinazione della base imponibile applicabile con riferimento agli immobili che beneficiavano dell'esenzione d'imposta» di cui si tratta, cosicché correttamente l'ente impositore avrebbe assunto come valore iniziale quello riferibile alla data di acquisto dei beni.

Ne risulterebbe tuttavia violato — ad avviso del medesimo rimettente — il principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione, in quanto posizioni contributive sostanzialmente disomogenee, come «quella del contribuente che perda il beneficio dell'esenzione dall'INVIM decennale di cui godeva e quella del contribuente che di tale beneficio non ha mai goduto», verrebbero ad essere disciplinate in modo analogo, oltretutto con un ingiustificato aggravio fiscale per il contribuente già beneficiario dell'esenzione.

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

Ad avviso della parte pubblica, l'ordinanza di rimessione sarebbe contraddittoria — così da rendere la questione inammissibile per difetto di rilevanza — in quanto il giudice *a quo* mostrerebbe chiaramente di condividere l'assunto della società ricorrente secondo la quale il plusvalore dell'immobile strumentale, al compimento del decennio, sarebbe comunque da considerare «tassato», pur mancando la percezione del tributo. Muovendo da tale premessa lo stesso giudice, secondo l'Avvocatura, avrebbe dovuto coerentemente accogliere il ricorso e non già sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Si tratterebbe, peraltro, di una premessa ermeneutica del tutto implausibile, non potendo dubitarsi — ad avviso ancora dell'Avvocatura — che la «precedente tassazione», cui fa riferimento l'art. 6, primo comma, del d.P.R. n. 643 del 1972 ai fini dell'individuazione del valore iniziale dell'immobile, debba essere «una tassazione effettiva e non meramente eventuale». Con la conseguenza che, in caso di alienazione di immobile esente, in quanto strumentale, dall'INVIM decennale, il valore iniziale da prendere in considerazione per determinare la base imponibile dell'INVIM da trasferimento dovrebbe essere quello riferibile alla data di acquisto.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, risultando la disciplina censurata del tutto ragionevole, ove si tenga presente il carattere unitario del tributo, a prescindere dalle distinte modalità applicative previste dagli artt. 2 e 3 del d.P.R. n. 643 del 1972, ed il principio di continuità ad esso inerente.

La soluzione prospettata dal rimettente — oltre a richiedere un intervento inammissibilmente manipolativo — introdurrebbe, d'altro canto, ad avviso ancora dell'Avvocatura, una disciplina di ingiustificato favore per gli immobili strumentali appartenenti a società rispetto a quelli appartenenti ad imprenditori individuali, rimanendo questi ultimi, diversamente dai primi, assoggettati all'INVIM da trasferimento secondo le regole generali.

Considerato in diritto

1. — La Commissione tributaria provinciale di Milano dubita, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643 (Istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili), nella parte in cui — in applicazione del principio generale espresso dal primo comma dello stesso art. 6 — individua come

valore iniziale, ai fini della determinazione della base imponibile dell'INVIM, per gli immobili esenti dall'INVIM decennale ai sensi dell'art. 25, secondo comma, lettera *d*), del medesimo d.P.R., quello della data di acquisto piuttosto che quello della data di scadenza dell'ultimo decennio di possesso.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto — ad avviso del rimettente — con il principio di eguaglianza tributaria, in quanto sottoporrebbe ad un analogo trattamento fiscale posizioni contributive sostanzialmente disomogenee, quali sarebbero quella del contribuente che perde il beneficio dell'esenzione dall'INVIM decennale di cui in precedenza godeva e quella del contribuente che di tale beneficio non ha, invece, mai goduto.

2. — Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura in ragione della asserita contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di rimessione.

Il rimettente aderisce, infatti, in modo inequivoco all'orientamento ermeneutico — non implausibile e del resto ormai consolidato nella giurisprudenza di legittimità — secondo il quale la norma impugnata non può che essere interpretata nel senso prospettato dall'ente impositore e, laddove afferma la «condivisibilità» delle argomentazioni della società ricorrente, intende evidentemente riferirsi non alla possibilità di una diversa interpretazione — che appunto esclude — bensì alla sostanza delle critiche mosse dalla medesima ricorrente riguardo alla pretesa iniquità delle conseguenze che dalla disposizione censurata discenderebbero.

3. — Nel merito, la questione non è fondata.

Premesso il carattere unitario dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili, pur se applicabile con due distinte modalità, va rilevato che la modalità applicativa prevista dall'art. 3 del decreto istitutivo dell'INVIM per gli immobili appartenenti alle società (la cosiddetta INVIM decennale) si aggiunge, senza sostituirla, a quella prevista dal precedente art. 2, come risulta palese dal tenore letterale della norma, secondo cui l'imposta si applica ai suddetti immobili «oltre che nei casi previsti dall'articolo precedente, al compimento di ciascun decennio dalla data dell'acquisto».

Va altresì evidenziata, in conformità alla giurisprudenza di legittimità, la finalità sostanzialmente antielusiva dell'INVIM decennale, il cui fondamento risiede nella circostanza che, nel caso di immobili intestati a società, gli stessi effetti pratici della cessione dell'immobile possono essere raggiunti mediante il trasferimento di quote o azioni societarie, così sfuggendo alla modalità applicativa basata sul trasferimento dell'immobile.

Deve perciò ritenersi che l'esenzione dall'imposta (*rectius*: dalla modalità applicativa) di cui all'art. 3 (ma non anche da quella di cui all'art. 2) degli incrementi di valore dei beni strumentali, disposta dall'art. 25, secondo comma, lettera *d*), del d.P.R. n. 643 del 1972, trovi la sua principale giustificazione in una non irragionevole valutazione del legislatore circa l'insussistenza, riguardo a tali immobili, di un effettivo rischio di elusione, così da rendere sufficiente il loro assoggettamento — al pari di quelli appartenenti alle persone fisiche — alla sola modalità applicativa di cui all'art. 2.

Se tale è la *ratio* della esenzione di cui si tratta, non può allora dubitarsi della coerenza sistematica della norma censurata, là dove prevede che, in caso di trasferimento degli immobili strumentali, ai fini della determinazione della base imponibile debba assumersi come valore iniziale quello della data di acquisto. È questa, infatti, una logica conseguenza della scelta, operata dal legislatore, di assoggettare i suddetti immobili al solo prelievo all'atto del loro trasferimento, e non anche al prelievo periodico.

La tesi del rimettente — secondo cui sarebbero in tal modo sottoposte ad un trattamento fiscale sostanzialmente analogo situazioni non omogenee, quali sarebbero quella del contribuente che perde il beneficio dell'esenzione dall'INVIM decennale di cui in precedenza godeva e quella del contribuente che di tale beneficio non ha invece mai goduto — si rivela perciò destituita, in fatto, di qualsiasi fondamento, nel senso che il trattamento fiscale resta, nei due casi, diverso. Mentre, infatti, per gli immobili non strumentali appartenenti alle società, l'imposta è applicata, oltre che in caso di trasferimento, anche allo scadere di ciascun decennio, per quelli strumentali l'obbligo di pagamento sorge — come per le persone fisiche — solamente in occasione di un atto volontario di trasferimento, in ciò solo sostanziandosi l'esenzione riconosciuta dall'art. 25, secondo comma, lettera *d*).

Che l'ammontare dell'imposta applicata con le modalità di cui all'art. 2 del decreto istitutivo possa poi risultare — a parità di ogni altra condizione — uguale o superiore alla somma dei prelievi decennali *ex* art. 3 è circostanza di mero fatto, irrilevante ai fini del giudizio di legittimità costituzionale e comunque tutt'altro che incompatibile con la *ratio* di una disciplina che — diversamente da quanto il rimettente ritiene — non è sicuramente finalizzata, per quanto sin qui osservato, a sottrarre a qualsiasi imposizione gli incrementi di valore riferibili agli immobili strumentali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643 (Istituzione dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MARINI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0334

N. 99

Sentenza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per diffamazione a carico di un membro del Parlamento - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso del Tribunale di Taranto per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - Giudizio sul merito del conflitto - Deposito tardivo del ricorso - Preclusione all'ulteriore fase del giudizio - Improcedibilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 26 ottobre 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, quarto comma; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 24 ottobre 2000, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Giancarlo Cito nei confronti di Donato Olive, promosso con ricorso del Tribunale di Taranto, seconda sezione penale, notificato il 7 marzo 2002, depositato in cancelleria l'8 aprile successivo ed iscritto al n. 11 del registro conflitti 2002.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2003 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con atto pervenuto a questa Corte in originale il 9 novembre 2001, il Tribunale di Taranto, seconda sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione in data 24 ottobre 2000 con la quale detta Camera ha approvato la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale instaurato davanti allo stesso Tribunale nei confronti del deputato Giancarlo Cito — imputato del delitto di diffamazione per avere, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, in un pubblico comizio e in un comunicato diramato agli organi di stampa, offeso la reputazione di Donato Olive, tenente della Guardia di finanza in forza al Nucleo di polizia tributaria di Taranto — concernono opinioni espresse dal deputato Cito nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Secondo il Tribunale ricorrente, nella condotta contestata all'on. Cito come diffamatoria non sembrerebbe esservi alcun collegamento funzionale con la sua attività parlamentare, «quanto meno con riferimento alla seconda parte della condotta e cioè quella relativa al preteso illegittimo arresto del capitano dei vigili urbani del Comune di Taranto», non essendo riscontrabile alcuna connessione con atti tipici della funzione parlamentare, né apparendo possibile individuare nel comportamento del deputato un intento divulgativo di una scelta o di un'attività politico-parlamentare. Nelle parole oggetto di contestazione sarebbe assente un preteso contenuto politico, poiché le affermazioni contestate sembrerebbero trascendere su un piano di mero dilleggio e di insulto personale nei confronti del pubblico ufficiale.

Il ricorrente rileva altresì la carenza di motivazione della delibera della Camera, sotto il profilo della possibilità di comprensione delle ragioni che hanno indotto ad adottarla, nulla dicendosi in essa circa il motivo che avrebbe potuto giustificare le accuse al tenente Olive di cui alla seconda parte della contestazione.

In definitiva, il Tribunale ricorrente ritiene che la propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita dagli articoli 101 e seguenti della Costituzione, sarebbe stata illegittimamente menomata dalla deliberazione impugnata, da cui discenderebbe un effetto inibitorio della prosecuzione del giudizio dinanzi ad esso pendente; onde chiede affermarsi che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Giancarlo Cito, secondo quanto deliberato dalla Camera medesima.

1.2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con ordinanza di questa Corte n. 27 del 2002. Il Tribunale di Taranto ha notificato in data 7 marzo 2002 il ricorso e l'ordinanza di ammissibilità alla Camera dei deputati, depositandoli poi, insieme con la prova della avvenuta notifica, nella cancelleria della Corte costituzionale in data 8 aprile 2002.

1.3. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituita la Camera dei deputati, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato, e comunque riservandosi di meglio valutare gli eventuali motivi di inammissibilità del ricorso successivamente alla costituzione in giudizio e, quindi, alla verifica del deposito avversario.

Ad avviso della Camera dei deputati, le dichiarazioni dell'on. Cito, da lui rese nel corso di un comizio e successivamente a mezzo stampa, rappresenterebbero la divulgazione all'esterno di un'opinione già espressa nell'esercizio di funzioni parlamentari, e come tale insindacabile.

Infatti il problema cui tali dichiarazioni si riferiscono era già stato sottoposto all'esame della Camera nel corso della XIII legislatura, costituendo oggetto di numerosi atti formalmente parlamentari, in particolare di atti di sindacato ispettivo posti in essere soprattutto dallo stesso on. Cito.

Il contenuto, il tema specifico delle dichiarazioni «incriminate» era costituito da «una vibrata protesta e critica dell'on. Cito avente ad oggetto l'esercizioasseritamente distorto delle attività di indagine della Procura della Repubblica di Taranto, non solo nei suoi confronti, nonché — in particolare — le modalità illegittime con cui gli agenti di polizia giudiziaria alle dipendenze di quella Procura, in particolare il tenente Olive, vi avevano dato esecuzione, non solo nei suoi confronti».

E nel corso della XIII legislatura — si fa rilevare — l'on. Cito ha presentato numerose interrogazioni, aventi come destinatario il Ministro della giustizia, con le quali tutte si lamentava un esercizio distorto e politicizzato delle proprie funzioni da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto e, conseguentemente, delle funzioni e delle attività degli agenti di polizia giudiziaria da essa dipendenti, e si chiedeva al Ministro di intervenire al riguardo anche mediante una azione ispettiva. In particolare nelle interrogazioni si evidenziavano due aspetti delle suddette attività tra loro strettamente connessi: da un lato un particolare «accanimento» investigativo e giudiziario nei confronti dello stesso on. Cito (all'epoca Sindaco di Taranto); dall'altro un «accanimento» anche nei confronti dell'amministrazione comunale di Taranto e, in particolare, nei confronti della sua polizia municipale. La difesa della Camera segnala al riguardo, fra le tante: l'interrogazione n. 4/07966 del

26 giugno 1997; l'interrogazione n. 4/08905 del 3 aprile 1997; l'interrogazione n. 4/10194 del 21 maggio 1997; l'interrogazione n. 4/01549 del 2 luglio 1996; l'interrogazione n. 4/00477 del 29 maggio 1996; l'interrogazione n. 4/02278 del 22 luglio 1996; l'interrogazione n. 5/00732 del 10 ottobre 1996; l'interrogazione n. 4/05051 del 6 novembre 1996.

Tra l'oggetto delle dichiarazioni «incriminate» e quello delle suddette interrogazioni vi sarebbe non soltanto identità tematica, ma propriamente corrispondenza sostanziale di contenuto. Né detta corrispondenza potrebbe, ad avviso della Camera, revocarsi in dubbio per il fatto che nelle richiamate interrogazioni non sono espressi riferimenti ad atti di polizia giudiziaria posti in essere specificamente dal tenente Olive; e ciò sia perché quelle interrogazioni investirebbero in generale un orientamento complessivo della Procura di Taranto e della dipendente polizia giudiziaria; sia perché questa Corte — in particolare nella sentenza n. 50 del 2002 — avrebbe mostrato di ritenere non necessario lo specifico riferimento soggettivo negli atti parlamentari formali.

In conclusione, le opinioni critiche manifestate dall'on. Cito nel comizio del 18 dicembre 1997 e nel successivo comunicato stampa del 20 dicembre 1997, essendo nella sostanza corrispondenti, per i contenuti che le contraddistinguono, alle dichiarazioni espresse in sede parlamentare, sarebbero finalizzate alla loro divulgazione.

Considerato in diritto

Il ricorso per conflitto di attribuzione, sollevato dal Tribunale di Taranto, seconda sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati, è improcedibile.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il deposito del ricorso nel termine, perentorio, di venti giorni dalla notificazione di tale atto e dell'ordinanza che ammette il conflitto (art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) costituisce un adempimento necessario affinché si possa aprire la seconda fase del conflitto relativa alla decisione sul merito (tra le altre, da ultimo, sentenze n. 253 e n. 293 del 2001, n. 172 del 2002).

Nella specie, il ricorso è stato depositato nella cancelleria della Corte, con la prova della notificazione eseguita a norma dell'art. 37, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'8 aprile 2002, oltre il termine di venti giorni dalla notificazione, avvenuta il 7 marzo 2002.

Pertanto non può procedersi allo svolgimento dell'ulteriore fase del giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara improcedibile il giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Taranto, seconda sezione penale, nei confronti della Camera dei deputati con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 100

Ordinanza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Applicazione della pena su richiesta - Rinnovazione, prima dell'apertura del dibattimento, della richiesta precedentemente formulata e non accolta per dissenso del pubblico ministero - Pronuncia immediata di sentenza anche in mancanza del consenso del pubblico ministero - Lamentato contrasto con il principio del contraddittorio tra le parti e con il principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale - Erroneo presupposto interpretativo - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. proc. pen., art. 448, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, commi secondo e quarto, e 112.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 448, comma 1, del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal Tribunale di Bergamo con ordinanza del 7 dicembre 2001, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che con ordinanza del 7 dicembre 2001 il Tribunale di Bergamo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 (non enunciato formalmente), 111 (secondo e quarto comma) e 112 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 448, comma 1, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui «consente al solo imputato di chiedere (e ottenere) nonostante il dissenso del pubblico ministero l'applicazione della pena nella fase preliminare al dibattimento»;

che il rimettente premette che prima del compimento delle formalità di apertura del dibattimento alcuni imputati avevano reiterato la richiesta di applicazione della pena già formulata, negli stessi termini, davanti al giudice dell'udienza preliminare, in relazione alla quale il pubblico ministero aveva espresso il proprio dissenso;

che ad avviso del giudice *a quo* il comma 1 dell'art. 448 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 34, comma 1, della legge 19 dicembre 1999, n. 479 — consentendo all'imputato di rinnovare, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, la richiesta di applicazione della pena precedentemente formulata e non accolta per dissenso del pubblico ministero, e prevedendo che il giudice, valutata la fondatezza della richiesta, pronunci immediatamente sentenza — impone al giudice stesso di applicare all'imputato la pena da lui indicata anche senza il consenso del pubblico ministero;

che tale disciplina snaturerebbe l'istituto del patteggiamento, caratterizzato, nell'originario «impianto» del codice del 1988, dall'accordo fra le parti, in quanto la richiesta di patteggiamento e il consenso costituiscono, così come precisato dalla giurisprudenza di legittimità, «due manifestazioni di volontà unilaterali convergenti, rivolte al giudice, provenienti dall'imputato e dal pubblico ministero»;

che prima della riforma introdotta dalla legge n. 479 del 1999 la giurisprudenza riteneva pacificamente che il giudizio sulle ragioni del dissenso del pubblico ministero potesse essere compiutamente formulato soltanto all'esito dell'istruzione dibattimentale e che quindi il giudice potesse valutare la fondatezza della richiesta dell'imputato di applicazione della pena solo dopo la chiusura del dibattimento;

che la disciplina censurata travolgerebbe i principi che connotano l'istituto del patteggiamento e si porrebbe in contrasto con l'art. 111, secondo e quarto comma, Cost., in quanto consentirebbe all'imputato di chiedere e di ottenere una pena non concordata con il pubblico ministero e imporrebbe al giudice di applicare tale pena non a seguito del giudizio, e quindi del contraddittorio tra le parti, ma «immediatamente» e sulla base dei soli atti raccolti nel fascicolo del pubblico ministero;

che nel patteggiamento, «istituto che più tipicamente esprime la condizione di parità delle parti», verrebbe così «irragionevolmente introdotta una norma di disparità, lesiva altresì del principio costituzionale della formazione della prova nel dibattimento»;

che l'applicazione *in limine litis* della pena richiesta dall'imputato, anche senza il consenso del pubblico ministero, determinerebbe inoltre «un vero e proprio esautoramento della parte pubblica dall'esercizio dell'azione penale», violando il principio di cui all'art. 112 Cost., che investe non solo il «momento iniziale e genetico», ma tutto lo «sviluppo e concreto esercizio» dell'azione penale;

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

Considerato che il rimettente dubita, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo e quarto comma, e 112 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 448, comma 1, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 34, comma 1, della legge 19 dicembre 1999, n. 479, in quanto, nel consentire all'imputato di rinnovare, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, la richiesta di applicazione della pena già rivolta al giudice dell'udienza preliminare e non accolta a causa del dissenso del pubblico ministero, imporrebbe al giudice del dibattimento, valutata la fondatezza della richiesta, di pronunciare immediatamente sentenza di applicazione della pena anche in mancanza del consenso del pubblico ministero;

che questa Corte ha avuto recentemente occasione di affermare, in relazione ad una questione in cui la disciplina censurata era assunta quale *tertium comparationis* (ordinanza n. 426 del 2001, depositata in data successiva all'ordinanza di rimessione), che l'art. 448, comma 1, cod. proc. pen., ove interpretato nel senso che al giudice del dibattimento è riconosciuto il potere di accogliere la richiesta di patteggiamento *in limine litis* anche in assenza del consenso del pubblico ministero, «si porrebbe in contrasto con la struttura negoziale che caratterizza l'istituto dell'applicazione della pena, in quanto verrebbe ad espropriare il pubblico ministero del suo potere di concorrere, in condizioni di parità con l'imputato, alla scelta del rito, e sacrificerebbe l'esercizio del suo diritto alla prova in dibattimento»;

che è infatti conforme all'essenza dell'istituto che «il potere di pronunciare sentenza di applicazione della pena malgrado il dissenso del pubblico ministero possa essere esercitato, *ex art. 448, comma 1, quarto periodo, cod. proc. pen.*, solo dopo la chiusura del dibattimento, quando il giudice è posto in grado di valutare, in esito alle risultanze dell'istruzione dibattimentale, se le ragioni del dissenso del pubblico ministero erano giustificate»;

che questa Corte ha inoltre rilevato che tale interpretazione logico-sistematica non è in contrasto con il tenore letterale della disposizione censurata, che «si limita a prevedere la facoltà dell'imputato di rinnovare la richiesta di applicazione della pena prima dell'apertura del dibattimento, mediante una formulazione che non esclude che la richiesta debba essere corredata del consenso del pubblico ministero, secondo quanto disposto in via generale dall'art. 444 cod. proc. pen., cui rinvia il primo periodo del comma 1 dell'art. 448»;

che la questione, sollevata sulla base di un erroneo presupposto interpretativo, deve pertanto essere dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 448, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo e quarto comma, e 112 della Costituzione, dal Tribunale di Bergamo, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0336

N. 101

Ordinanza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Condono previdenziale - Ripetizione dell'indebitto - Corresponsione degli interessi sulle somme indebitamente versate - Esclusione - Lamentata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di azione e difesa in giudizio - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 81, comma 9.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), promosso con ordinanza del 27 febbraio 2002 dal Tribunale di Pesaro nel procedimento civile vertente tra la Biscontini Auto S.r.l. e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), iscritta al n. 211 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di costituzione della Biscontini Auto S.r.l. in liquidazione e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2003 il giudice relatore Franco Bile.

Ritenuto che, con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Pesaro, in funzione di giudice del lavoro in grado d'appello, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), nella parte in cui prevede «che sulle somme da rimborsare da parte degli enti impositori e versate a seguito di condono previdenziale, a seguito dell'esito del contenzioso, “non sono comunque dovuti interessi”», assumendo che la norma sarebbe lesiva del principio di eguaglianza e «del diritto di azione e di difesa giurisdizionale»;

che la questione è stata sollevata nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'appello avverso la sentenza con cui il Pretore di Pesaro ha rigettato l'opposizione proposta dalla Biscontini Auto S.r.l. avverso un decreto ingiuntivo emesso su istanza dell'I.N.P.S. a titolo di omissione contributiva, ritenendo che la domanda di condono previdenziale presentata dall'opponente, ancorché con apposizione di clausola di riserva, comportasse acquiescenza al decreto ingiuntivo e rendesse non più discutibile la pretesa dell'opposto;

che il rimettente, sulla premessa della validità della clausola di riserva di ripetizione apposta al condono, con sentenza parziale ha accertato che il rapporto di lavoro in relazione al quale era stata contestata l'omissione contributiva in realtà non aveva avuto natura di lavoro subordinato, conseguendone l'infondatezza della pretesa creditoria dell'INPS, e, quindi, a seguito della rimessione della causa in istruttoria, ha pronunciato altra sentenza parziale, con la quale, fra l'altro, ha condannato l'INPS alla restituzione delle somme indebitamente versate in relazione al suddetto rapporto in esecuzione del condono contributivo, rimettendo poi la causa ancora in istruttoria con riferimento alla pretesa dell'appellante alla corresponsione degli interessi su dette somme e prospettando l'indicata questione di legittimità costituzionale;

che, secondo il rimettente — che richiama a sostegno i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 417 del 1998 — la questione sarebbe non manifestamente infondata in relazione all'art. 3 Cost., perché la norma denunciata avrebbe introdotto «una disciplina discriminatoria sia rispetto alla disciplina generale dell'indebitato oggettivo, di cui agli artt. 2033 ss. c.c., sia rispetto alla disciplina specificamente dettata con riferimento alla restituzione dei contributi indebitamente versati, non supportata da idonee e valide ragioni giustificatrici»;

che, in riferimento al parametro dell'art. 24 Cost., il rimettente sostiene che la norma censurata sarebbe «lesiva del diritto di azione e di difesa giurisdizionale» di cui a tale norma, «posto che del tutto irragionevolmente individua quale presupposto della non debenza degli interessi la circostanza che le somme debbano essere rimborsate a seguito degli esiti del contenzioso, dunque, proprio l'esercizio da parte del contribuente del diritto di difesa in giudizio»;

che la questione sarebbe rilevante, in quanto senza la sua previa risoluzione nessuna decisione potrebbe essere adottata sulla domanda di condanna dell'INPS alla corresponsione degli interessi sulle somme indebitamente versate;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato memoria, nella quale ha sostenuto l'infondatezza della questione;

che si è costituita la parte privata Biscontini Auto S.r.l., depositando una memoria, nella quale ha sostenuto la fondatezza della questione e, quindi, una successiva memoria illustrativa, nella quale — prendendo atto del sopravvenuto intervento dell'ordinanza di questa Corte n. 234 del 2002 — ha dedotto che essa non ha esaminato la questione alla stregua del parametro dell'art. 24 della Costituzione e, del resto, potrebbe essere oggetto di riesame anche in relazione al parametro dell'art. 3 della Costituzione;

che, infatti, l'argomento della citata ordinanza, secondo cui la deviazione della norma censurata dalle regole generali in materia di restituzione di indebitato sarebbe giustificata perché il pagamento eseguito in esecuzione di condono sarebbe parziale rispetto a quello in contestazione, non terrebbe conto che la norma stessa, nel negare il diritto agli interessi legali, non distingue tra quanto è stato pagato a titolo di sanzione civile in misura ridotta (come effetto del beneficio del condono) e quanto è stato pagato a titolo di contributi, accomunando ingiustificatamente questi due importi sotto la stessa disciplina e non tenendo conto che qualora l'apparente debitore avesse scelto di non avvalersi del condono ed avesse pagato integralmente, seppure con riserva di ripetizione, l'intero importo contestatogli, l'ente previdenziale sarebbe stato tenuto, secondo le regole generali della ripetizione di indebitato, a corrispondere gli interessi sull'intero importo versato;

che, inoltre, infondate sarebbero le ragioni addotte sul carattere agevolativo del condono, in quanto esse non terrebbero conto che chi ne beneficia con riserva non soddisfa alcun interesse, quando il debito sia inesistente *ab origine*;

che la norma censurata sarebbe, inoltre, irragionevole anche perché, nel dettare la sua disciplina, non distinguerebbe l'eventuale resistenza opposta dall'ente al riconoscimento dell'indebito ed i tempi in cui la restituzione avviene, e non prevedrebbe alcun criterio di equo contemperamento dei contrapposti interessi;

che si è anche costituito tardivamente l'INPS, rilevando, anche in una memoria illustrativa, che la sollevata questione è stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte con l'ordinanza n. 234 del 2002.

Considerato che la questione, sollevata dal rimettente con l'ordinanza in epigrafe, è stata già esaminata da questa Corte con l'ordinanza n. 234 del 2002 in riferimento all'art. 3 della Costituzione e decisa nel senso della manifesta infondatezza;

che le argomentazioni del rimettente non aggiungono profili idonei a giustificare un riesame della questione e comunque sono assorbiti dalla motivazione di tale ordinanza, mentre quelle della parte privata costituita, laddove ritengono rilevante l'insussistenza effettiva della posizione debitoria condonata con riserva, trascurano di considerare che, nella stessa ordinanza, questa Corte ha sottolineato come il valore di tale insussistenza sia bilanciato dal carattere agevolativo del riconoscimento della legittimità del condono con riserva, a fronte di un orientamento giurisprudenziale consolidato in senso contrario;

che, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, la questione, pur non esaminata dalla citata ordinanza n. 234 del 2002, è manifestamente infondata, in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Corte (fra le altre, sentenza n. 419 del 2000, ordinanze n. 44 del 1999 e n. 79 del 1997), la sua violazione, sia sotto il profilo del diritto di azione, sia sotto quello del diritto di difesa, non può essere denunciata con riferimento a norme concernenti profili di diritto sostanziale, come la disciplina degli accessori di un credito di restituzione di pagamento indebito.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 9, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), sollevata dal Tribunale di Pesaro, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: BILE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 102

Ordinanza 26 - 28 marzo 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Regione Friuli-Venezia Giulia - Urbanistica - Interventi difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici - Autorizzazione edilizia, a titolo precario, per esigenze improrogabili e transitorie - Assunto contrasto con il principio della tipicità e determinatezza della fattispecie penale, con l'esercizio obbligatorio dell'azione penale, con il principio della riserva alla competenza statale della materia penale e con il principio di eguaglianza - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52, art. 81, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, primo e secondo comma, 25, 112 e 117.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 e successive modifiche e integrazioni (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica), promosso con ordinanza del 15 marzo 2002 dal Tribunale di Pordenone nel procedimento penale a carico di Manente Gianfranco, iscritta al n. 212 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di intervento della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che il Tribunale di Pordenone, con ordinanza in data 15 marzo 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica) e successive modifiche ed integrazioni, deducendo la violazione degli artt. 3, primo e secondo comma, 25, 112 e 117 della Costituzione;

che l'ordinanza è stata pronunciata nel corso di un procedimento penale a carico di un soggetto imputato del reato di costruzione in assenza di concessione, previsto dall'art. 20, lettera *b*), della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) perché, in forza di autorizzazione edilizia in precario, rilasciata ai sensi dell'art. 81 della legge regionale n. 52 del 1991, aveva realizzato un manufatto destinato ad essere utilizzato come ricovero per materiale in legno;

che tale manufatto non era stato tempestivamente demolito allo scadere del termine di validità dell'autorizzazione, termine prorogato due volte dall'amministrazione comunale;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 81 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia — nel prevedere che possano essere autorizzati a titolo precario gli interventi soggetti a concessione od autorizzazione edilizia, benché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici, qualora siano destinati al soddisfacimento di esigenze di carattere improrogabile e transitorio, non altrimenti realizzabili —, determinerebbe una radicale modificazione dei presupposti del reato di costruzione in assenza di concessione, con inevitabile pregiudizio per la concreta applicabilità delle sanzioni previste dalla legge penale statale;

che, in particolare, l'incostituzionalità della norma emergerebbe dalla prassi applicativa, dal momento che gli organi competenti comunicano la notizia di reato all'autorità giudiziaria solo dopo la scadenza del termine di validità della autorizzazione in precario (che, nel caso di più proroghe, può arrivare fino a 3 anni) con la conseguenza che, per tutto il periodo di validità di tale autorizzazione, viene ad escludersi la violazione della normativa urbanistica e dunque qualsiasi ipotesi di reato, pur essendo l'opera realizzata in assenza di concessione;

che la situazione descritta pregiudicherebbe fin dall'inizio la possibilità di un utile esercizio dell'azione penale in quanto spesso, già prima dell'avvio del procedimento penale, è ormai decorso il termine di prescrizione del reato (tre anni decorrenti dal giorno di ultimazione dei lavori), ovvero in quanto la notizia di reato non giunge affatto all'autorità giudiziaria allorché l'opera urbanisticamente rilevante, assentita con l'autorizzazione in precario, venga demolita entro i termini di validità dell'autorizzazione suddetta;

che — prosegue il tribunale — il «diritto vivente» (meglio: la prassi applicativa) che si è formato sulla norma regionale determinerebbe l'alterazione della fattispecie penale, identificando il reato nella omessa demolizione dell'opera alla scadenza dell'autorizzazione in precario, anziché nella esecuzione di un'opera in assenza di concessione edilizia;

che, in definitiva, la norma censurata violerebbe la tipicità e determinatezza della fattispecie criminosa delineata dalla normativa statale, con conseguente lesione dell'art. 25 Cost.;

che l'art. 81 della legge del Friuli-Venezia Giulia n. 52 del 1991, pregiudicherebbe l'utile esercizio dell'obbligatoria azione penale (art. 112 Cost.) e contrasterebbe con l'art. 117 della Costituzione, che al secondo comma lettera l) attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia penale;

che il giudice *a quo* ravvisa inoltre una violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia in quanto identiche fattispecie concrete sarebbero assoggettate ad un trattamento sanzionatorio penale diverso a seconda della loro localizzazione geografica (nel Friuli-Venezia Giulia ovvero in altra regione), sia in quanto, pur all'interno del territorio del Friuli, la persecuzione penale di fatti analoghi verrebbe a dipendere dall'esercizio altamente discrezionale, da parte dei comuni, del potere di rilasciare o meno l'autorizzazione in precario;

che infine la norma censurata contrasterebbe anche con l'art. 3, secondo comma, Cost. introducendo una definizione di opera precaria ontologicamente incompatibile con il senso logico e giuridico stesso del concetto, come emergerebbe dal «diritto vivente consacrato nella circolare della competente direzione regionale interpretativa dell'art. 81»;

che, in ordine alla rilevanza della questione, il Tribunale di Pordenone osserva che nel giudizio *a quo* «la condotta contestata concerne la realizzazione del manufatto in regime di autorizzazione in precario (la cui illegittimità conseguente alla censura costituzionale renderebbe *ab origine* illecita la realizzazione in difetto di valido titolo) oltre che la sua mancata demolizione alla scadenza del termine»;

che, aggiunge il rimettente, pur applicando il principio della non punibilità dell'imputato per condotte che assumono carattere penalmente illecito solo a seguito di declaratoria di illegittimità costituzionale, questa sarebbe comunque rilevante sia in relazione alla diversa formula di proscioglimento da adottare e dei relativi effetti, anche extrapenalni, sia «ai fini di individuazione della istantaneità ovvero permanenza della violazione e del conseguente termine iniziale di prescrizione (che può risultare in concreto già maturata a seconda di questo)»;

che nel giudizio è intervenuta la Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile sia per la mancata prospettazione, da parte del remittente, di un'interpretazione della norma censurata conforme a Costituzione, sia sotto il profilo del difetto di rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, in quanto il reato contestato sarebbe comunque estinto per prescrizione;

che la difesa regionale ha inoltre eccepito l'infondatezza della censura, dal momento che la norma impugnata avrebbe ad oggetto opere che, pur se potenzialmente soggette a concessione qualora destinate ad uso permanente, in realtà in concreto non lo sono perché destinate ad un uso temporaneo e precario, come affermato dalla giurisprudenza ormai costante;

che quindi appare legittima la rigorosa disciplina di un istituto, assente nella preesistente legislazione urbanistica, da parte di una Regione come il Friuli-Venezia Giulia, dotata in materia di una potestà legislativa di tipo primario.

Considerato che il Tribunale di Pordenone dubita della legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica), nella parte in cui prevede che interventi soggetti a concessione o autorizzazione edilizia, anche se difforni dalle previsioni degli strumenti urbanistici, qualora siano destinati al soddisfacimento di esigenze improrogabili e transitorie, possono essere autorizzati a titolo precario per un periodo di validità di un anno, prorogabile per due volte;

che dall'ordinanza di remissione emerge che nel giudizio *a quo* l'imputato è chiamato a rispondere per il reato di costruzione in assenza di concessione per aver realizzato un manufatto in forza di autorizzazione in precario rilasciata ai sensi dell'art. 81, manufatto che non veniva tempestivamente demolito alla scadenza del termine di validità della autorizzazione stessa;

che il remittente non ha chiarito le ragioni che a suo avviso rendono applicabile la norma censurata nel giudizio *a quo*, dal momento che non si comprende se il comportamento considerato ai fini della valutazione della responsabilità penale sia quello consistente nella realizzazione del manufatto (disciplinato dalla disposizione regionale sottoposta a questo giudizio), ovvero quello della mancata demolizione dell'opera, alla scadenza dell'autorizzazione in precario (che, al contrario, esula dall'ambito di applicazione della stessa disposizione);

che, conseguentemente, l'ordinanza di remissione appare carente di specifica motivazione in punto di rilevanza della questione prospettata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 1 e 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52 (Norme regionali in materia di pianificazione territoriale e urbanistica) e successive modifiche ed integrazioni, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo e secondo comma, 25, 112 e 117 della Costituzione, dal Tribunale di Pordenone con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: DE SIERVO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 28 marzo 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C0338

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 14

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 marzo 2003
(della Regione Marche)*

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato nell'anno 2003 e previsione di criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo determinato - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive - Invasione di competenze legislative (residuali o concorrenti) delle Regioni - Carattere dettagliato e inderogabile delle previsioni statali - Non configurabilità dell'interesse nazionale quale limite alle potestà legislative regionali - Violazione della sfera di autonomia finanziaria delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, commi 2, 3, 4 e 13.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 2.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale a tempo indeterminato nelle amministrazioni regionali, negli enti regionali e nelle aziende del Servizio sanitario - Fissazione di criteri e limiti per l'anno 2003 - Attribuzione del relativo potere al Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo interistituzionale tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata - Denunciata invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni in materie non riservate alla legislazione statale esclusiva - Ingiustificata allocazione di funzioni amministrative presso organi statali, in contrasto con le regole costituzionali sulla distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento - Esorbitanza dall'ambito del coordinamento della finanza pubblica - Invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, comma 11.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118 e 119.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Medici con titolo di specializzazione - Riconoscimento, ai fini dei concorsi, del medesimo punteggio attribuito per il lavoro dipendente - Denunciata incidenza sulla competenza regionale a disciplinare l'accesso al rapporto d'impiego con il Servizio sanitario - Invasione di potestà legislativa residuale delle Regioni.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 53.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, terzo e quarto.

Ricorso ai sensi dell'art. 127, comma secondo, Cost., della Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 161 dell'11 febbraio 2003, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi del foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Simonetta Sabatini di Ancona n. rep. 37852 del 17 febbraio 2003;

Contro lo Stato in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli artt. 34, commi 2, 3, 4, 11, 13 e 53 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 («legge finanziaria 2003», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 350, S.O. del 31 dicembre 2002), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.;

F A T T O

1. — La legge n. 289 del 27 dicembre 2002, indicata in epigrafe, contiene una serie di disposizioni che la Regione Marche ritiene lesive della propria sfera di competenza costituzionalmente garantita.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni:

l'art. 34, comma 2 che, in materia di organici e assunzioni di personale da parte delle Amministrazioni pubbliche, stabilisce che le «dotazioni organiche rideterminate» (ai sensi del comma 1 dello stesso art. 34) «non possono comunque superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002»;

l'art. 34, comma 3, che in particolare prevede che «sino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 1, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultano in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale»;

l'art. 34, comma 4, secondo cui «per l'anno 2003, alle amministrazioni di cui al comma 1, ivi comprese le Forze armate, i Corpi di polizia, il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette»;

l'art. 34, comma 11, che, in particolare stabilisce che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi entro l'anno 2002 tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario»; e che «con i decreti di cui al presente comma è altresì definito, per le regioni, per le autonomie locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo»;

l'art. 34, comma 13, nella parte in cui stabilisce che «per l'anno 2003 le amministrazioni di cui al comma 1 possono procedere all'assunzione di personale a tempo determinato, ad eccezione di quanto previsto all'articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o con convenzioni ovvero alla stipula di contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001. Tale limitazione non trova applicazione nei confronti delle regioni e delle autonomie locali, fatta eccezione per le province e i comuni che per l'anno 2002 non abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno, nonché nei confronti del personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale»;

l'art. 53 («Medici con titolo di specializzazione»), secondo cui «ai medici che conseguono il titolo di specializzazione è riconosciuto, ai fini dei concorsi, l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente».

2. — La Regione Marche, con deliberazione della giunta n. 161 dell'11 febbraio 2003, ha deliberato di impugnare davanti a questa Corte le norme sopra richiamate, perché illegittime e lesive dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita alla stessa Regione ricorrente, per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

3. — Illegittimità dell'art. 34, commi 2, 3, 4 e 13 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, per lesione della sfera di competenza legislativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione.

3.1. — L'art. 34 della legge n. 289 del 2002 stabilisce, in particolare, che le «dotazioni organiche rideterminate» (ai sensi del comma 1 dello stesso art. 34) «non possono comunque superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002» (comma 2); che «fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione di cui al comma 1, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale» (comma 3); che per l'anno 2003 «è fatto divieto di procedere all'assunzione di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle categorie protette» (comma 4); che le assunzioni di personale a tempo indeterminato — salvo talune eccezioni — sono ammesse «nel limite del 90 per cento della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001» (comma 13).

Le disposizioni ora richiamate dispongono dunque un vero e proprio blocco generalizzato della assunzione di personale, da parte delle Amministrazioni pubbliche.

È necessario difatti sottolineare che le disposizioni dell'art. 34 interessano, secondo quanto stabilito dall'art. 34, comma 1, le «Amministrazioni pubbliche di cui agli artt. 1, comma 2, e 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni, ad esclusione dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti». In concreto, dunque, sono soggetti all'applicazione dell'art. 34 della legge n. 289 del 2002 — ai sensi dell'art. 1, comma 2 del d.lgs n. 165 del 2001 — le «Amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAM) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300».

3.2. — Si deve rilevare che la disciplina delle assunzioni e delle dotazioni organiche delle amministrazioni regionali e degli enti facenti parte del Servizio sanitario nazionale non rientra tra le materie per le quali lo Stato può esercitare potestà legislativa esclusiva.

Nessuna delle materie elencate nella disposizione di cui all'art. 117, comma secondo, Cost. è in grado di costituire per il legislatore statale titolo legittimante all'esercizio di potestà legislativa nella disciplina delle assunzioni relative alle Regioni, agli enti territoriali regionali, e in particolare, agli enti del Servizio sanitario.

Al legislatore statale è riservata la sola disciplina di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), Cost., relativa alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»; di talché la corrispondente materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni, degli enti locali e degli enti pubblici substatali», non essendo contemplata in nessuno degli elenchi contenuti nello stesso art. 117, spetta inequivocabilmente alla competenza residuale del legislatore regionale.

Poiché i meccanismi di contenimento delle dotazioni organiche disciplinati con le norme impugnate attonano all'organizzazione della funzione amministrativa regionale e locale, è da ritenere che la loro disciplina sia riservata alla competenza del legislatore regionale; competenza che, nel caso di specie, risulta inequivocabilmente lesa.

Non è possibile sostenere che le norme impugnate siano riconducibili, in particolare, alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», materia riservata allo Stato ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. È, infatti, evidente che la determinazione dei livelli essenziali per garantire determinati diritti sul territorio nazionale è cosa del tutto diversa dalla decisione circa la necessità di bloccare le assunzioni e le dotazioni organiche in particolar modo delle strutture del Servizio sanitario nazionale.

Né appare richiamabile, nel caso di specie, la lettera g) dell'art. 117, comma secondo, Cost. che riserva allo Stato la legislazione esclusiva della materia relativa all'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali»: le norme impugnate si riferiscono, infatti, non solo allo Stato e o agli enti pubblici nazionali, ma — come già sottolineato — anche alle Regioni, agli enti regionali e alle strutture del Servizio sanitario.

3.3. — Anche qualora si dovesse ritenere che la disciplina impugnata possa essere ricondotta ad ambiti di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. — più precisamente, alle materie «tutela della salute» e «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario» — l'art. 34, commi 2, 3, 4 e 13, della legge n. 289 del 2002, sarebbe comunque da ritenere costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma terzo Cost., per la parte in cui disciplina, con norme non di principio, direttamente applicabili da parte dei destinatari e comunque non derogabili dal legislatore regionale, una materia compresa tra quelle affidate alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni.

Sotto questo profilo, la disciplina della legge impugnata si pone chiaramente in contrasto con il ruolo specificamente riservato allo Stato nella legislazione concorrente; ruolo che la norma costituzionale limita alla determinazione dei principi fondamentali della materia e, dunque, solo agli aspetti relativi al «modo di esercizio della potestà legislativa regionale», senza «comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori dalla materia o dall'ambito di essa». In particolare, si devono ritenere e qualificare «principi fondamentali» — anche con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. — «solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» (Corte cost., sent. n. 482 del 1995).

Le norme impugnate sacrificano cioè, in maniera del tutto illegittima ed incoerente, quel contenuto minimo dell'autonomia legislativa regionale che, nelle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, il legislatore statale non può viceversa comprimere o eliminare.

Più precisamente, è certo che i principi fondamentali stabiliti dalle leggi-quadro nazionali debbano avere un «livello di maggior astrattezza» rispetto alle regole positivamente stabilite dal legislatore regionale (Corte cost., sent. n. 65 del 2001) e debbono comunque lasciare ampi spazi decisionali agli organi rappresentativi della comunità regionale, nelle materie affidate costituzionalmente alla loro competenza concorrente.

Anche a voler ammettere — ma la Regione ricorrente contesta tale interpretazione — che lo Stato abbia il potere di emanare discipline autoapplicative o di dettaglio nelle materie di potestà legislativa concorrente, si deve ricordare che, per costante giurisprudenza di questa Corte, tale potere si può estrinsecare solo attraverso norme a carattere cedevole rispetto agli interventi del legislatore regionale. Carattere, con tutta evidenza, da escludere per le norme impugnate, che impongono limiti gravi e immediatamente efficaci alle dotazioni di personale, disciplinando tali limiti in via esclusiva (senza lasciare alcuno spazio di autonomia alla legislazione regionale), in maniera dunque gravemente lesiva della competenza legislativa della Regione.

Non vi può d'altro canto essere dubbio sul carattere puntuale e di dettaglio delle disposizioni recate dall'art. 34, commi 2, 3, 4 e 13. Le norme impugnate non determinano semplici principi per il contenimento della spesa in materia di personale degli enti regionali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ma arrivano a determinare il numero massimo di posti in dotazione organica e a disporre un blocco generale e coattivo delle assunzioni, per di più legato a date puntualmente individuate.

È quindi evidente che, di fronte a questa disciplina, non esiste da parte del legislatore regionale la possibilità di intervenire a livello legislativo e amministrativo in materie che, invece, sono riconducibili alla sua competenza legislativa concorrente.

L'art. 34, commi 2, 3, 4 e 13, cioè, in palese violazione di quanto previsto dall'art. 117, comma terzo, Cost., non contiene norme di principio volte a definire il quadro normativo della materia che il legislatore regionale dovrebbe rispettare nell'esercizio della sua autonomia legislativa costituzionalmente garantita. Al contrario, stabilisce norme puntuali rivolte direttamente ai soggetti destinatari della disciplina, senza lasciare alcuno spazio alla necessaria interposizione del legislatore regionale.

È necessario anche sottolineare che, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 502 del 1992, competono alle Regioni, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi nazionali, le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. La stessa norma prevede, in particolare, che alle Regioni spetti la «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute e dei criteri di finanziamento delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere, le attività di indirizzo tecnico, promozione e supporto nei confronti delle predette unità sanitarie locali ed aziende, anche in relazione al controllo di gestione ed alla valutazione della qualità delle prestazioni sanitarie». In conclusione, lo Stato può dettare principi generali di carattere finanziario per le regioni e per le aziende sanitarie: ma non può stabilire e determinare azioni strumentali puntuali e di dettaglio, quali la determinazione delle dotazioni organiche e il blocco delle assunzioni, al fine di realizzare tali principi.

3.4. — In questa prospettiva, è evidente che anche un eventuale riferimento all'«interesse nazionale» non potrebbe giustificare l'attribuzione allo Stato della potestà di disciplinare il blocco delle assunzioni e la determinazione delle dotazioni organiche delle regioni, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario.

Indipendentemente dalla circostanza che, in nessun modo, il limite dell'interesse nazionale è oggi espressamente menzionato nelle norme del Titolo V della Costituzione, si deve comunque rilevare che l'eventuale richiamo ad interessi nazionali non può di per sé escludere la potestà legislativa regionale negli ambiti materiali di competenza concorrente o residuale di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost.

La scelta del legislatore di revisione costituzionale è stata, infatti, chiaramente quella di non attribuire al rilievo nazionale della materia e agli interessi nazionali da essa soddisfatti, il significato di un fattore di esclusione della potestà legislativa regionale.

Il nuovo testo costituzionale, non prevedendo l'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa delle Regioni, non prevede neppure l'esercizio di un generale potere di indirizzo e coordinamento (che, nel contesto costituzionale previgente, costituiva il corollario positivo dell'interesse nazionale). E, infatti, la tutela degli interessi nazionali — o ultraregionali — è espressa, nel nuovo articolo 117 Cost., solo in sede di elencazione tassativa dei compiti specificatamente riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

4. — Illegittimità dell'art. 34, commi 2, 3, 4 e 13, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 119 della Costituzione.

4.1. — Le disposizioni impugnate — oltre a violare la competenza legislativa piena o comunque concorrente delle Regioni — prevista dall'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, violano l'autonomia di spesa, costituzionalmente riconosciuta e garantita alle Regioni dal comma primo dell'art. 119 Cost.

La drastica limitazione delle dotazioni organiche e il blocco delle assunzioni imposto dalle norme della legge n. 289 del 2002 determina, nel caso delle amministrazioni regionali e degli enti del Servizio sanitario regionale, una lesione della sfera di autonomia finanziaria della Regione, la quale non può che essere l'unico soggetto abilitato a prevedere procedure e criteri di controllo della propria spesa pubblica.

Ciò vale sicuramente fino a quando lo Stato non avrà dettato «i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» previsti dal comma secondo dell'art. 119 Cost.

La *ratio* del disegno costituzionale ricavabile da quest'ultima disposizione rende, infatti, inammissibile ritenere che allo Stato — pure in difetto di una disciplina di coordinamento della finanza cui il legislatore regionale possa ispirarsi nell'esercizio dell'autonomia finanziaria che gli è garantita — sia consentito dettare norme che limitino direttamente tale autonomia, introducendo specifiche forme di controllo dettate dal livello centrale.

Le norme in esame violano quindi l'art. 119 Cost., nella parte in cui, disconoscendo il carattere autonomo e non più prevalentemente derivato della finanza regionale, pongono limiti al legislatore regionale nella definizione delle proprie politiche di bilancio.

Infatti, la scelta circa l'eventuale ricorso a forme di blocco delle assunzioni non può che spettare esclusivamente alla Regione, oltretutto nel perseguimento di finalità autonomamente definite nell'esercizio della propria funzione di indirizzo politico. Di qui le denunciate lesioni dell'autonomia finanziaria della Regione ricorrente, riconosciuta dall'art. 119 Cost.

5. — Illegittimità dell'art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per la violazione degli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma, e dell'art. 118 Cost.

5.1. — L'art. 34, comma 11, della legge n. 289 del 2002 prevede, in particolare — come già sottolineato — che «ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati per le amministrazioni regionali, per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che abbiano rispettato le regole del patto di stabilità interno per l'anno 2002, per gli altri enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003». Lo stesso art. 34, comma 11, determina la percentuale massima di tali assunzioni (che dovranno essere «non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi entro l'anno 2002»); esclude determinate categorie di personale dalle possibili assunzioni («per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario»); e infine stabilisce che sempre con gli stessi «decreti» dovrà essere «definito per le Regioni, per le autonomie locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo».

In sostanza, la norma impugnata demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione, in particolare per le Regioni e «per gli enti del Servizio sanitario nazionale» di «criteri e limiti» — assolutamente puntuali e cogenti — per le «assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003».

La norma statale impugnata prevede dunque un'ipotesi di allocazione di decisioni amministrative presso la Presidenza del Consiglio dei ministri che incardina in organi statali le relative funzioni ed attività.

In tal modo, le disposizioni richiamate si pongono in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 117, comma sesto, Cost., e dall'art. 118 Cost., che fissano, rispettivamente, una ripartizione rigida della potestà regolamentare e i parametri costituzionali per la corretta allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti che «costituiscono» la Repubblica.

Allo Stato la potestà regolamentare spetta solo nelle materie di legislazione esclusiva statale; alle Regioni spetta, invece, «in ogni altra materia». Poiché l'oggetto della disciplina del decreto impugnato è riconducibile a materie elencate nell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., è altrettanto innegabile che la potestà di dettare norme a contenuto regolamentare, in tale ambito disciplinare, deve essere riconosciuta solo alla Regione.

5.2. — L'attribuzione di funzioni amministrative ad organi dell'Amministrazione statale viola, nel caso di specie, anche l'art. 118 comma primo, Cost. In proposito, l'art. 118, comma primo, Cost. stabilisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

La norma costituzionale non contiene un'attribuzione diretta di funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali di governo; fissa, semplicemente, criteri e principi per la ripartizione di tali funzioni da parte dell'ente che risulti, di volta in volta, titolare di una potestà legislativa nella specifica materia. Di conseguenza, l'art. 118, primo comma, costituisce necessario parametro di legittimità costituzionale di ogni intervento normativo finalizzato ad allocare funzioni amministrative.

Tale parametro è individuato nell'esigenza che sussistano specifiche ragioni di esercizio unitario della funzione, puntualmente motivate in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, tali da giustificare nei singoli casi l'attrazione della competenza ad un livello di governo superiore rispetto a quello «più vicino» al cittadino. Di qui il necessario rigore nel valutare ogni norma dalla quale consegue l'attribuzione delle competenze al livello di governo «più lontano» dal cittadino, ossia al livello statale.

Vi è dunque un obbligo per il legislatore, particolarmente per quello statale, di accompagnare qualunque scelta di allocazione di funzioni amministrative ad un livello diverso da quello comunale, con una analisi ed una verifica sostanziale dell'effettiva rispondenza della scelta (pur sempre discrezionale) ai parametri indicati dalla norma costituzionale. Ciò implica che la norma che alloca le funzioni dovrà anche enunciare le circostanze e le finalità che rendono legittima la scelta effettuata.

Le disposizioni impugnate non soddisfano tali requisiti, non essendo rinvenibile, neppure implicitamente o indirettamente, alcun riferimento ad una qualunque ragione in grado di giustificare l'attribuzione ad organi statali di funzioni amministrative relative ai limiti delle assunzioni di personale negli enti regionali e negli enti del Servizio sanitario nazionale.

Anche se questa Corte volesse ritenere che lo Stato possa autoattribuirsi funzioni amministrative nella materia in oggetto (a prescindere dall'illegittimità del riconoscimento di una sua potestà legislativa, denunciata nei paragrafi precedenti) senza sottostare ad alcun vincolo formale di espressa indicazione dei presupposti che ne motivano la scelta, le disposizioni impugnate si devono comunque ritenere costituzionalmente illegittime in quanto lesive dei limiti sostanziali che l'art. 118, comma primo, stabilisce per la distribuzione delle competenze amministrative nell'ordinamento.

In altri termini, non si vede alcun motivo per allocare a livello centrale funzioni amministrative che risultano collegate alla specifica localizzazione sul territorio dei singoli enti e alla concreta modalità di realizzazione delle funzioni svolte a tali enti. Tali funzioni, infatti, potrebbero adeguatamente essere svolte dalle amministrazioni preposte alla cura degli interessi che insistono sul territorio regionale.

5.3. — Il fatto che il decreto del presidente del Consiglio dei ministri previsto dall'art. 34, comma 11 debba essere adottato previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di conferenza unificata, non acquista evidentemente rilievo alcuno.

Da un lato, difatti, la stessa previsione di un accordo viola chiaramente le specifiche competenze legislative attribuite alla Regione dalla Costituzione; dall'altro — attraverso l'accordo — lo Stato avrebbe la possibilità di dettare norme di mero dettaglio, espropriando quindi del tutto l'autonomia legislativa ed amministrativa della Regione.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per lesione della sfera di competenza regionale, particolarmente per violazione degli artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119 Cost.

6.1. — Lo Stato non può fondare la propria competenza sulla circostanza che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla disposizione impugnata (in particolare dal comma XI) ha come finalità quella di garantire il «concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica».

L'obiettivo indicato dal legislatore statale non può consentirgli di intervenire in settori materiali dell'ordinamento che gli sono sottratti, come quello relativo all'organizzazione amministrativa della Regione e degli enti subregionali al quale deve essere ascritto l'art. 34, comma 11 della legge n. 289 del 2002.

Pertanto, un intervento dello Stato, potrebbe giustificarsi solamente ove fosse rivolto alla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, commi terzo e quarto, e 119 Cost.

In proposito, deve essere evidenziato che l'art. 34, in particolare al comma 11, nel disporre che le «assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002 tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti» nonché che «per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i predetti limiti, di personale appartenente al ruolo sanitario» e che «non può essere stabilita, in ogni caso, una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province che abbiano un rapporto dipendenti-popolazione superiore a quello previsto dall'articolo 119, comma 3, del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, e successive modificazioni, maggiorato del 30 per cento o la cui percentuale di spesa del personale rispetto alle entrate correnti sia superiore alla media regionale per fasce demografiche» non introduce norme di coordinamento della finanza pubblica, ma stabilisce dei vincoli alla politica delle assunzioni di Regioni ed enti locali; né tali vincoli possono essere ricondotti per la loro intensità normativa al rango di principi della materia, apparendo *ictu oculi* puntuali e dettagliati.

La circostanza che l'intervento del legislatore statale non possa essere ricondotto all'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (cioè ai principi di coordinamento della finanza pubblica) risulta evidente se si considera l'art. 3 della stessa legge n. 289 del 2002.

Tale norma prevede che sia un ulteriore provvedimento legislativo statale a dettare «i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione» ed istituisce un organo consultivo, l'Alta Commissione di studio, con il compito di indicare al Governo i principi suddetti.

Orbene, se i principi di coordinamento della finanza pubblica dovranno costituire l'oggetto di un futuro provvedimento legislativo statale, è evidente che le norme contenute nell'art. 34, comma 11, sfuggono a tale ambito materiale, per ascrivere alla sfera di competenza legislativa residuale della Regione.

6.2. — La previsione, già sopra censurata, della conclusione di un accordo tra Governo, Regioni ed autonomie locali per fissare criteri e limiti per le assunzioni per l'anno 2003, indicati dal comma 11 dell'art. 34, non è in grado di sanare l'illegittimità della norma denunciata.

Lo strumento dell'accordo è certamente coerente con il principio del coordinamento di cui all'art. 119 Cost. Ma è evidente che l'accordo idoneo a consentire un coordinamento rispettoso dell'autonomia costituzionale delle Regioni non può intervenire come strumento per definire le modalità di applicazione di puntuali limiti fissati unilateralmente dal legislatore statale che, in tal modo, si pone in violazione dell'art. 119 Cost.

6.3. — In ogni caso, il comma 11 dell'art. 34, stabilisce l'applicabilità dei divieti fissati dal precedente comma 4 fino a quando non sia stato stipulato l'accordo interistituzionale tra Governo centrale e autonomie locali. Sotto questo profilo è evidente la conferma della violazione dell'art. 119 Cost., denunciata nel precedente paragrafo.

7. — Illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per lesione della sfera di competenza legislativa regionale, particolarmente per violazione dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost.

7.1. — L'art. 53 della legge n. 289 del 2002 stabilisce, «ai fini dei concorsi», che «ai medici che conseguono il titolo di specializzazione è riconosciuto ... l'identico punteggio attribuito per il lavoro dipendente».

Il meccanismo di equivalenza ai fini concorsuali tra titolo di specializzazione e lavoro dipendente incide però, per quanto riguarda in special modo le aziende del Servizio sanitario nazionale ed i concorsi ad esse relativi, su materia appartenente chiaramente alla competenza esclusiva della Regione.

La definizione della disciplina di accesso agli enti regionali ovvero agli enti facenti parte del Servizio sanitario nazionale non rientra difatti tra le materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato, né tra di quelle affidate alla legislazione concorrente di Stato e regioni; ma è da considerare tra quelle di legislazione residuale delle regioni.

Infatti, si deve ritenere che la materia riferita al rapporto di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, a seguito della riforma del sistema costituzionale e delle competenze legislative e amministrative delle regioni operate con legge costituzionale n. 3 del 2001, risulta estranea alla competenza esclusiva dello Stato di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., per lo meno quando, riferendosi anche ad amministrazioni diverse da quelle indicate alla lettera g) del medesimo comma, vada al di là delle linee ordinarie e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

In ogni caso, quando la disciplina del rapporto di impiego presso le Pubbliche Amministrazioni, come nel caso di specie, si incroci con la materia dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa regionale degli enti locali (e non presenti profili di «tutela e sicurezza del lavoro»), non è possibile dubitare del fatto che spetti solo al legislatore regionale regolare la materia con la massima libertà, o direttamente o ripartendola tra le varie possibili fonti di regolamentazione interna.

La disposizione impugnata, per la parte in cui prevede una equivalenza obbligata, ai fini dei concorsi, tra titolo di specializzazione e lavoro dipendente, preclude al legislatore regionale la possibilità di regolare liberamente l'accesso al rapporto di impiego con le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale ed è, pertanto, lesiva della competenza legislativa piena o residuale di cui all'art. 117, comma quarto, Cost.

P. Q. M.

Si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi 2, 3, 4, 11 e 13, nonché dell'art. 53 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione.

Firenze - Roma, addì 25 febbraio 2003

PROF. AVV.: Stefano GRASSI

N. 15

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 marzo 2003
(della Regione Toscana)*

Imposte e tasse - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali IRPEF per Comuni e Regioni, nonché della maggiorazione dell'aliquota IRAP di spettanza regionale in attesa di un raggiungimento di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale - Modificazioni alla disciplina dell'IRAP comportanti riduzione del gettito relativo - Previsione di varie misure di condono fiscale applicabili alla medesima imposta - sottrazione alle Regioni del potere di disciplinare tributi il cui gettito è ad esse interamente riservato - Denunciata esorbitanza dalle competenze legislative dello Stato - Invasione della potestà legislativa residuale e violazione dell'autonomia impositiva delle Regioni - Lesione del principio di autosufficienza finanziaria - Incongruità e irrazionalità.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 3, comma 1, lett. a), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119, comma terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche - Obbligo (a pena di nullità del contratto) di espletare procedure aperte o ristrette per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e degli appalti pubblici di servizi - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata - Denunciata esorbitanza dalla competenza statale in materia di tutela della concorrenza - Invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Vanificazione della legislazione regionale relativa all'acquisizione di beni e servizi per lo svolgimento delle funzioni regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 24.
- Costituzione, art. 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Ricognizione dei trasferimenti erariali di parte corrente non localizzati attribuiti alle Regioni, allo scopo di farli confluire in un fondo unico, da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze e da ripartire secondo criteri fissati d'intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il sistema di finanziamento regionale introdotto dal nuovo Titolo V della Costituzione e con la dichiarata finalità di avviare l'attuazione del federalismo fiscale - Lesione delle competenze legislative regionali in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 1.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle amministrazioni regionali, degli enti regionali e delle aziende del Servizio sanitario - Rideterminazione degli organici entro limiti e secondo criteri prestabiliti, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato, previsione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo determinato, nonché attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata) del potere di fissare criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo indeterminato - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di ordinamento degli uffici e del personale regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34, commi 1, 2, 3, 4, 11 e 13.
- Costituzione, art. 117.

Sport - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina dell'attività sportiva dilettantistica - Determinazione con successivi regolamenti degli aspetti organizzativi di tali attività, istituzione di un registro delle società e delle associazioni dilettantistiche sportive, necessità di iscrizione ad esso per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare spettanti alle Regioni in materia di ordinamento sportivo.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 90, commi da 18 a 22.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e sesto.

Previdenza e assistenza sociale - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi - Istituzione, modalità di ripartizione e dotazione finanziaria - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa ad esse garantita.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 112 del 10 febbraio 2003, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Vito Vacchi, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, primo comma, lettera *a)*, 5, 6, 7, 8, 9, ad eccezione del diciassettesimo comma; 13, terzo comma; 15, 16, 24, 30, primo comma; 34, primo, secondo, terzo, quarto, undicesimo e tredicesimo comma; 90, dal diciottesimo al ventiduesimo comma e 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

Sul supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 305 del 31 dicembre 2001 è stata pubblicata la legge finanziaria 2003 (n. 289 del 27 dicembre 2002). Nel testo sono state inserite disposizioni che incidono su materie di competenza regionale, con profili di illegittimità costituzionale, specie alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che, com'è noto, ha modificato le disposizioni del titolo V, parte seconda, della Costituzione. Da qui la necessità della proposizione del presente ricorso, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di seguito indicate:

1. — Illegittimità costituzionale degli articoli 3, primo comma, lettera *a)*; 5, 6, 7, 8, 9, ad eccezione del diciassettesimo comma; 13, terzo comma; 15 e 16 per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

L'art. 3, primo comma, lettera *a)*, prevede una sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per i comuni e le regioni e della maggiorazione dell'aliquota IRAP sino a quando non si raggiunga un accordo in sede di conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

L'art. 5 introduce una serie di modifiche al decreto legislativo statale istitutivo dell'IRAP (n. 446/1997), destinate a ridurre il gettito.

L'art. 6 istituisce il concordato triennale preventivo, cui possono accedere anche i contribuenti soggetti all'IRAP, definendo per tre anni la base imponibile anche di tale imposta, con la conseguenza che gli eventuali maggiori imponibili, rispetto a quelli oggetto del concordato, non sono soggetti all'imposta suddetta.

L'art. 7 prevede la definizione automatica dei redditi di impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione; tale definizione automatica ha effetto, per quanto qui interessa, anche ai fini delle addizionali IRPEF per le regioni e dell'IRAP e si perfeziona con il versamento, mediante autoliquidazione, dei tributi derivanti dai maggiori ricavi o compensi determinati sulla base dei criteri e delle metodologie stabiliti con decreto, ai sensi del comma quattordicesimo della medesima norma.

L'art. 8 prevede la integrazione degli imponibili per gli anni pregressi che può avere effetto, per quanto qui rileva, anche ai fini delle addizionali IRPEF, e dell'IRAP.

L'art. 9 disciplina la definizione automatica per gli anni pregressi, che riguarda tutte le imposte e tutti i periodi di imposta per i quali i termini per la presentazione delle relative dichiarazioni siano scaduti entro il 31 ottobre 2002. Diverse sono le modalità di perfezionamento di tale forma di condono in funzione delle imposte interessate. Per quanto riguarda l'IRAP si prevede il pagamento del 18% dell'imposta lorda; se l'imposta lorda è risultata di ammontare superiore a 10.000 euro, la percentuale applicabile all'eccedenza è del 16%, mentre per importi superiori a 20.000 euro si pagherà, sull'ulteriore eccedenza, il 13%.

L'art. 13 concede alla regioni e agli enti locali di stabilire la riduzione dell'ammontare delle imposte e tasse loro dovute, nonché l'esclusione o la riduzione dei relativi interessi e sanzioni qualora i contribuenti adempiano ad obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti. Il terzo comma della norma specifica che, ai fini del presente articolo, si intendono tributi propri della regione i tributi la cui titolarità giuridica ed il cui gettito siano alla stessa integralmente attribuiti, con esclusione delle compartecipazioni ed addizionali a tributi erariali, nonché delle mere attribuzioni ad enti territoriali del gettito, totale o parziale, di tributi erariali.

L'art. 15 prevede che possano formare oggetto di definizione agevolata gli avvisi di accertamento, gli inviti al contraddittorio ed i processi verbali di constatazione non ancora definiti, relativamente a tutte le imposte, ivi compresa l'IRAP e stabilisce le percentuali da pagare per la definizione stessa.

L'art. 16 disciplina la chiusura delle liti fiscali pendenti, che possono essere definite, anche per l'IRAP, con il pagamento delle somme determinate dalla norma stessa.

Le forme di condono sopra indicate determinano rilevanti effetti sostanziali, tra cui l'estinzione delle sanzioni amministrative tributarie, comprese quelle accessorie, relative alle dichiarazioni condonate.

Le suddette disposizioni si pongono in contrasto con gli articoli 117 e 119 della Costituzione, in quanto si applicano anche all'IRAP, per le considerazioni che si espongono.

1.A) La Corte costituzionale (sent. 1999 n. 138), in riferimento alla originaria formulazione dell'art. 119 della Costituzione, ha qualificato l'IRAP come tributo proprio delle regioni, contrapponendola alle quote di tributi erariali. Questa qualificazione, a maggior ragione, vale oggi, in rapporto alla nuova formulazione della norma costituzionale. Infatti, era semmai la contrapposizione dei tributi propri alle quote di tributi erariali che poteva consentire di ricomprendere l'IRAP tra le seconde (ma la Corte, come si è detto, lo ha escluso), giacché si potevano, al limite, qualificare in tal modo quelle imposte che, anche se integralmente percepite dalle regioni (quota del 100%), dovessero essere disciplinate soltanto dallo Stato. Una soluzione del genere è, a maggior ragione, esclusa attualmente, poiché nella nuova versione dell'art. 119 della Costituzione le uniche entrate tributarie, oltre ai tributi propri, di cui regioni ed enti locali possono disporre sono le compartecipazioni ai tributi erariali: il diverso termine impiegato dalla norma — non più quote di tributi erariali ma appunto compartecipazioni a tali tributi — è, al riguardo, significativo, perché la compartecipazione presuppone una ripartizione del relativo gettito con l'ente competente ad istituire e disciplinare il tributo. In definitiva, l'IRAP è annoverabile tra i tributi propri delle regioni perché è a queste che spetta integralmente il relativo gettito, così come sono qualificabili nello stesso modo tutti i tributi attualmente esistenti che presentino analoga caratteristica: ciò che conta è la spettanza del gettito, perché la competenza a disciplinare il tributo è questione che dipende poi dal modo in cui la Costituzione ripartisce, rispettivamente tra lo Stato e le regioni, i poteri in ordine ai tributi propri delle regioni.

Quanto ai poteri spettanti alle regioni sui loro tributi propri, la Corte costituzionale (sent. n. 111/1999), pur qualificando l'IRAP come tributo proprio delle regioni, ha poi escluso che la legge statale istitutiva (che come è noto disciplina compiutamente ogni aspetto di questa imposta) violi l'autonomia speciale della Regione Sicilia. A questa conclusione la Corte perviene però muovendo dal rilievo che il disegno abbozzato dallo Statuto di tale regione non ha trovato poi seguito nell'ordinamento e le disposizioni di attuazione hanno in realtà delineato un assetto completamente differente, in cui la Regione Sicilia viene a disporre, sui suoi tributi propri, dei medesimi spazi di autonomia riconosciuti alle altre regioni (sent. 1999 n. 138). Come è noto, questi spazi di autonomia la Corte costituzionale li ha ricostruiti muovendo da una lettura dell'art. 119 della Costituzione incentrata su due elementi tra loro strettamente connessi: la potestà impositiva è conferita alle regioni dalle leggi di coordinamento, preposte, secondo l'originaria formulazione dell'art. 119, a stabilire le forme ed i limiti dell'autonomia finanziaria delle regioni e ad attribuire loro, appunto, i tributi propri (sent. 1990 n. 156); inoltre, e conseguentemente, questa potestà è cosa distinta e separata dalla potestà legislativa dell'art. 117, primo comma della Costituzione per cui non si configura come potestà di tipo concorrente, ma semmai come potestà attuativa alla stregua di quella prevista dall'art. 17 u.c. (sent. 1998 n. 355 e sent. 1993 n. 295). Sono questi i presupposti che hanno consentito alla Corte costituzionale di dichiarare infondata la questione di costituzionalità relativa all'insufficiente spazio lasciato all'autonomia normativa regionale dalla disciplina statale istitutiva dell'IRAP: questi stessi presupposti condurrebbero a ritenere legittime le norme qui sindacate della legge finanziaria 2003.

Il fatto è che entrambi i suddetti presupposti sono venuti meno a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. Infatti, per un verso, la potestà impositiva è riconosciuta direttamente dall'art. 119 della Costituzione, in quanto la legge statale non è più preposta a definire le forme ed i limiti dell'autonomia finanziaria ed in quanto i tributi propri non sono più attribuiti da tale legge. Per altro verso, per l'esercizio di questa potestà, l'art. 117 riconosce una competenza legislativa di tipo esclusivo: infatti il sistema tributario è stato eretto a distinta e specifica materia dall'art. 117 secondo comma, che attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema contabile e tributario, per cui, poiché nella elencazione di materie dell'art. 117 manca invece qualsiasi riferimento al sistema tributario delle regioni e degli enti locali, bisogna concludere che queste due materie, in quanto non altrimenti attribuite, rientrano nella potestà residuale, di tipo esclusivo, delle regioni prevista dall'art. 117, quarto comma.

In questo diverso contesto, gli unici limiti che possono frapporsi all'esercizio da parte delle regioni della loro potestà impositiva stanno nella competenza concorrente dello Stato in ordine al coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. La legge dello Stato può quindi intervenire esclusivamente per coordinare mediante principi fondamentali: il fatto che debba trattarsi di una legislazione di coordinamento significa che essa deve limitarsi a definire gli ambiti entro cui può essere esercitata la potestà impositiva dei vari livelli di governo;

il fatto che ciò debba avvenire mediante principi fondamentali significa che la legge statale non può contenere disposizioni di dettaglio. Da tutto ciò bisogna trarre la conclusione che, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione, lo Stato ha perso il potere di emanare, in ordine ai tributi propri delle regioni, disposizioni del tipo di quelle istitutive dell'IRAP e che disposizioni statali del genere restano in vigore fin quando le regioni non provvedano a modificarle mediante l'esercizio della loro potestà legislativa. Ulteriore conclusione è, conseguentemente, che lo Stato ha anche perso il potere di emanare disposizioni del tipo di quelle impugnate con il presente motivo di ricorso, tenuto conto che queste, invece di definire l'ambito della potestà impositiva delle regioni (ambito già definito dalla attribuzione ad esse dell'IRAP e non modificato dalle disposizioni in questione), disciplinano questa forma di prelievo e lo fanno addirittura con norme di dettaglio, anche riducendone il gettito.

1.B) Tanto premesso, più specificatamente in relazione alle singole norme censurate, si rileva: l'art. 3, come evidenziato, sospende la potestà, riconosciuta alle regioni ed agli enti locali dalla previgente disciplina statale, di aumentare l'addizionale IRPEF loro spettante e quella riconosciuta alle regioni di maggiorare l'aliquota IRAP rispetto a quella stabilita dalla legge istitutiva. La norma appare, per entrambi i profili, in contrasto con la più ampia autonomia impositiva riconosciuta dal nuovo titolo V della Costituzione.

Quanto alla aliquota IRAP valgono i rilievi svolti al precedente punto 1.A), nel senso che, trattandosi di un tributo proprio delle regioni, la legge statale di coordinamento può stabilire una aliquota massima, e può semmai successivamente modificare questo limite, ma certamente non può paralizzare l'esercizio di questa potestà, con l'esito di impedire un aumento dell'aliquota a quelle regioni che non abbiano a ciò provveduto entro una certa data.

Così facendo, infatti, si determina il blocco di un fondamentale canale di finanziamento delle competenze regionali, senza neppure stabilire un termine certo di durata della sospensione disposta. Poiché, com'è noto, il bilancio regionale deve necessariamente chiudere in pareggio, la carenza di risorse finanziarie che la disposta sospensione produce è destinata ad incidere su una contrazione delle politiche regionali che si realizzano tramite l'allocatione delle risorse libere. Perciò la disposizione viola sicuramente il principio di «autosufficienza finanziaria» sancito dall'art. 119, terzo comma della Costituzione e non consente l'ordinario esercizio delle competenze proprie della regione di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Quanto alle addizionali IRPEF, l'ambito di intervento della legge statale di coordinamento è certamente più ampio: le addizionali influiscono, infatti, sulla base imponibile e quindi sul gettito di tributi erariali, per cui, nonostante si tratti pur sempre di tributi propri, è possibile ritenere che sia la legge statale di coordinamento ad attribuire la potestà di istituirle, proprio per la funzione, svolta da tale legge, di definire l'area di prelievo spettante a ciascun livello di governo e di evitare così che ciascuno di essi sia disturbato dal modo in cui gli altri esercitano le loro potestà. Tutto ciò non è però sufficiente a rendere possibile misure sospensive da parte della legge statale di coordinamento, perché delle due l'una: o la potestà degli enti autonomi, per il modo in cui era stata precedente definita dalla legge statale, compromette la politica di prelievo dello Stato, nel qual caso essa va ridefinita in termini generali e con effetto anche sulle decisioni adottate dagli enti prima di una certa data; oppure tale potestà non compromette la politica di prelievo dello Stato, nel qual caso non vi è motivo di limitarne l'esercizio.

Per entrambi i profili, sia quello relativo l'IRAP che quello concernente l'addizionale IRPEF, la norma appare poi incostituzionale perché la sospensione del potere degli enti autonomi di determinare le aliquote è disposta «fino quando non si raggiunga un accordo ... sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale». Il legislatore addivene ad una simile decisione con un percorso a dir poco incongruo ed irrazionale: siccome la modifica del titolo V della Costituzione ha ampliato le potestà impositive di regioni ed enti locali, è necessario sospendere i poteri già riconosciuti a tali enti in attesa di definire il sistema complessivo entro cui questa maggiore autonomia va esercitata; al fine di iniziare l'attuazione del federalismo fiscale la disposizione impugnata finisce per eliminare spazi di esercizio di autonomia impositiva che le regioni avevano già in precedenza.

L'incongruenza di un discorso del genere è resa evidente dal fatto che l'esigenza di una preventiva definizione dei «meccanismi strutturali del federalismo fiscale» potrebbe semmai giustificare la sospensione dei nuovi poteri riconosciuti dalla modifica del titolo V della Costituzione, ma non certo di quelli di cui gli enti già dispongono in base alle previgenti norme costituzionali; per l'art. 5 e per le disposizioni relative ai vari tipi di condono introdotti applicabili anche all'IRAP (6, 7, 8, 9, 15 e 16) valgono i rilievi svolti al precedente punto 1.A), nel senso che, essendo l'IRAP un tributo proprio della regione, la legge statale non può dettare disposizioni di dettaglio per ridurre il gettito, per disciplinarne le modalità di applicazione e per determinare misure di condono fiscale in ordine alle altrui imposte, ma deve limitarsi a dettare norme per il coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo e, perciò, solo definire gli ambiti entro cui può essere esercitata la potestà impositiva delle varie amministrazioni cui la stessa è direttamente attribuita dall'art. 119 della Costituzione; l'art. 13 della legge finan-

ziaria 2003 autorizza le regioni e gli enti locali ad introdurre e disciplinare misure di condono fiscale relative ai loro tributi propri e, a questo fine, al terzo comma stabilisce che «si intendono tributi propri ... i tributi la cui titolarità giuridica ed il cui gettito siano integralmente attribuiti ai predetti enti, con esclusione delle compartecipazioni ed addizionali a tributi erariali, nonché delle mere attribuzioni ad enti territoriali del gettito, totale o parziale, di tributi erariali».

Tale disposizione contiene una definizione che esclude dalla categoria dei tributi propri «le mere attribuzioni ad enti territoriali del gettito totale ... di tributi erariali», volendo con ciò affermare che un tributo è erariale per il solo fatto che sia disciplinato dallo Stato.

Una definizione del genere contrasta con la giurisprudenza costituzionale che, come rilevato al punto 1.A), ha ritenuto, già in relazione alla originaria formulazione dell'art. 119, che per delimitare l'ambito dei tributi propri sia rilevante esclusivamente il profilo della spettanza del relativo gettito e che, per quanto riguarda le regioni, debbano essere qualificati in tal modo tutti i tributi il cui gettito spetti integralmente alle regioni medesime. Del resto, anche ad ignorare tutto ciò, non sarebbe comunque possibile qualificare l'IRAP come tributo erariale per il solo fatto che la relativa disciplina è stabilita integralmente dalla legge dello Stato: infatti, a seguito della entrata in vigore del nuovo art. 119 della Costituzione, tale normativa continua a disciplinare questa imposta soltanto in via transitoria, e cioè fin quando le regioni non decidano di esercitare la loro potestà legislativa, per cui lo Stato ha perso il potere di modificarla, così come quello di neutralizzarne gli effetti mediante l'introduzione di misure di condono, e sono semmai le regioni a poter adottare misure del genere.

Per tutti i suddetti motivi le impugnate disposizioni sono illegittime per violazioni degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 24 per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

L'art. 24 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici come individuate nell'art. 1 del decreto legislativo n. 358/1992 e nell'art. 2 del decreto legislativo n. 157/1995, per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e degli appalti pubblici di servizi espletano procedure aperte o ristrette con le modalità previste dalla normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria, anche quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro. Il secondo comma prevede poi l'esclusione dal suddetto obbligo per i comuni con meno di 5.000 abitanti; per le amministrazioni che facciano ricorso alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. o al mercato elettronico della p.a. e per le cooperative sociali. È poi previsto che i contratti stipulati in violazione del comma 1 sono nulli, con responsabilità del dipendente che ha sottoscritto il contratto e che, in ogni caso in cui la normativa ammette la trattativa privata, è fatto obbligo alle amministrazioni di ricorrere alla stessa solo in ipotesi eccezionali e motivate, previo esperimento di una indagine di mercato documentata, con comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti. La norma, al nono comma, stabilisce che le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 5 costituiscono per le regioni norme di principio e di coordinamento.

L'amministrazione ricorrente non intende assolutamente contestare i principi di trasparenza e di concorrenza, i quali, infatti, trovano piena attuazione nella legislazione regionale toscana in tema di appalti. Ma è doveroso rilevare che l'impugnata disposizione contrasta con l'art. 117 della Costituzione, il quale non attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato il compito di disciplinare le acquisizioni di beni e servizi, né include tale materia tra quelle a potestà legislativa concorrente, con la conseguenza che deve ritenersi attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni, *ex* art. 117, quarto comma della Costituzione, disciplinare con propria normativa l'acquisizione di beni e servizi necessari per lo svolgimento delle funzioni regionali nonché degli enti ed organismi dipendenti e strumentali delle regioni, ivi comprese le aziende sanitarie ed ospedaliere. La regione ricorrente, infatti, ha disciplinato i suddetti aspetti, anche per le aziende sanitarie ed ospedaliere, con la propria legislazione che viene vanificata dalla norma qui contestata.

Lo Stato legittima la disposizione con il richiamo a ragioni di trasparenza e di tutela della concorrenza. In merito va tuttavia rilevato che le ragioni di trasparenza non costituiscono un titolo legittimante la potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, mentre l'invocata tutela della concorrenza farebbe scattare la competenza legislativa esclusiva statale, ai sensi del medesimo art. 117, secondo comma, lettera e), ed allora non avrebbe senso la disposizione dell'ultimo comma ove si afferma che le disposizioni dei commi 1, 2 e 5 costituiscono norme di principio e di coordinamento per le regioni.

Ma anche il richiamo alla tutela della concorrenza non legittima una norma così incisiva sulle autonomie territoriali, dato che, come parte della dottrina ha affermato, l'espressione «tutela della concorrenza» va intesa nel senso della disciplina dei mercati in senso proprio — c.d. normativa antitrust — relativa agli interventi sul mercato volti a correggere eventuali fenomeni distorsivi come l'abuso di posizione dominante o le concentrazioni

di imprese, destinati a turbare il libero operare della legge del mercato. La norma costituzionale quindi non legittimerebbe interventi del legislatore statale estesi come quello della norma in esame che, tra l'altro, si definisce come disposizione di principio e coordinamento, ma, in realtà, è solo puntuale e di dettaglio.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 30, primo comma per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 30, al primo comma dispone che, al fine di avviare l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e in attesa di definire le modalità per il passaggio al sistema di finanziamento attraverso la fiscalità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione e con le amministrazioni statali interessate, d'intesa con la Conferenza unificata, procede alla ricognizione di tutti i trasferimenti erariali di parte corrente non localizzati attualmente attribuiti alle regioni, per farli confluire in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze da ripartire poi secondo criteri fissati d'intesa con la conferenza unificata.

La norma, seppure ispirata alla finalità di avviare il federalismo fiscale, appare in realtà in contrasto con il sistema di finanziamento delineato dall'art. 119 della Costituzione nonché con le competenze legislative regionali previste dall'art. 117 in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Come infatti già evidenziato al precedente punto 1.A) l'art. 119 della Costituzione riconosce alle regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa non più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, ma direttamente derivante dalla Costituzione, che delimita i poteri regionali e locali in tema di risorse, stabilendo che i tributi e le entrate proprie devono armonizzarsi con la Costituzione ed essere rispettose dei principi di coordinamento della finanza pubblica e che le regioni e gli enti locali dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

L'art. 117 della Costituzione poi include nelle materie a legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dunque spetta allo Stato fissare esclusivamente i principi fondamentali in detta materia, mentre compete alle regioni legiferare e coordinare il sistema finanziario regionale con quello statale da un lato e locale dall'altro.

La disposizione impugnata non è affatto coerente con il sistema costituzionale descritto, con conseguente lesione delle prerogative regionali sancite dagli artt. 117 e 119 della Costituzione.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi primo, secondo, terzo, quarto, undicesimo e tredicesimo per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Il primo comma della disposizione in esame dispone che le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, secondo comma del decreto legislativo n. 165/2001 (comprendente, per quanto qui interessa, anche le regioni, gli enti regionali e le aziende ed enti del servizio sanitario) provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche sulla base dei criteri indicati dalla stessa disposizione; il secondo comma stabilisce che in sede di rideterminazione delle dotazioni organiche è assicurato il principio dell'invarianza della spesa e che le dotazioni organiche rideterminate non possono comunque superare il numero dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002. Il terzo comma aggiunge che sino alla rideterminazione di cui al primo comma, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002.

Il comma quarto prevede il divieto, per le amministrazioni indicate nel comma primo, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, fatte salve le assunzioni di personale relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità.

Il comma undicesimo stabilisce poi che con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, sono fissati anche per le regioni i criteri ed i limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono comunque essere contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti.

Il tredicesimo comma stabilisce che le amministrazioni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato o con contratti di collaborazione continuata e continuativa nel limite del 90% della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001.

Le suddette disposizioni sono illegittime costituzionalmente.

L'art. 117, secondo comma della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrative unicamente con riferimento allo Stato e agli enti pubblici

nazionali; conseguentemente compete alle regioni disciplinare, nell'esercizio della potestà legislativa residuale *ex art. 117*, quarto comma, l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento del personale della regione, degli enti strumentali, ivi compresi gli enti del sistema sanitario regionale. In tale materia, dunque, la competenza legislativa delle regioni è esclusiva e deve svolgersi nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

La Corte costituzionale ha riconosciuto sussistere un'ampia autonomia regionale in materia di ordinamento degli uffici e di stato giuridico dei dipendenti — in cui rientra evidentemente anche la disciplina delle assunzioni — già sotto il regime del previgente art. 117 della Costituzione (sent. n. 278/1983; n. 772/1988; n. 277/1983; n. 10/1980; ordinanza n. 515/2002) e perciò tale potestà sussiste con maggior ampiezza oggi, nella vigenza del nuovo titolo V.

Ne consegue l'illegittimità delle censurate disposizioni, che non viene superata neppure dalla prevista emanazione dei futuri decreti di cui al comma undicesimo da emanarsi in accordo da concludersi nella conferenza unificata. Ciò perché non è giuridicamente ammissibile sostituire l'esercizio di una potestà legislativa costituzionalmente affidata alle regioni in via esclusiva, con accordi stabiliti in sede di conferenza unificata tra il Governo e le regioni stesse volti a definire criteri e limiti non previsti in Costituzione per l'esercizio di competenze regionali. Inoltre la lesione sussiste anche perché, in attesa dell'emanazione dei previsti decreti è sancito il blocco delle assunzioni di cui al comma quarto.

Né la norma può ritenersi legittima per l'invocato concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Infatti il legislatore statale legittimamente impone anche alle amministrazioni regionali di rispettare i suddetti obiettivi, ma poi — posto tale principio — deve lasciarsi spazio all'autonomia regionale di decidere come attuarlo. Invece la norma impugnata contiene analitiche disposizioni puntuali e di dettaglio e non lascia alcuno spazio all'intervento legislativo regionale in materia.

Per gli esposti motivi le disposizioni sono lesive dell'autonomia regionale sancita dall'art. 117 della Costituzione.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 90, commi da 18 a 22 per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Il diciottesimo comma dell'art. 90 prevede che con futuri regolamenti da emanarsi nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento generale e dell'ordinamento sportivo, sono individuati vari aspetti concernenti le associazioni sportive dilettantistiche, tra cui anche l'organizzazione delle attività sportive dilettantistiche, l'attività didattica per l'avvio, l'aggiornamento e il perfezionamento nelle attività sportive. Il comma ventesimo istituisce il registro delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche e, al comma ventiduesimo si prevede che l'avvenuta iscrizione nel suddetto registro è condizione per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura.

Le impugnite disposizioni appaiono in contrasto con le competenze regionali in materia di ordinamento sportivo, che l'art. 117, terzo comma attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle regioni.

Già sotto il regime del previgente art. 117 della Costituzione erano attribuite alle regioni le competenze in ordine alla promozione di attività sportive e ricreative e alla realizzazione di impianti ed attrezzature, con riserva allo Stato delle competenze in merito allo sport agonistico. A maggior ragione oggi, in virtù dell'espressa attribuzione alle regioni della potestà legislativa in ordine all'ordinamento sportivo, deve essere riconosciuta la competenza regionale a disciplinare l'organizzazione e le attività delle associazioni sportive dilettantistiche.

In considerazione poi della potestà legislativa concorrente stabilita per la materia dell'ordinamento sportivo, è precluso allo Stato, in base al disposto dell'art. 117, sesto comma della Costituzione, intervenire con propri regolamenti a normare la materia, come invece è previsto dal comma diciottesimo impugnato.

6. — Illegittimità costituzionale dell'art. 91, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

L'art. 91 istituisce il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asili nido e micro-nidi di cui all'art. 70 della legge n. 448/2001.

La norma — che si pone in continuità con quanto disposto dall'art. 70 della legge finanziaria dello scorso anno impugnata dalla regione ricorrente — contrasta con l'art. 117 della Costituzione che non include gli asili nido e, in generale, i servizi sociali tra le materie a potestà esclusiva statale né tra quelle a potestà legislativa concorrente, con la conseguenza che la materia rientra nella potestà residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma ed è pertanto precluso allo Stato disciplinare l'erogazione di finanziamenti in una materia non rientrante nelle proprie attribuzioni.

La disposizione inoltre, disciplinando l'istituzione del fondo per gli asili nido, la sua ripartizione e dotazione, si pone in contrasto anche con l'art. 119 della Costituzione: tale norma infatti non ammette fondi a destinazione vincolata, in quanto gli stessi ledono l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa costituzionalmente garantita alle regioni. Il rispetto degli artt. 117 e 119 della Costituzione imporrebbe il trasferimento non vincolato delle risorse finanziarie alle regioni, le quali poi sono chiamate a disciplinare, nell'ambito della normativa del settore, anche la procedura di erogazione delle risorse stesse.

P. Q. M.

Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, primo comma, lettera a), 5, 6, 7, 8, 9, ad eccezione del diciassettesimo comma; 13, terzo comma; 15 e 16, 24, 30, primo comma; 34, primo, secondo, terzo, quarto, undicesimo e tredicesimo comma; 90, dal diciottesimo al ventiduesimo comma e 91 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, perché in contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Si deposita la delibera di autorizzazione a promuovere il giudizio n. 112/2003.

Firenze - Roma, addì 26 febbraio 2003.

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

03C0225

N. 6

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 10 marzo 2003
(della Corte di appello di Roma)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 marzo 1998, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede civilmente nei confronti dell'on. Nicola Vendola per il risarcimento del danno conseguente a diffamazione a mezzo stampa nei confronti del dott. Paolo Foresti concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Roma per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati in data 17 marzo 1998.
- Cost., art. 68, primo comma.

La Corte di appello riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 1994 del R.G. per gli affari contenziosi dell'anno 2000 e vertente tra Foresti Paolo elettivamente domiciliato, in Roma, via Catone n. 6, presso l'avv. Elio Ripoli, che unitamente all'avv. Maria Luisa Del Bufalo, lo rappresenta e difende per delega a margine della comparsa di risposta, appellante, e Vendola Nicola — detto Nichi — elettivamente domiciliato in Roma, viale Carso n. 23, presso gli avv. Alessandro Vellerio, Maria Antonietta Veteritti ed Arturo Salerni, che lo rappresentano e difendono per delega a margine della comparsa di risposta, appellato.

O S S E R V A

Con citazione notificata il 29 luglio 1997, Paolo Foresti conveniva dinanzi al Tribunale di Roma l'on. Nicola Vendola — detto Nichi — il dott. Sandro Medici, direttore responsabile del «Manifesto» e la soc. coop Editrice Il Manifesto per sentirli condannare al risarcimento dei danni (conseguenti alla pubblicazione sul Manifesto del 27 marzo 1997 di un articolo a firma del parlamentare Nichi Vendola, vicepresidente della Commissione parlamentare antimafia, contenente apprezzamenti diffamatori nei confronti del Foresti, all'epoca Ambasciatore a Tirana, definito «un lestofante del calibro di Paolo Foresti nostro ambasciatore a Tirana e principale cerniera tra l'Italietta dei predoni e un'Albania da colonia o da protettorato»), nonché al pagamento di una somma ulteriore a titolo di riparazione *ex art.* 12 legge n. 47/1948.

Instauratosi il contraddittorio, i convenuti chiedevano il rigetto delle domande.

In corso di causa perveniva delibera del 17 marzo 1998 della Camera dei deputati, che riconosceva in favore del parlamentare Vendola la esimente di cui all'art. 68, Cost., per cui da una parte gli altri convenuti chiedevano applicarsi anche nei loro confronti la detta esimente e dall'altra il Foresti chiedeva che venisse sollevato conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 37, legge n. 87/1953, per avere la Camera dei deputati fatto uso non corretto del potere di decisione sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, Cost., sotto il profilo del collegamento tra l'esternazione giornalistica del deputato e le sue funzioni parlamentari.

Con sentenza depositata il 4 novembre 1999, il tribunale, non definitivamente pronunciando, ritenuta la coincidenza tra l'iniziativa giornalistica dell'on. Vendola e il dibattito parlamentare in corso in quei giorni proprio sulla questione albanese, riteneva corretta l'esplicazione del potere assembleare della Camera dei deputati di riconoscimento all'on. Vendola della causa di irresponsabilità *ex art.* 68, Cost., e quindi dichiarava inammissibile la domanda nei suoi confronti avanzata.

Con separata ordinanza, sospendeva il giudizio concernente le domande proposte nei confronti degli altri convenuti e rimetteva la questione alla Corte costituzionale per la decisione sulla legittimità costituzionale o meno della limitazione della causa di irresponsabilità al solo parlamentare.

Avverso detta sentenza, proponeva appello per vari motivi il Foresti con citazione notificata il 12 aprile 2000, chiedendo preliminarmente sollevare conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37, legge n. 87/1953, non ricorrendo i presupposti di diritto per l'applicazione a favore dell'On. Vendola dell'immunità di cui all'art. 68, comma 10 della Costituzione.

L'appellato on. Vendola si costituiva, chiedendo confermare la sentenza parziale anche quanto al non sollevato conflitto di attribuzione.

Rileva la Corte che la Camera dei deputati nella seduta pubblica n. 327 del 17 marzo 1998, ha approvato la proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere (presentata alla Presidenza il 28 gennaio 1998) di ritenere che i fatti addebitati al Vendola concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio della sua funzione ai sensi del primo comma, dell'art. 68, della Costituzione.

A giudizio della Corte, con detta deliberazione la Camera dei deputati ha illegittimamente esercitato il proprio potere, perché ha immotivatamente ritenuto il collegamento funzionale tra le espressioni ritenute diffamatorie dal Foresti e l'attività parlamentare del Vendola.

Ed invero, la frase contenuta nell'articolo del Manifesto a firma dell'on. Vendola, non è affatto collegata all'esercizio della funzione parlamentare, ma contiene soltanto pesanti apprezzamenti personali espressi come un qualunque privato cittadino.

Né a qualificare la natura delle parole del Vendola come legittima continuazione o divulgazione dell'attività parlamentare soccorre la circostanza che proprio in quei giorni era in corso un dibattito parlamentare sulla questione Albanese, poiché l'articolo in oggetto non concerne quanto avvenuto alla Camera dei deputati nei vari interventi, ma contiene un attacco personale all'ambasciatore italiano a Tirana, che viene indicato quale «lesto-fante e principale cerniera tra l'Italietta dei predoni ed una Albania da colonia o da protettorato».

Contrariamente a quanto ritenuto in particolare nella relazione della giunta, la parola lestofante non si riferisce al Foresti come ad esponente della istituzione, ma ad un singolo individuo accusato di rapporti non chiari con le mafie locali e non quindi di una conduzione politica come espressione della politica estera del governo stesso.

Va, quindi, ritenuto che la frase contenuta nell'articolo non sia stata pronunciata nell'esercizio dell'attività parlamentare, per cui la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati è lesiva delle attribuzioni della Giurisdizione ordinaria in quanto il potere conferito dall'art. 68 della Costituzione è stato esercitato in modo distorto ed arbitrario dalla Camera stessa.

Sussistono quindi le condizioni per sollevare conflitto di attribuzione, anche alla luce delle recenti decisioni della Corte costituzionale, secondo cui l'immunità copre il membro del Parlamento solo se per le dichiarazioni concorre il contesto funzionale (sent. n. 11 del 2000) ed il concorso di tale contesto va interpretato restrittivamente.

Per le esposte considerazioni la Corte di appello ritiene necessario, per decidere sul gravame proposto da Foresti Paolo sul punto, sollevare conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, vertendosi in materia di interferenza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 della Costituzione, previa sospensione del presente giudizio ed invio degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione, e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ricorre alla Corte costituzionale, sollevando conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e chiede che la Corte costituzionale accerti ed affermi che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Nicola Vendola — detto Nichi — secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati nella seduta n. 327, del 17 marzo 1998, ed annulli conseguentemente la predetta deliberazione adottata dalla Camera dei deputati.

Dispone in attesa della decisione sul punto della Corte costituzionale la sospensione del processo civile iscritto al n. 1994 R.G., atti contenziosi del 2000, Corte di appello di Roma, riguardante l'appello proposto da Paolo Foresti avverso la sentenza n. 21476 del Tribunale di Roma — giudice unico — depositata il 4 novembre 1999, con citazione notificata a Nichi Vendola il 12 aprile 2000, ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della prima sezione civile del 16 novembre 2001.

IL PRESIDENTE RELATORE: Evangelista POPOLIZIO

03C0240

N. 7

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 19 marzo 2003
(della Regione Emilia-Romagna)*

Caccia - Ordinanza emessa dal Consiglio di Stato, in sede di appello cautelare, di conferma della ordinanza del TAR Emilia-Romagna, sezione di Bologna, di sospensione delle deliberazioni, adottate dalla Provincia di Bologna, concernenti il calendario venatorio provinciale 2002/2003 - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna - Denunciata eccedenza dai limiti delle attribuzioni giurisdizionali assegnate al Consiglio di Stato (tenuto conto che il provvedimento cautelare è stato emesso, con richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 536 del 2002, per vizi di illegittimità costituzionale delle leggi regionali di cui le deliberazioni provinciali riproducono il contenuto) - Lesione del diritto di difesa, con violazione del principio del contraddittorio, della Regione ricorrente in ordine alla legittimità costituzionale delle proprie leggi - Sostanziale disapplicazione con un atto giurisdizionale di una legge regionale - Incidenza sulla sfera di competenza legislativa regionale.

- Decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 90 del 15 gennaio 2003.
- Costituzione, artt. 24, 117, 127, primo comma, e 134.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore*, sig. Vasco Errani, rappresentata e difesa, per mandato speciale a margine, dal prof. avv. Franco Mastragostino e dall'avv. Luigi Manzi ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*; in relazione alla decisione del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 90/2003 depositata in data 15 gennaio 2003, che ha comportato la sospensione, nella Regione Emilia-Romagna, di disposizioni legislative inerenti il calendario venatorio regionale e i calendari provinciali perché sia dichiarato che non spetta al giudice amministrativo il potere di sospendere atti amministrativi, meramente ripetitivi di disposizioni di leggi regionali, per vizi di competenza asseritamente imputabili a queste ultime.

F A T T O

Il presente ricorso è rivolto avverso il provvedimento giurisdizionale — di ordine cautelare — con il quale il giudice amministrativo — dapprima il t.a.r. e poi, il Consiglio di Stato in sede di appello cautelare — ha di fatto legittimato la sospensione di disposizioni inerenti la disciplina del calendario venatorio, che la Regione Emilia-Romagna ha stabilito nel territorio regionale mediante approvazione di ben due leggi nell'esercizio della propria potestà legislativa *ex art. 17*, quarto comma Cost.

Occorre premettere, in fatto, che associazioni «radicalmente» ambientaliste, quali la lega per l'abolizione della caccia e la lega per l'antivivisezione hanno impugnato, con ricorso innanzi al t.a.r. Emilia Romagna, Bologna, notificato in data 8 ottobre 2002, le deliberazioni di approvazione del Calendario venatorio della provincia di Bologna e, precisamente, la deliberazione n. 257 della G.P. di Bologna, adottata in data 30 luglio 2002, avente ad oggetto: «Approvazione del calendario venatorio provinciale per l'annata 2002/2003»; la deliberazione G.P. di Bologna n. 258 del 30 luglio 2002, avente ad oggetto «Approvazione degli orari e delle modalità relative alla caccia di selezione degli ungulati ad integrazione del calendario venatorio provinciale per l'annata 2002/2003» (ed anche la deliberazione della giunta regionale n. 969, adottata in data 10 giugno 2002 avente ad oggetto: «Direttive relative alla istituzione e alla gestione tecnica delle aziende venatorie», invero interessante marginalmente l'esercizio venatorio e senza alcun collegamento con le delibere precedentemente indicate) ma in realtà, hanno censurato disposizioni introdotte con leggi regionali, di cui i suddetti provvedimenti della Provincia di Bologna costituiscono mera esecuzione e diretta trasposizione dei rispettivi contenuti. In particolare, trattasi della legge regionale n. 14 del 12 luglio 2002, recante: «Norme per la definizione del calendario venatorio regionale» e la legge regionale n. 15 del 12 luglio 2002, concernente «Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE», nonché la legge regionale n. 22 del 20 settembre 2002, di integrazione della legge regionale n. 15/2002 in ordine alla detenzione ed uso dei richiami. I predetti provvedimenti della Provincia di Bologna (così come quelli delle altre Province della Regione, di adozione del calendario venatorio) costituiscono «trasposizione» e diretta applicazione delle leggi regionali sopra citate proprio per le parti di maggiore rilievo impuginate dalle associazioni ricorrenti e, segnatamente, inerenti la c.d. «caccia in deroga» e la caccia di selezione agli ungulati.

Al di là dei profili per i quali le Province dispongono di discrezionalità amministrativa nel determinare e variare alcuni contenuti della disciplina quadro sul calendario venatorio, come stabilita dalla legge regionale, per gli ambiti di cui sopra si è detto vi è stata fedele trasposizione ed esecuzione dei contenuti derivanti dalle disposizioni legislative, come si evince testualmente dall'allegato alla delibera della G.P. n. 257/2002 (pag. 1), nel quale si precisa che: «L'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE avverrà secondo le modalità e le prescrizioni riportate nella legge regionale n. 15 del 12 luglio 2002») e laddove, in relazione agli ungulati - specie cacciabili e periodi di caccia, è precisato che «Il prelievo degli ungulati è consentito, secondo i tempi di prelievo, per sesso e classe d'età e con le modalità previste per ciascuna specie dalla legge regionale n. 14 del 12 luglio 2002» (cfr. pag. 11 dell'allegato). Specificamente, le disposizioni impuginate con il ricorso giurisdizionale amministrativo risultano le seguenti:

primo motivo: si censura «in capo alla deliberazione della G.P. n. 257/2002 - la violazione di legge (con riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma Cost.; art. 5 Cost.; art. 9 direttiva 79/409 CEE; art. 249 Trattato CEE) e si solleva questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 15/2002, poiché essa consente la caccia alle specie protette Storno, Passero Passera Mattugia;

secondo motivo: per violazione degli artt. 117, primo e secondo comma Cost; dell'art. 5 Cost; dell'art. 9 direttiva 79/409 CEE, dell'art. 249 del Trattato CEE, dell'art. 4, quarto comma della legge n. 157/1992, si censura la legge regionale 20 settembre 2002 n. 22 sulla detenzione e uso di richiami vivi provenienti da allevamenti o da catture svolte antecedentemente al d.P.C.m. del 21 marzo 1997, appartenenti alle specie di cui all'art. 2, sollevandosi questione di legittimità costituzionale nei confronti di tale legge regionale;

quarto motivo: si censurano «le delibere provinciali impuginate perché hanno del tutto arbitrariamente dilatato l'arco temporale entro il quale è possibile esercitare il prelievo venatorio, in particolare per gli ungulati», in preteso contrasto con l'art. 18, secondo comma lett. c) della legge n. 157/1992, che stabilisce che la caccia agli ungulati può essere esercitata dal 1° ottobre al 30 novembre.

«L'art. 1, comma 1, legge regionale n. 14/2002, in applicazione alla quale ... la Provincia ha dato le prescrizioni vevoli per l'esercizio venatorio sul territorio di propria competenza, dilata, ... il periodo di caccia degli ungulati ... La delibera provinciale n. 257/2002 afferma espressamente l'applicazione della disciplina stabilita dalla legge regionale n. 14/2002 in ordine ai tempi e alle modalità del prelievo. La successiva delibera provinciale n. 258/2002 esplicitamente dichiara che tra le innovazioni introdotte dalla legge regionale n. 14/2002, in considerazione della recente competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di caccia e recepite dal, calendario venatorio provinciale, è da annoverare quella relativa al periodo di caccia agli ungulati, infatti consentita in maniera differenziata, specie per specie, dal mese di giugno al mese di marzo ... Ciò basta per radicare la censura di illegittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1, primo comma lett. d) della legge regionale n. 14/2002, ma a corredo si vuol rilevare anche la violazione dell'art. 25, secondo comma Cost., il quale stabilisce, come noto, sia rispetto al precetto che alla sanzione, una riserva di legge statale in materia penale».

In effetti, la legge regionale n. 14/2002, all'art. 3, lett. d), così stabilisce i periodi di prelievo, differenziati specie per specie:

SPECIE	TEMPI DI PRELIEVO	SESSO	CLASSE SOCIALE
Capriolo	1° giugno - 15 luglio e 15 agosto - 30 settembre 1° gennaio - 10 marzo	M F M e F	I, II e III I e II 0
Daino	1° gennaio - 10 marzo	M e F	tutte
Cervo	10 agosto - 15 settembre 5 ottobre - 15 febbraio 5 ottobre - 10 marzo 1° gennaio - 10 marzo	M M F M e F	III e IV I e II I e II 0
Muflone	1° novembre - 31 gennaio	M e F	tutte
Cinghiale	1° giugno - 31 luglio 1° agosto - 31 gennaio	M e F M e F	rossi tutte

sesto motivo: (il quinto, probabilmente per mero errore materiale, non risulta formulato) si censura per illegittimità costituzionale l'art. 1, terzo comma legge regionale n. 14/2002, che dispone che la caccia agli ungulati può essere consentita anche su terreni in tutto o in parte coperti di neve, nella misura in cui il Calendario provinciale riconosce espressamente tale facoltà, in piena aderenza alla legge regionale;

settimo motivo: viene dedotta l'illegittimità della delibera della G.P. n. 257/2002, nella parte in cui il calendario provinciale, in applicazione dell'art. 1, comma 5, legge regionale n. 14/2002 (e della direttiva regionale di cui alla delibera G.R. n. 969/2002) include la volpe tra le specie cacciabili nelle aziende agriturismo-venatorie;

ottavo motivo: viene dedotta l'illegittimità per violazione degli artt. 117, secondo comma, e 5 Cost., nonché degli artt. 1, secondo comma, 7 e 10 della legge n. 157/1992, del punto 8 del calendario venatorio provinciale, poiché esso dispone l'applicazione della disposizione di cui all'art. 9, quinto comma della legge regionale n. 15/2002, che stabilisce, per i soli prelievi di fauna selvatica migratoria in forma vagante, il sistema di annotazione sul tesserino venatorio a consuntivo, e cioè al termine della giornata di caccia;

nono motivo: la deliberazione provinciale è poi censurata per aver disposto, in piena conformità con la regola stabilita dall'art. 4, secondo comma della legge regionale n. 14/2002, la possibilità di usufruire, dal 1° ottobre al 30 novembre, di cinque giornate settimanali di caccia, sia pure solo per la caccia di appostamento alla fauna selvatica migratoria.

Come si vede, i provvedimenti amministrativi sono stati, per la parte più significativa e rilevante e per la pressoché integrale totalità, impugnati non tanto per illegittimità dell'atto per vizi propri, di ordine amministrativo, ma in quanto fondato su disposizioni legislative ritenute dalle associazioni ricorrenti costituzionalmente, illegittime e ciò con particolare riguardo ai periodi di caccia degli ungulati (derivanti dalla peculiarità della caccia di selezione, che è cosa ben diversa dalla caccia normale o «programmata») e alle modalità di disciplina dell'esercizio della caccia in deroga (a passeri e storni), con una coincidenza pressoché assoluta fra il *petitum* oggetto del ricorso proposto innanzi al giudice amministrativo e quello in cui si sostanziano le questioni di illegittimità costituzionale, eventualmente da proporre innanzi alla Corte costituzionale, per il pregiudiziale vaglio di non manifesta infondatezza e rilevanza.

Le associazioni ricorrenti formulavano, inoltre, richiesta di sospensione dei provvedimenti impugnati, richiamandosi al preteso *funus boni juris* dei motivi di ricorso (e, quindi, in sostanza, alla ritenuta pregiudizialità e rilevanza delle questioni di incostituzionalità sollevate), mentre, per quanto riguarda il danno, si erano rimesse genericamente alle esigenze di tutela della fauna selvatica, in relazione alla circostanza che l'esecuzione degli illegittimi provvedimenti assunti avrebbe determinato «la rarefazione e la estinzione delle specie animali protette».

Il t.a.r. per l'Emilia-Romagna, sez. II, senza attribuire alcun rilievo alla richiesta avanzata dalla Amministrazione regionale in ordine al necessario apprezzamento, sia pure nella sommaria delibazione, della fondatezza o meno delle proposte eccezioni di incostituzionalità, assolutamente rilevanti nel caso di specie per poter formulare un giudizio di ragionevole previsione sull'esito del ricorso avanti al G.A. (come oggi richiesto specificamente e puntualmente dall'art. 21, legge n. 1034/1971, come modificato dall'art. 3 della legge n. 205/2000), liquidava la questione con una pronuncia generica ed elusiva: «Considerato che le censure delineate in ricorso necessitano di ulteriore approfondimento nel merito; rilevato che, peraltro, il pregiudizio prospettato ha i requisiti della gravità ed irreparabilità, poiché l'esecuzione delle impugnate delibere di giunta provinciale comporta effetti irreversibili in ordine alla protezione e tutela della fauna selvatica ... P.Q.M. accoglie l'istanza ...».

Siffatta ordinanza, nella misura in cui non esprimeva alcuna valutazione, sotto il profilo del *fumus*, in ordine alla ragionevole previsione dell'esito del ricorso, presupposto richiesto dalla riforma del processo amministrativo come correlato e concorrente alla sussistenza dell'eventuale grave pregiudizio, è stata impugnata, sempre in sede cautelare, innanzi al Consiglio di Stato, perché palesemente in contrasto con la norma dell'ordinamento che regola la concessione di misure cautelari, nonché per erroneo e apodittico apprezzamento circa la sussistenza del danno.

Innanzitutto al Consiglio di Stato veniva, in particolare, messo in evidenza che la laconica affermazione in ordine alla esigenza di un approfondimento nel merito delle censure delineate nel ricorso, lungi dall'aver soddisfatto il necessario requisito della valutazione sulla fondatezza o meno del gravame, evidenziava proprio l'impossibilità, da parte del giudice, di formulare un qualsivoglia apprezzamento su tale piano, ovvero la incapacità giuridica, allo stato, di esprimere un giudizio prognostico, come richiesto e imposto dal nuovo settimo comma dell'art. 21 legge sui t.a.r.

Il che era del tutto prevedibile, a fronte della oggettiva complessità del quadro di riferimento in cui si deve calare oggi la materia della caccia. A causa dell'intreccio di fonti normative di vario livello e delle modifiche del quadro costituzionale, cui ha fatto seguito l'esercizio della nuova competenza residuale regionale da parte della Regione Emilia Romagna in tale settore, è di oggettiva difficoltà il valutare, sulla base della mera impugnazione amministrativa, quali aspetti e con quale grado di vincolatività operino ancora i principi della legge quadro statale n. 157/1992, rispetto alla competenza residuale regionale e, su altro versante, come possano interagire, rispetto alla competenza legislativa piena regionale in tema di disciplina venatoria e di esercizio delle deroghe, i poteri statali di fissazione del nucleo minimo essenziale, non ancora *ex novo* esercitati, ma discendenti, appunto, dalle previgenti norme in materia.

Da sottolineare che analogo ricorso proposto dalle Associazioni WWF ed ENPA avverso i provvedimenti di approvazione del calendario venatorio della Provincia di Reggio-Emilia e di approvazione del Piano di prelievo per la caccia di selezione agli ungulati (anchessi adottati in attuazione e in piena conformità con quanto disposto dalle vigenti disposizioni regionali sul calendario venatorio, sopra citate) avevano dato luogo alla emanazione, da parte del t.a.r. sede di Parma (sezione territoriale competente) ad una ordinanza ancora più inaccettabile, sul piano logico-giuridico, in quanto tale udice concedeva la sospensione dei provvedimenti impugnati non in sede di impugnazione della legge come conseguenza della sospensione del giudizio avanti al giudice *a quo* instaurato, con remissione degli atti alla Corte, ma la disponeva in vista di una futura e solo probabile ordinanza di remissione alla Corte costituzionale (e alla conseguente remissione del giudizio), con ciò violando la necessaria sequenzialità temporale e logico-giuridica tra due diversi contesti e provvedimenti. È, infatti, evidente che la valutazione del *fumus boni juris*, ai fini della sospensione del provvedimento tacciato di illegittimità e la valutazione della (rilevanza e della) non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, ai fini della remissione alla Corte (e della conseguente sospensione del giudice *a quo* sono due momenti necessariamente diversi: il primo non può che seguire il secondo e, comunque, il giudice può ritenere necessario sospendere gli effetti pregiudizievoli solo basandosi su un giudizio prognostico legato all'esito del giudizio di fronte alla Corte, ma giudizio dato, seppure in via di sommaria delibazione, per certo nell'*an*.

Cosa che nella fattispecie non è avvenuta, in quanto l'ordinanza del t.a.r. Parma n. 233/2002 rinvia la sollevazione della non manifesta infondatezza della eccezione di illegittimità costituzionale eccepita nei confronti delle leggi regionali n. 14 e n. 15 del 2002 alla «sede di merito», omettendo di assumere, contestualmente alla sospensione, una ordinanza motivata di remissione alla Corte costituzionale.

In sede di appello cautelare avverso le due ordinanze del t.a.r. Emilia-Romagna sopra citate, il Consiglio di Stato dava luogo ad esiti completamente difformi; l'ordinanza del t.a.r. Parma, impugnata assai tempestivamente dalla Provincia di Reggio-Emilia (e successivamente anche dalla Regione Emilia-Romagna) veniva riformata dal Consiglio di Stato con la seguente motivazione: «Ritenuto che, ad una prima sommaria delibazione l'odierno appello appare assistito da sufficienti elementi di *fumus boni juris*, avendo il legislatore statale attribuito alle

regioni il potere di disciplinare l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 79/4/EE ed avendo la Provincia di Reggio-Emilia approvato i provvedimenti impugnati in primo grado nel rispetto delle leggi regionali in proposito emanate peraltro sulla base del parere dell'INFS alle cui prescrizioni si è sostanzialmente attenuta; rilevato che l'ordinanza impugnata non motiva sulla sussistenza del danno grave ed irreparabile della parte appellata in contra di provvedimenti provinciali; P. Q. M. accoglie ...».

L'ordinanza del t.a.r. Bologna, sez. II, invece, veniva confermata e l'appello della Regione Emilia-Romagna era respinto sulla base della seguente motivazione: «tenuto conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 536 del 20 dicembre 2002 ... respinge l'appello ...».

Analoga sorte subiva il ricorso in appello promosso dalla Provincia di Forlì-Cesena e della Provincia di Bologna.

Nel territorio regionale si veniva a creare, conseguentemente, una disparità di applicazione della medesima disciplina-quadro regionale sul prelievo degli ungulati e sulla caccia in deroga e solo nella Provincia di Reggio-Emilia il prelievo venatorio ha potuto aver luogo in conformità alle leggi regionali in vigore.

Avverso tale atteggiamento del G.A. ha, quindi, deciso di reagire la Regione Emilia-Romagna, in considerazione della circostanza che ad oggi nessuna pronuncia di tale giudice, né cautelare, né tantomeno di merito, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nei confronti delle citate leggi regionali avanti alla Corte, mentre ne risultano, sospesi gli effetti e mentre, per altro verso, diviene indilazionabile ed urgente per la regione salvaguardare le proprie leggi in materia (anche al fine di evitare comportamenti futuri di illegittimo uso del potere, da parte del G.A.), atteso che la legge regionale inerente al calendario venatorio ha durata quadriennale, il problema della disciplina venatoria si ripresenta puntualmente ogni anno, dovendo essere definita la relativa regolamentazione entro il mese di giugno, sicché l'interesse della Regione a ricorrere in difesa delle proprie prerogative legislative appare con tutta evidenza.

D I R I T T O

Premessa.

Di fronte a tre ricorsi delle associazioni ambientaliste pressoché identici contro i provvedimenti di tre province che riproducono i disposti delle leggi regionali, le Sezioni del t.a.r. dell'Emilia-Romagna (Bologna e Parma) hanno sospeso le delibere provinciali con motivazioni analoghe, anche se non equivalenti. In sede di riesame, il Consiglio di Stato ha accolto un appello e respinto gli altri due. Il fattore che ha determinato la differenza di atteggiamento del giudice d'appello è di natura temporale, nel senso che dopo la prima decisione di riforma è stata emanata la sentenza di codesta Corte n. 536 del 20 dicembre 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della recente legge sulla caccia della Regione Sardegna.

Il richiamo a questa sentenza è, in sostanza, l'unica argomentazione espressa dalle ordinanze del Consiglio di Stato con cui è stato respinto l'appello cautelare della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Bologna.

1. — Violazione dell'art. 24 Cost. in relazione al diritto di difesa e al principio del contraddittorio. Violazione dell'art. 134 Cost.

Il Consiglio di Stato, estendendo alla Regione Emilia-Romagna i principi stabiliti dalla sentenza n. 536/2002 di codesta Corte in relazione alla legislazione della Regione Sardegna, eccede dalle attribuzioni giurisdizionali ad esso assegnate e viola il diritto di difesa della Regione Emilia-Romagna, alla quale è stato impedito di difendere la legittimità costituzionale delle proprie leggi.

Si deve evidenziare che la Regione Emilia-Romagna in primo grado aveva con forza sottolineato l'esigenza che i provvedimenti provinciali ripetitivi di norme e disposizioni della legge regionale non fossero sospesi, annullati o disapplicati, senza aver prima sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge stessa, portandola avanti a codesta ecc.ma Corte e garantendo alla regione di esplicitare le proprie ragioni. All'opposto, sia in primo grado le sezioni del t.a.r., che in appello il Consiglio di Stato, hanno negato alla regione il diritto di difendersi dai rilievi di incostituzionalità di fronte alla sede propria, la Corte costituzionale: il giudice amministrativo ha, invece, applicato una sentenza pronunciata in un giudizio di cui la Regione non era parte, per inficiare indirettamente una legge regionale sulla cui legittimità la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi.

Palese è, perciò, la violazione dello *status* riconosciuto alla regione dall'art. 134, nonché del suo diritto di difendere le sue leggi in regolare contraddittorio di fronte alla Corte costituzionale, ex art. 24 Cost.

2. — Violazione dell'art. 117 nonché dell'art. 127 primo comma e dell'art. 134 Cost.

Il Consiglio di Stato, confermando la pronuncia del t.a.r. Emilia-Romagna, sez. II, Bologna, ha convalidato la sospensione degli effetti di provvedimenti provinciali che non conseguono da autonome e discrezionali determinazioni, proprie delle Amministrazioni provinciali, ma riproducono i contenuti delle leggi regionali; come rilevato nella parte in fatto, il rinvio alle disposizioni legislative inerenti all'esercizio della caccia in deroga e al prelievo degli ungulati, secondo i tempi e i periodi di caccia individuati dalle rispettive leggi regionali n. 15 e 14 del 2002 è diretto e immediatamente applicativo: rispetto ad esse gli atti deliberati dalla Province non introducono alcun elemento di novità.

Che la relazione tra i provvedimenti provinciali e le leggi regionali citate fosse così precisa e stringente è dimostrato dalla stessa scarna motivazione delle ordinanze del giudice amministrativo.

In primo grado, il t.a.r. Parma, nella decisione poi cassata dal Consiglio di Stato, motiva il *fumus* sulla base di un giudizio prognostico sulla non manifesta infondatezza delle questioni di illegittimità delle leggi regionali che, peraltro, non viene sollevata, ma rinviata al merito.

Meno esplicitamente, anche la sezione di Bologna rinvia al merito «l'ulteriore approfondimento» delle censure delineate nel ricorso. Entrambi, però, dispongono la sospensione dei provvedimenti impugnati. Il Consiglio di Stato, che pure aveva annullato in un primo tempo l'ordinanza del t.a.r. Parma ritenendo che la Provincia di Reggio Emilia avesse «approvato i provvedimenti impugnati in primo grado nel rispetto delle leggi regionali in proposito emanate», conferma in seguito, invece, la decisione del t.a.r. Bologna, mostrando di applicare il precedente della Corte nei confronti della Regione Sardegna proprio ai fini di anticipare il giudizio sulla legittimità della legge regionale, senza neppure la cautela di rinviare ad una impugnazione futura delle leggi regionali di fronte alla Corte costituzionale. Con ciò dimostra di aver ritenuto la questione di legittimità delle leggi regionali dell'Emilia-Romagna già risolta. Il risultato è che vengono sospesi provvedimenti amministrativi che non costituiscono scelte discrezionali della amministrazione, ma pure ripetizioni di disposizioni legislative, motivate proprio sulla supposta illegittimità di queste ultime.

Il G.A. perciò, si è arrogato un diritto che l'ordinamento non riconosce neppure alla Corte costituzionale e, cioè, di ordinare la sospensione cautelare di applicazione delle leggi impuginate.

Come questa ecc.ma Corte ha avuto occasione di precisare nella nota sentenza n. 285/1990, di fronte al giudice che sospende l'applicazione di una legge regionale si può sollevare conflitto di attribuzioni, in quanto non si denuncia un *error in iudicando*, ma «l'erroneo convincimento» che ha indotto il giudice «ad esercitare un potere che non gli compete, errore cioè che è caduto sui confini stessi della giurisdizione e non sul concreto esercizio di essa».

E anche qui «è proprio l'esercizio di tale potere di disapplicazione delle leggi che costituisce l'oggetto del conflitto», non potendovi essere dubbio che «la prospettata disapplicazione di leggi regionali ... in quanto ritenute costituzionalmente illegittime, violi, ove accertata, le invocate norme costituzionali e incida, in particolare, sulla competenza legislativa garantita alla Regione dall'art. 117, comma 1» (ora commi 3 e 4).

A differenza del caso deciso dalla Corte con la cit. sentenza n. 285/1990 né il Consiglio di Stato, né il t.a.r. teorizzano il potere del G.A. di sospendere l'efficacia delle leggi regionali; tuttavia, sospendendo l'efficacia degli strumenti provinciali di mera, ma necessaria applicazione della legge regionale, per supposto vizio di incompetenza delle legge stessa, producono un risultato del tutto equivalente a quello della sospensione della legge, in ciascun ambito provinciale.

P. Q. M.

La regione ricorrente chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare:

che non spetta alla competenza del giudice amministrativo (nella specie il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale) il potere di sospendere atti amministrativi meramente ripetitivi di disposizioni di leggi regionali per vizi di illegittimità imputabili a queste ultime;

di conseguenza, voglia annullare la decisione del Consiglio di Stato citata in epigrafe.

Bologna-Roma, addì 11 marzo 2003

PROF. AVV.: Franco MASTRAGOSTINO - AVV. Luigi MANZI

N. 129

Ordinanza del 3 ottobre 2002 emessa dal Tribunale di Bari
nel procedimento penale a carico di Barnaba Vincenzo ed altri

Processo penale - Dibattimento - Prove - Ipotesi di impossibile espletamento, da parte di imputato in procedimento connesso, della prova orale per cause obiettive sopravvenute ed imprevedibili - Dichiarazioni concernenti la responsabilità di altri rese nel corso delle indagini preliminari, non ancora acquisite al fascicolo del dibattimento - Inutilizzabilità in mancanza dell'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) cod. proc. pen. - Estensione di tale disciplina ai procedimenti penali in corso - Disparità di trattamento sotto diversi profili - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con il principio di non dispersione dei mezzi di prova.

- Codice di procedura penale, art. 64, comma 3-bis, legge 1° marzo 2001, n. 63, art. 26.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102 e 111, comma quinto.

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio nei procedimenti n. 113/98 r.g. trib. a carico di Barnaba Vincenzo ed altri per i reati descritti nel decreto che dispone il giudizio che si allega, ha pronunciato la seguente ordinanza.

All'udienza dell'11 luglio 2002 il p.m. chiedeva l'escussione ai sensi dell'art. 210 c.p.p. di C. E. M., imputato in procedimento connesso a norma dell'art. 12 comma 1, lett. a), ritualmente indicata ai sensi dell'art. 468 comma 1, c.p.p. ed ammessa da questo collegio ai sensi dell'art. 495 comma 1, c.p.p.⁽¹⁾

Il difensore del C., nella successiva udienza fissata per l'espletamento del relativo esame, produceva certificazione medica attestante la sopravvenuta incapacità psico-fisica del proprio assistito a sottoporsi ad esame. Si disponeva di conseguenza perizia medico-legale ai sensi dell'art. 196 c.p.p., all'esito della quale si acclarava l'incapacità fisica e mentale del C. nel senso suindicato.

Alla stregua di tali conclusioni peritali, il rappresentante della pubblica accusa chiedeva acquisirsi ai sensi dell'art. 512 c.p.p. le dichiarazioni precedentemente rese al p.m. dal C. nella fase delle indagini preliminari, essendo divenuta oggettivamente impossibile la ripetizione.

I difensori degli imputati si opponevano all'acquisizione, eccependo l'inutilizzabilità *erga alios* delle predette dichiarazioni ai sensi dell'art. 26 legge 1° marzo 2001 n. 63: si deduceva che detta disposizione, volta a regolamentare l'applicazione dei nuovi principi sanciti dall'art. 111 della Carta costituzionale ai procedimenti in corso, introduceva al comma primo, il principio generale della immediata efficacia delle disposizioni della legge attuativa del «giusto processo» a tutti i processi penali in corso alla data della sua entrata in vigore. Tale principio era però temperato da una serie di deroghe, puntualmente delineate nei commi successivi, tra cui non poteva ricomprendersi la fattispecie in esame, trattandosi di dichiarazioni non ancora acquisite al fascicolo del dibattimento, così come invece richiesto dai commi 3 e 4 della disposizione in esame per la fase del giudizio di merito. Tali dichiarazioni poiché assunte senza l'avvertimento prescritto dal terzo comma, lettera c) del novellato art. 64 c.p.p., non potevano essere utilizzate *contra alios*, così come disposto dal comma 3-bis della predetta disposizione normativa.

Il tribunale, sentite le parti e ritenuta opportuna la risoluzione immediata della questione, pur non essendo pervenuto il dibattimento alla fase processuale di cui all'art. 511 c.p.p., e ciò al fine di consentire agli imputati il massimo dispiegamento del diritto di difesa che potrebbe in concreto articolarsi differentemente a seconda della utilizzabilità o meno delle dichiarazioni del C., rileva:

la tesi prospettata dalla difesa, fondata sul duplice presupposto della inutilizzabilità *tout court* delle dichiarazioni del concorrente nel reato al quale non sia stato effettuato l'avvertimento *ex* lettera c) dell'art. 64 c.p.p. in virtù di un obbligo inesistente al momento del compimento dell'atto e della immediata applicabilità di una tale disciplina anche ai procedimenti in corso per effetto della regola sancita dall'art. 26 legge n. 63/2001, non è esente da dubbi di legittimità costituzionale sotto molteplici profili.

(1) Il C. originariamente rinviato a giudizio unitamente agli imputati del presente processo, era stato ritenuto a seguito di perizia medico-legale, incapace a stare in giudizio e pertanto la sua posizione processuale veniva stralciata.

Non risponde invero al principio di ragionevolezza la norma dell'art. 26 legge citata che sancisce una regola di esclusione probatoria quale è quella della inutilizzabilità relativa di cui all'art. 64 comma terzo-*bis* c.p.p. anche nei processi penali in corso ed in relazione ad atti legittimamente assunti nel rispetto delle regole processuali all'epoca vigenti, atteso che l'art. 26 prevede un rimedio giuridico soltanto per le ipotesi di possibile rinnovazione dell'atto (comma 2) e sancisce la immediata utilizzabilità in ipotesi di impossibilità giuridica di ripetizione (come nel giudizio di cassazione, comma 5) ma non prevede nessun rimedio per l'ipotesi di accertata impossibilità oggettiva di ripetizione dell'atto nel dibattito di primo grado.

Diretta appare la violazione dell'art. 111 comma quinto della Costituzione.

Ed invero l'art. 111 Cost. accanto al principio del contraddittorio ha espresso altresì il principio, già enucleato dal sistema in via interpretativa dalla Corte costituzionale, della non dispersione dei mezzi di prova (comma V), laddove in taluni casi espressamente indicati, in cui la prova non possa di fatto prodursi oralmente (veicolo ordinario di formazione della prova nel dibattimento), è dato rilievo nei limiti e alle condizioni ivi indicate, ad atti formati prima ed al di fuori del dibattimento. Lo stesso legislatore costituzionale ha sancito nel comma in esame che «la legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita», così demandando al legislatore ordinario la previsione di tali ipotesi eccezionali. Orbene il legislatore ordinario, nell'approntare (in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 legge Cost. 23 novembre 1999 n. 2) la disciplina transitoria contenuta dall'art. 26 legge n. 63/2001, «atta a modulare l'applicazione di quei principi costituzionali nei processi in corso di celebrazione secondo una linea tesa chiaramente a tracciare un ponte normativo destinato a mitigare una drastica applicazione della regola *tempus regit actum*» (cfr. ordinanza Corte cost. n. 296/2002), ha omesso di prevedere quale ipotesi derogatoria al principio generale suindicato, sancito dal comma 1, l'acquisizione al fascicolo del dibattimento delle dichiarazioni rese *erga alios*, nel corso delle indagini preliminari con conseguente utilizzazione ai fini della decisione, allorché la prova orale sia divenuta oggettivamente irripetibile in dibattimento per cause sopravvenute, senza che il dichiarante si sia mai volontariamente sottratto all'interrogatorio dell'imputato o del suo difensore, così come nel caso di specie emerge *per tabulas*, dall'incarto processuale. Si evidenzia altresì che l'assunzione di tali pregresse dichiarazioni era all'epoca pienamente legittima in quanto avvenuta sotto il regime del «vecchio» art. 64 c.p.p., il quale non prevedeva affatto gli avvertimenti suindicati e la conseguente sanzione della inutilizzabilità *erga alios* delle dichiarazioni stesse, introdotti soltanto con la legge 63/2001. Si ritiene così violato in via diretta il principio di non dispersione dei mezzi di prova nei termini sanciti dall'art. 111 comma V Cost.

Si osserva inoltre che l'art. 26 legge n. 63/2001, contrasterebbe con i paradigmi normativi di cui agli articoli 3 e 102 Cost. laddove al quinto comma prevede in deroga al principio generale di cui al comma 1, la possibilità nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione di applicare alle dichiarazioni eteroaccusatorie acquisite al fascicolo del dibattimento e già valutate ai fini della decisione le disposizioni vigenti in materia di valutazione della prova al momento delle decisioni stesse. È evidente la disparità di trattamento con il caso in esame che deve ritenersi del tutto irragionevole, atteso che quelle dichiarazioni non solo sarebbero astrattamente ripetibili oralmente secondo le modalità di assunzione previste dall'art. 64 c.p.p., ma potrebbero essere anche rese da soggetti processuali che si siano volontariamente sottratti al contraddittorio delle parti. Orbene è opportuno richiamar l'insegnamento della Corte costituzionale, espresso da ultimo nell'ordinanza 91/2002, laddove ha affermato che «sebbene sia tipico di qualsiasi regime transitorio il saldarsi ad un determinato momento o fatto processuale, da individuare quale linea di demarcazione a partire dalla quale regime stesso è chiamato ad operare, ciò che conta, si è rilevato, è che quel «fatto processuale» sia coerente rispetto alle esigenze del regime transitorio e non si presti ad arbitri e condizioni, queste ultime che l'intervenuta acquisizione delle dichiarazioni al fascicolo del dibattimento soddisfa appieno».

È consequenziale peraltro il pregiudizio derivante all'esercizio della funzione giurisdizionale, tesa all'accertamento della verità.

La irragionevolezza del differente regime normativa emerge con evidenza anche dal raffronto con la disciplina prevista dal novellato art. 210 c.p.p.

Invero, C. E. M. è concorrente nei medesimi reati contestati nel presente procedimento agli imputati Bellomo Michele, Barnaba, Fanelli, Donzella, L'Abbate, Nigro e Frisone, Galanto, Ninivaggi e Tarquinio; egli ne risponde attualmente in un procedimento separato fin dall'inizio di questo dibattimento proprio a causa delle sue non buone condizioni di salute che risultarono ostative alla celebrazione del dibattimento medesima.

In virtù di questa sua figura soggettiva di concorrente nel medesimo reato e imputato in un procedimento pendente connesso a norma dell'art. 12, comma 1 lett. a) c.p.p., ove fosse stato possibile, la dichiarazione del C., anche su fatti concernenti l'altrui responsabilità, si sarebbe dovuta assumere in dibattimento esclusivamente con le modalità di cui all'art. 210, commi da 1 a 5, c.p.p.

Rispetto ad un esame di tal fatta assolutamente irrilevante alla stregua della novella normativa sarebbe stato l'avvertimento della lettera *c*) del terzo comma dell'art. 64 dato in sede di interrogatorio nella fase delle indagini, atteso che da un lato il comma 4 dell'art. 210 prevede che l'imputato conservi il diritto al silenzio in ogni caso anche su fatti concernenti la responsabilità di altri oggetto di sue precedenti dichiarazioni di autorità giudiziaria, gravando su di lui esclusivamente l'obbligo di declinare le proprie generalità e, dall'altro, l'obbligo di dare l'avvertimento di cui alla citata lettera *c*) del terzo comma dell'art. 64 è circoscritto dal sesto comma del medesimo art. 210 c.p.p. alle sole persone imputate in un procedimento connesso ai sensi della lettera *c*) dell'art. 12 o di un reato collegato.

Per converso, ove anche l'avviso fosse stato dato, in caso di rifiuto di rispondere, le pregresse dichiarazioni sarebbero state in ogni caso inutilizzabili ai fini della decisione *ex artt.* 513 comma secondo e 526 comma secondo c.p.p. essendo la lettura subordinata alla esclusiva condizione dell'accordo delle parti.

Proprio da quest'ultima disposizione normativa emerge che l'avvertimento di cui alla lettera *c*) dell'art. 64 non è funzionale all'assicurazione del contraddittorio, tutelato dalla diversa misura dell'accordo delle parti, *id est* del «consenso dell'imputato» così come sancito dal quinto comma dell'art. 111 Cost.

Sotto altro profilo per il concorrente nel medesimo reato l'incompatibilità a testimoniare è assoluta fino a che è pendente il processo a suo carico e non risulta in alcun modo influenzata né dal fatto che si siano in precedenza rese dichiarazioni *contra alios* né dall'avvertimento di cui alla citata lettera *c*), espressamente richiamati soltanto nella lettera *b*) dell'art. 197 e nel comma 2 dell'art. 197-*bis* con riferimento alle diverse figure delle persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'art. 12 comma 1 lettera *c*) e di un reato collegato a norma dell'art. 371 lett. *b*), ma non per il coimputato nel medesimo reato.

Da un tale contesto normativa e dall'interpretazione conseguente alla lettura congiunta delle norme sopra indicate consegue che le dichiarazioni dibattimentali rese in sede di esame ai sensi dell'art. 210 c.p.p. dal concorrente nel reato, imputato in processo penale pendente, sono pienamente utilizzabili nei confronti dei concorrenti senza il limite di alcun avvertimento.

Per contro la mancanza dell'avvertimento di cui alla lettera *c*) del terzo comma dell'art. 64 determina nell'attuale regime normativo la inutilizzabilità di quelle dichiarazioni e la impossibilità conseguente di acquisizione ai sensi dell'art. 512 allorché l'esame *ex art.* 210 non si possa svolgere non già per libera scelta del dichiarante bensì per la sua sopravvenuta morte o, come nel caso di specie, inabilità. La diversità di trattamento non risponde a ragionevolezza atteso che l'art. 64 comma 8-*bis* estendeva in maniera onnicomprensiva la inutilizzabilità anche al dibattimento per la mancanza dell'avvertimento di cui alla lettera *c*) nonostante che un tale avvertimento non sia previsto per il caso di esame dibattimentale.

A maggior ragione tale irragionevolezza si coglie nella disciplina transitoria in relazione ai processi in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina atteso che l'interrogatorio dell'indagato è stato assunto nella fase delle indagini con avvertimenti analoghi a quelli che al dichiarante sarebbero dati in dibattimento ove fosse stato possibile il suo esame ai sensi dell'art. 210 c.p.p.

L'estensione della inutilizzabilità anche alla fase dibattimentale in caso di irripetibilità dell'atto prevista dall'art. 64 comma 3-*bis* si porrebbe oltresì in contrasto con il principio costituzionale dell'art. 111 Cost. che prevede l'attuazione di un processo che sia «giusto» non solo per l'imputato — che ingiustificatamente avrebbe vantaggio dalla condizione fisica impeditiva (inabilità o morte) del dichiarante — ma anche per le persone offese dal reato — che in maniera ingiustificata vedrebbero compressa la tutela giurisdizionale delle proprie posizioni soggettive da un fatto imprevisto ed imprevedibile a fronte del quale l'ordinamento giuridico non avrebbe apprestato alcuna tutela e ciò in palese violazione dell'art. 24 primo comma Cost. e dell'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sotto altro profilo la detta normativa comporterebbe la violazione dell'art. 3 Cost. per la disparità di trattamento tra il concorrente nel medesimo reato imputato in procedimento connesso e il coimputato in procedimento connesso che sia divenuto collaboratore di giustizia atteso che il comma 9 dell'art. 16-*quater* come introdotto dalla legge 16 febbraio 2001 n. 45 consente la valutazione ai fini della prova dei fatti in essi affermati delle dichiarazioni rese al p.m. o alla polizia giudiziaria indipendentemente dal rispetto del dato formale in tutti i casi di «irripetibilità» quale è evidentemente la morte o la inabilità del dichiarante.

La questione è rilevante nel presente processo poiché dalla risoluzione della stessa consegue la lettura e quindi la utilizzabilità sia nel prosieguo della istruttoria dibattimentale sia e soprattutto ai fini della decisione di dichiarazioni di un imputato concorrente nei medesimi reati, poste dalla pubblica accusa a fondamento della ricostruzione storica dei fatti oggetto delle imputazioni.

Assorbite risultano tutte le altre questioni sollevate dalle parti.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 3-bis c.p.p., e 26 legge 1° marzo 2001, n. 63, in relazione agli artt. 3, 24, 102 e 111 comma 5 della Costituzione nella parte in cui, nella fase del giudizio di merito, in mancanza dell'avvertimento di cui all'art. 64, comma 3, lett. c) c.p.p., non è consentita l'utilizzabilità ai fini della decisione delle dichiarazioni rese su fatti che concernono la responsabilità di altri, nel corso delle indagini preliminari da chi non si sia mai volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore e che, alla data di entrata in vigore della legge n. 63/2001 cit., non siano già state acquisite al fascicolo del dibattimento, allorquando la relativa prova orale non possa espletarsi in dibattimento per cause obiettive sopravvenute ed imprevedibili nonché della estensione transitoria di una tale normativa ai procedimenti penali in corso.

Ordina la sospensione del giudizio disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato.

Avvisate le parti mediante lettura alla pubblica udienza del 3 ottobre 2002.

Bari, addì 3 ottobre 2002

Il Presidente: LA MALFA

03C0228

N. 130

Ordinanza del 13 maggio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 20 febbraio 2002) emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Trapani sul ricorso proposto da Salerno Ugo contro l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Trapani

Imposte sui redditi - Avvisi di accertamento - Notificazione al contribuente - Modalità - Variazioni e modificazioni dell'indirizzo non risultanti dalla dichiarazione annuale - Efficacia, ai fini delle notificazioni, dal sessantesimo giorno successivo a quello dell'avvenuta variazione anagrafica - Mancata previsione che abbiano effetto, ai medesimi fini, anche le variazioni e modificazioni comunque in possesso dell'Amministrazione finanziaria - Irragionevolezza della disciplina in rapporto alla gravità delle sue conseguenze - Violazione dei principi di efficienza e di buon andamento della amministrazione pubblica, per inosservanza del «dovere di leale cooperazione nei confronti dei soggetti amministrati» - Lesione del diritto di azione del contribuente.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso n. 2200/2001 proposto dal sig. Salerno Ugo nato a Caltanissetta il 24 giugno 1956 e residente in Erice rappresentato e difeso dal rag. Giuseppe Viviano;

Contro l'Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trapani per l'annullamento della cartella di pagamento n. 29920000022568289 relativa ad IRPEF ed ILOR anni di imposta 1992 e 1993.

Visto il ricorso, viste le controdeduzioni, visti tutti gli atti di causa, uditi alla pubblica udienza del 17 gennaio 2002 il relatore avv. Lorenzo Carini, il rag. Giuseppe Viviano per il ricorrente e il dott. Marzullo Riccardo per l'Agenzia delle entrate;

PREMESSO CHE

Con ricorso del 16 giugno 2001 il sig. Salerno Ugo nato a Caltanissetta il 24 giugno 1956 e residente in Erice, assistito rappresentato e difeso dal rag. Giuseppe Viviano ha impugnato la cartella di pagamento n. 29920000022568269 relativa ad IRPEF ed ILOR anni di imposta 1993 e 1992;

Il ricorrente ha eccepito il difetto di notifica atteso che la notificazione è avvenuta a mani della sig.ra Savarino Biagia, ex suocera del ricorrente, e all'indirizzo di via Aiuto n. 9 che, all'epoca, non risultava essere più la residenza dimora o domicilio del ricorrente atteso che il ricorrente, dopo la separazione dalla moglie, aveva trasferito la propria residenza ed abitazione ad un nuovo indirizzo, sempre nel comune di Erice, di via Salita Sant'Anna n. 88.

Della avvenuta variazione di residenza e domicilio fiscale il ricorrente aveva dato comunicazione all'amministrazione finanziaria dell'inizio delle operazioni di verifica (*cf.* processo verbale di constatazione della Guardia di Finanza del 18 dicembre 1999);

Dallo stesso processo verbale di constatazione risulta che la residenza del ricorrente, al momento della notificazione, era fissata nella via Salita Sant'Anna n. 88;

Con le proprie deduzioni prot. n. 39924 del 13 luglio 2001 l'Amministrazione finanziaria ha asserito che la notifica è avvenuta legittimamente per il motivo che, a norma dell'art. 60, ultimo comma del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973: «le variazioni e le modificazioni dell'indirizzo non risultanti dalla dichiarazione annuale hanno effetto, ai fini delle notificazioni, dal sessantesimo giorno successivo a quello dell'avvenuta variazione anagrafica o ...»;

Nel corso del giudizio con provvedimento del 6 dicembre 2001 è stata disposta la sospensione cautelare dell'atto impugnato;

Codesta Commissione ritiene che la norma ora citata appare irragionevole in quanto consente di ritenere valida la notifica effettuata in domicilio diverso da quello effettivo, a prescindere quindi dal domicilio reale ed effettivo, ed anche quando e nonostante l'amministrazione finanziaria sia a conoscenza del reale ed effettivo domicilio del soggetto, come nel caso di specie;

La norma ora citata, a parere del collegio, si pone in contrasto con i parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione nella parte in cui prevede che le variazioni e le modificazioni dell'indirizzo non risultanti dalla dichiarazione annuale hanno effetto, ai fini delle notificazioni, dal sessantesimo giorno successivo a quello dell'avvenuta variazione anagrafica, e comunque nella parte in cui non ritiene che abbiano effetto ai fini delle notificazioni anche le variazioni e modificazioni comunque in possesso dell'amministrazione finanziaria;

In particolare la norma ora citata contrasta con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, consistente nella gravità delle conseguenze connesse alla circostanza di ritenere valida la notifica avvenuta presso un domicilio diverso da quello effettivo e risultante dall'anagrafe del comune di residenza e nell'aver altrettanto illogicamente ritenuta valida la notifica presso un domicilio diverso da quello dichiarato dal soggetto e di cui la p.a. è già comunque a conoscenza;

In particolare la norma ora citata contrasta con l'art. 97 della Costituzione e con i principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto viola il dovere di leale cooperazione nei confronti dei soggetti amministrati in forza del quale l'amministrazione non può sottrarsi al dovere di svolgere quel minimo di istruttoria e di valutazione necessaria per accertare quale sia l'esatto e reale domicilio del soggetto;

In particolare la norma ora citata contrasta con l'art. 24 della Costituzione in quanto, atteso che fa prevalere l'apparenza sulla realtà, non consente al contribuente, che non ha conoscenza della notificazione dell'atto da impugnare, di poter agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi;

Il dubbio è ulteriormente giustificato nell'ipotesi, come quella della fattispecie, che l'amministrazione sia comunque già in possesso dell'esatto domicilio, come, risulta dagli atti prodotti dal ricorrente;

P. Q. M.

Ritenuta la rilevanza della prospettata questione di illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 60 del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973 in relazione agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione nella parte in cui prevede che le variazioni e le modificazioni dell'indirizzo non risultanti dalla dichiarazione annuale hanno effetto, ai fini delle notificazioni, dal sessantesimo giorno successivo a quello dell'avvenuta variazione anagrafica, e comunque nella parte in cui non ritiene che abbiano effetto ai fini delle notificazioni anche le variazioni e modificazioni comunque in possesso dell'amministrazione finanziaria;

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, 1 e 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notifica della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché la sua comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

Sospende per l'effetto il giudizio in corso.

Così deciso in Trapani, addì 14 febbraio 2002

Il Presidente: LOMBARDO

Il relatore: CARINI

N. 131

*Ordinanza del 18 novembre 2002 emessa dal Tribunale di Firenze, sez. distaccata di Pontassieve
nel procedimento penale a carico di Xhelaj Bardbxi ed altro*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reati di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore e di reingresso nel territorio dello Stato senza autorizzazione - Previsione dell'arresto rispettivamente obbligatorio e facoltativo - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale - Violazione del principio di non colpevolezza - Contrasto con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, artt. 14, comma 5-*quinquies*, e 13, comma 13-*ter*, modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, 27, comma secondo e 97.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti relativi all'arresto di Xhelaj Bardbxi nato in Albania il 31 marzo 1982 e Rama Arjan nata in Albania il 14 settembre 1982;

Entrambi compiutamente identificati a meno rilievi dattiloscopici di polizia, osserva

I N F A T T O

Xhelaj Bardbxi e Rama Arjan, come in atti identificati, venivano sorpresi dai militari dalla compagnia C.C. di Pontassieve alle ore 21,45 del 27 settembre 2002 in Pontassieve, nella via di Molino Del Piano, mentre procedevano a piedi fra le auto in sosta con atteggiamento sospetto — a tal punto che erano stati oggetto di specifica segnalazione da parte di cittadini del posto —, ed i militari per tale ragione si determinavano a procedere alla identificazione personale dei fermati. Entrambi i cittadini stranieri venivano quindi condotti presso l'ufficio di polizia, ove venivano perquisiti e identificati a meno rilievi dattiloscopici, fotografici ed antropometrici.

All'esito della identificazione emergeva che lo Xhelaj Bardbxi in data 11 settembre 2002 era stato sottoposto a provvedimento di espulsione emesso dal prefetto di Pescara sotto il nome di Kaja Parid nato a Valona il 31 marzo 1982, ed il Rama Arjan risultava espulso dal territorio dello Stato il 6 agosto 2001 ed il 20 agosto 2002 rispettivamente sotto il nome di Rapiki Elton e di Yanka Eryon.

Entrambi gli imputati avevano evidentemente fatto reingresso clandestinamente nel territorio dello Stato.

Valutate tali risultanze delle indagini i militari operanti, alle ore 17 del 28 settembre 2002, traevano in arresto entrambi, gli odierni imputati in flagranza dei reati successivamente formalmente contestati.

Il procuratore della Repubblica di Firenze, cui venivano messi a disposizione gli arrestati nel termine di legge, verificata sommariamente la sussistenza dei presupposti normativi ed in fatto dell'arresto eseguito, con provvedimento scritto depositato in atti, nell'ambito del quale elevava la imputazione, ne richiedeva nel termine di legge la convalida, esclusivamente in relazione ai reati contravvenzionali di cui agli art. 13, comma tredicesimo e 14 comma quinto-*ter* del d.lgs n. 286/1998 — con esclusione della fattispecie di cui all'art. 495 c.p. inserita ai soli evidenti fini della formale contestazione per ragioni di economia processuale — a questo giudice, competente inoltre per il giudizio direttissimo previsto *ex lege*.

Contestualmente, preso atto della impossibilità di richiedere misura cautelare coercitiva, il pubblico ministero correttamente disponeva la scarcerazione di entrambi gli imputati *ex art. 121 disp. att. c.p.p.*

L'udienza di convalida veniva iniziata in data 30 settembre 2002 avanti a questo giudice, e, verificata la assenza di entrambi gli imputati e la mancanza di qualsivoglia comunicazione della data della udienza agli stessi, l'udienza veniva differita alla data odierna, disponendo la notifica nelle forme di legge della ordinanza dibattimentale agli imputati, i quali avevano eletto domicilio all'atto della rimessione in libertà.

Alla odierna udienza, verificata la ritualità della notifica agli imputati oggi assenti, deve procedersi al giudizio di convalida dell'arresto eseguito dalla p.g., a norma dell'art. 121 disp. att. c.p.p.

È da osservare che nelle more del giudizio, il pubblico ministero contestualmente alla convalida dell'arresto, sollecitava anche, con nota scritta, il giudicante a sollevare eccezione di costituzionalità delle norme processuali attivate dalla polizia giudiziaria con l'arresto.

Valutata la questione di conformità costituzionale del dettato normativo processuale posto a fondamento dei provvedimenti restrittivi della libertà personale adottati in danno degli imputati, preliminarmente alla decisione sulla convalida dell'arresto di entrambi gli imputati questo giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di conformità al dettato costituzionale della previsione normativa di cui agli art. 14, comma 5-*quies* del decreto lgs n. 286/1998, nel testo risultante dalla modifica introdotta dalla legge 30 luglio 2002 n. 189, nella parte in cui prevede l'obbligatorietà dell'arresto per il reato previsto dall'art. 14, comma 5-*ter* stessa legge, e della previsione normativa dell'art. 13, comma 13-*ter* del d.lgs. n. 286/1998, nel testo risultante dalla modifica introdotta dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nella parte in cui prevede la facoltatività dell'arresto per il reato previsto dall'art. 13, comma 13 dello stesso decreto, per i seguenti motivi.

I N D I R I T T O

Osserva il giudicante come la questione di conformità al dettato costituzionale di entrambe le disposizioni processuali precedentemente richiamate deve essere valutata da questo giudice sia sotto il profilo della effettiva rilevanza in relazione alla fase procedimentale oggetto di giudizio, sia sotto il profilo della non manifesta infondatezza.

In punto di rilevanza.

Il pubblico ministero ha provveduto alla scarcerazione degli imputati in stato di arresto in base all'art. 121 delle disposizioni transitorie al codice di rito, norma applicabile esclusivamente nel caso in cui sia stata esclusa la previsione dell'art. 389 c.p.p. e quindi la palese illegittimità dell'arresto.

Le previsioni di cui all'art. 389 c.p.p. hanno carattere di, tassatività, ed afferiscono palesemente a situazioni personali e normative estranee alla fattispecie oggetto del giudizio. Nel caso in esame infatti nessun dubbio può sussistere sulla corrispondenza tra gli autori del reato e le persone fisiche tratte in arresto, né può sussistere dubbio sulla circostanza che l'arresto è stato eseguito nei casi espressamente previsti dalle norme processuali, introdotte nell'ordinamento con la legge 30 luglio 2002 n. 189; infine nessuna violazione delle disposizioni di cui agli art. 386, comma 7 e 390 comma 3 c.p.p. è stata perpetrata dalla polizia giudiziaria operante l'arresto, la quale ha tempestivamente messo a disposizione entrambi gli arrestati del pubblico ministero, e quest'ultimo ha richiesto la convalida dell'arresto al giudice competente nei termini previsti dalla legge.

Correttamente pertanto il pubblico ministero ha ritenuto di applicare la disposizione di cui all'art. 121 disp. att. c.p.p.

Tale norma processuale prevede che, indipendentemente dalla effettiva rimessione in libertà degli arrestati, debba comunque tenersi il giudizio di convalida, quale giudizio *ex post* in ordine al corretto esercizio dei poteri affidati dalla legge alla polizia giudiziaria, ed essendo stata eseguita in danno degli imputati la privazione della libertà personale ad opera della polizia giudiziaria nel rispetto della previsione eccezionale, derogatrice della riserva di giurisdizione, di cui al comma terzo dell'art. 13 della Costituzione.

Questo giudice condivide la considerazioni del pubblico ministero svolte nella richiesta di convalida dell'arresto in atti, essendo indubbio che entrambe le norme processuali impongono, ovvero comunque autorizzano l'arresto; che il provvedimento di privazione della libertà personale è stato adottato in presenza di una situazione di flagranza in relazione a reati che *prima facie* possono essere considerati permanenti, e che l'uso del potere di privazione della libertà personale è stato ampiamente motivato nel verbale di arresto da parte della p.g. procedente, in tal senso adempiendo al requisito di legittimità posto dal quarto comma dell'art. 381 c.p.p. relativamente al reato di cui all'art. 13 comma tredicesimo del d.lgs. n. 286/1998, in relazione al quale l'arresto è previsto come facoltativo.

Con riferimento a quest'ultimo requisito è da osservare come il potere discrezionale esercitato dalla polizia giudiziaria non soltanto risulta nel verbale di arresto adeguatamente motivato, ma anche con argomentazioni del tutto condivisibili da parte del giudicante, essendo stati gli imputati già numerose volte identificati con nominativi diversi nel territorio nazionale, ove si trattenevano in condizione di clandestinità.

Nella attuale fase procedimentale quindi, caratterizzata da una cognizione sommaria del fatto finalizzata dalla legge al mero controllo di legittimità dei poteri coercitivi utilizzati dalla polizia giudiziaria, in presenza delle condizioni legittimanti l'arresto così come precedentemente evidenziate, questo giudice dovrebbe convalidare il provvedimento adottato dalla polizia giudiziaria.

Da tali considerazioni a parere dei giudicanti emerge la rilevanza della eccezione di costituzionalità delle norme processuali sollevata *ex officio* nel procedimento in corso, e segnatamente ai fini della decisione da adottare sulla convalida o meno dell'arresto eseguito.

In punto di non manifesta infondatezza.

Il tema della privazione della libertà personale è regolato nel nostro ordinamento dall'art. 13 della Costituzione il quale, al primo comma, statuisce una riserva di giurisdizione.

Nondimeno, avuto riguardo alle concrete esigenze di necessità ed urgenza, tale riserva di giurisdizione subisce deroga in favore di provvedimenti adottati dalla autorità di polizia, deroga introdotta e disciplinata dal comma secondo del medesimo articolo.

Il provvedimento dell'arresto è peraltro soltanto uno dei provvedimenti adottabili dalla autorità di polizia e finalisticamente assunto a realizzare la limitazione alla libertà personale, poiché molti possono essere quei provvedimenti, ancorché di diversa natura e finalità, in concreto idonei a realizzare privazione o limitazione del diritto costituzionalmente protetto (vedasi in tal senso l'esauriente dibattito in sede prima sottocommissione della Assemblea costituente tenutosi nella seduta antimeridiana del 12 settembre 1946 — in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente, Camera dei deputati — Segretariato generale*, vol. VI pag. 343 e segg.). La stessa legge n. 286/1998, nel testo novellato dal d.P.R. n. 189/2002, allorché prevede la possibilità di accompagnamento coatto dello straniero alla frontiera su provvedimento emesso da autorità amministrativa, disciplina in concreto un provvedimento idoneo a limitare la libertà personale dello straniero per finalità di ordine pubblico interno.

L'istituto dell'arresto — così come il fermo di polizia giudiziaria — ha però, a differenza di altri provvedimenti amministrativi potenzialmente lesivi della libertà personale del cittadino, caratteristiche proprie e peculiari, trattandosi da un lato di istituto interamente ed analiticamente disciplinato nel suo divenire e negli effetti dalla legge processuale, e dall'altro di istituto finalizzato proprio a realizzare la completa privazione della libertà personale del cittadino in forma anticipata e prodromica alla applicazione nei suoi confronti di una misura coercitiva.

Su tale ultima caratteristica del provvedimento dell'arresto non è mai sussistito il benché minimo dubbio né nella giurisprudenza di legittimità, né nella totalità della dottrina. Secondo una definizione unanime della dottrina processualistica infatti l'arresto, in senso lato, costituisce un mezzo di coazione preordinato a preparare le condizioni e i presupposti per l'attuazione della carcerazione preventiva (oggi custodia cautelare), della pena e della misura di sicurezza.

Ma a ben vedere anche la normativa processuale regolatrice dell'istituto evidenzia senza ombra di dubbio la stretta interconnessione dei due istituti: l'arresto e la custodia cautelare.

Ed infatti la disciplina processuale dei casi di arresto la si rinviene negli art. 380 e 381 del codice di rito.

Entrambe le disposizioni, relativa l'una all'arresto obbligatorio e la seconda all'arresto facoltativo, sono state redatte con la medesima tecnica legislativa: il primo comma prevede una disposizione di carattere generale, che fissa i limiti minimi di pena edittale in relazione ai quali il provvedimento restrittivo è imposto ovvero autorizzato. Il secondo comma di entrambe le norme esemplifica una serie di reati, individuati con numero di articolo e *nomen iuris* i quali fuoriescono per difetto dai limiti di pena edittale indicati nel comma primo, ed in relazione ai quali, per ragioni di politica criminale riservate alla discrezionalità del legislatore, il provvedimento restrittivo è comunque imposto o consentito.

La richiamata elencazione ha peraltro carattere di tassatività e non è suscettibile di estensibilità analogica, essendo ricompresa nella deroga alla riserva di giurisdizione in tema di privazione della libertà personale fissata dall'art. 13 della carta costituzionale (in tal senso vedasi Corte cost. 7 giugno 1996, n. 188).

È subito da osservare che, per quanto attiene ai reati di cui al secondo comma dell'art. 381 del codice di rito, la pena massima edittale prevista per ciascuno di essi esclude, in base alla disposizione generale di cui all'art. 280, comma primo c.p.p., la applicazione di misure coercitive; tanto che la medesima disposizione prevede una espressa riserva in relazione al disposto dell'art. 391 del codice di rito, ove si disciplina espressamente, nella seconda parte del quinto comma, che «quando l'arresto è stato eseguito per uno dei delitti indicati nell'art. 381, comma 2, ovvero per uno dei delitti per i quali è consentito anche fuori dai casi di flagranza, l'applicazione della misura è disposta anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli art. 274, comma 1, lett. c), e 280.»

Tale ultima norma, eccezionale rispetto ai principi generali in tema di applicabilità di misure coercitive, se da un lato rende armonico il sistema disegnato dal legislatore in tema di arresto in flagranza, rendendo effettiva la scelta discrezionale di politica criminale del legislatore medesimo, dall'altro evidenzia normativamente quanto abbiamo affermato in precedenza, ovvero sia la stretta dipendenza funzionale che esiste tra l'istituto dell'arresto e quello della applicazione di misure privative o limitative della libertà personale da parte della autorità giudiziale.

ria, nel senso che l'istituto dell'arresto si pone quale anticipazione, motivata da ragioni contingenti di necessità ed urgenza, della misura coercitiva, la cui eventuale applicazione è demandata al provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria.

Ma al carattere di eccezionalità della previsione di cui all'art. 391, comma quinto, seconda parte c.p.p. consegue inoltre che le disposizioni processuali di cui agli art. 13, comma tredicesimo-*ter* e 14 comma quinto-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998 fuoriescono dalla medesima previsione normativa, non potendo le norme incriminatrici speciali di riferimento essere ricomprese né nei reati di cui al comma secondo dell'art. 381 c.p.p., né tantomeno nei delitti per i quali è consentito l'arresto anche fuori dai casi di flagranza.

La esclusione deriva dalla semplice lettura della disposizione, e comunque sarebbe sufficiente il rilievo che le deroghe previste dalla norma afferiscono tutte espressamente a delitti, mentre la previsione della normativa processuale introdotta dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 sopra richiamata fa riferimento a reati contravvenzionali.

La sommaria ricostruzione dell'istituto effettuata consente di poter affermare che l'arresto obbligatorio previsto dall'art. 14 comma quinto-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998 e quello facoltativo di cui all'art. 13 comma tredicesimo-*ter* dello stesso decreto si qualificano come provvedimenti restrittivi della libertà personale tipici e disciplinati dalla normativa generale codicistica in tema di arresto, ma non finalizzati alla applicazione anticipata di misura coercitiva, poiché quest'ultima, in base alla normativa generale di riferimento, non è applicabile per difetto dei presupposti di legge.

Trattasi pertanto di restrizione della libertà personale priva di finalità né di cautela processuale, né di prevenzione speciale, ma, a ben considerare priva di alcuna finalità. Ed infatti, ancorché si volesse sostenere che l'arresto, destinato inevitabilmente alla perenzione nel termine massimo di quarantotto ore, è comunque finalizzato a consentire l'immediata espulsione del cittadino straniero il quale rimarrebbe comunque nella disponibilità fisica delle Forze di Polizia, tale affermazione uderebbe con il chiaro dettato della legge n. 286/1998.

Infatti, nel caso di consumazione del reato di cui all'art. 13 comma tredicesimo, ovvero del reato di cui all'art. 14 comma quinto-*ter*, le stesse disposizioni prevedono l'accompagnamento immediato alla frontiera. Inoltre, il successivo comma quinto-*quinquies*, oltre all'arresto obbligatorio, prevede espressamente che «al fine di assicurare l'esecuzione della espulsione il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma primo del presente articolo.»

Dall'esame allento delle disposizioni [in esame] emerge quindi che il legislatore ha affidato ad altri istituti rispetto all'arresto la effettività della espulsione dello straniero. E non potrebbe essere altrimenti, poiché l'arresto, nel caso di specie, non può essere utilizzato neppure ai fini sopra richiamati, ancorché certamente estranei alle finalità dell'istituto.

Infatti, stante la inapplicabilità di misure coercitive in relazione ai reati contestabili al trasgressore, il pubblico ministero, il quale deve essere notiziato dalla polizia giudiziaria immediatamente a norma del primo comma dell'art. 386 c.p.p., altrettanto immediatamente deve ordinare la liberazione dell'arrestato a norma dell'art. 121 disp. att. c.p.p., anche con provvedimento reso verbalmente, con il risultato concreto che la persona arrestata si troverebbe nella disponibilità della autorità di pubblica sicurezza per un lasso di tempo eccessivamente breve per poter consentire alla predetta di apprestare la espulsione coatta.

Devesi pertanto concludere che l'arresto, nella forma obbligatoria o facoltativa, previsto dalle norme processuali introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 è provvedimento restrittivo della libertà personale privo di giustificazione e di finalità, sia processuali che estraprocedurali, qualificandosi quindi espressamente come previsione normativa meramente vessatoria e costituente di fatto una inammissibile anticipazione di applicazione di una pena detentiva, in relazione ad una ipotesi di reato contravvenzionale tutta da accertare, e comunque ad opera della autorità amministrativa, in aperta violazione del dettato degli articoli 13 comma primo e 27 comma secondo Costituzione.

Ritiene il giudicante che entrambe le disposizioni denunciate violino anche i principi costituzionali di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale, e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Carta costituzionale, così come enucleati in numerose pronunce della Corte costituzionale e segnatamente nella sentenza n. 531/2000 e 4/1994.

Non può sussistere dubbio infatti che la adozione di una misura restrittiva della libertà personale senza giustificazione e finalità costituisce ad un tempo inaccettabile strumento di coercizione personale per qualunque cittadino, ed al contempo inutile dispendio di energie e mezzi da parte della pubblica amministrazione a fronte di una inesistente finalità né processuale né estraprocedurale, con grave pregiudizio del principio costituzionale di buona amministrazione della cosa pubblica.

P. Q. M.

Visti gli art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 14 comma quinto-quinquies e 13 comma tredicesimo-ter del d.lgs. n. 286/1998, nel testo risultante dalla novella legislativa introdotta con il d.P.R. 30 luglio 2002, n. 189 nella parte in cui prevedono rispettivamente l'arresto obbligatorio nella flagranza del reato di cui all'art. 14 comma quinto-ter stesso decreto e l'arresto facoltativo nella flagranza del reato di cui all'art. 13 comma tredicesimo stesso decreto, per manifesta violazione degli articoli 3, 13 comma primo, 27 comma secondo e 97 della Costituzione.

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

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

Così deciso in Pontassieve il 18 novembre 2002

Il giudice: NENCINI

03C0230

N. 132

*Ordinanza del 14 novembre 2002 emessa dal giudice di pace di Ficarolo
nel procedimento penale a carico di Folegatti Gabriele*

Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Visto l'atto di citazione a giudizio contro Folegatti Gabriele, imputato del reato di cui all'art. 186, commi 2, 4 e 6 del d.lgs. 4 aprile 1992, n. 285;

Vista la memoria, ex legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 23, del difensore dell'imputato;

Vista la documentazione, prodotta in atti;

Sentito il p.m.;

Rilevata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma e 97, primo comma della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'atto di citazione a giudizio avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ex art. 29, comma 60, del d.lgs. n. 274/2000) può presentare domanda di oblazione,

P. Q. M.

Dispone la sospensione del procedimento in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ficarolo, addì 14 novembre 2002

Il giudice di pace: PISANI

03C0231

N. 133

*Ordinanza dell'11 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Stancuta Mircea*

Straniero - Espulsione amministrativa - Provvedimento di accompagnamento alla frontiera emesso dal Questore - sottrazione al giudice penale della diretta esplicazione di attività volte all'acquisizione di prove e della possibilità di valutare la sussistenza di valide ragioni per assicurare la presenza dell'imputato nel processo al fine dell'esercizio del diritto di difesa - Incidenza sul diritto di difesa e sui principi di presunzione di innocenza, del giusto processo, di autonomia e indipendenza della magistratura - Lesione dei diritti di difesa stabiliti dalla normativa comunitaria.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 289, art. 14, comma 5-ter, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 11, 24, 104 e 111.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del proc. pen. n. 1110/2003 p.m., a carico di Stancuta Mircea, imputato del reato p. e p. dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. 286/1998, nel testo modificato dalla legge n. 89/2002, per essersi trattenuto senza giustificato motivo nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis;

Rilevato che in esito alla convalida dell'arresto non è stata richiesta dal p.m. l'applicazione di alcuna misura coercitiva nei confronti dell'imputato e ciò in ragione della pena edittale prevista per la fattispecie criminosa (arresto da 6 mesi ad 1 anno), inferiore ai limiti indicati dall'art. 280, c.p.p., per l'applicazione di dette misure.

Considerato che si procede nei confronti di imputato a piede libero che ha formulato richiesta di termini a difesa e che il processo, ex art. 558, comma 7, c.p.p., deve essere rinviato ad altra udienza,

O S S E R V A

Gli artt. 13, comma 13, e 14, comma 5-ter, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, nel testo modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, istituiscono due distinte ma analoghe ipotesi di reato per punire il cittadino straniero colpito da provvedimento di espulsione amministrativa che rientri illegalmente nel territorio dello Stato oppure illegalmente vi si trattenga senza ottemperare all'ordine di allontanamento.

In entrambi i casi è previsto l'arresto in flagranza di reato ed il processo deve svolgersi con rito direttissimo; è previsto inoltre che lo straniero illegalmente presente sul territorio dello Stato venga nuovamente espulso «con accompagnamento immediato alla frontiera» (art. 13, comma 13) e «con accompagnamento alla frontiera a mezzo forza pubblica» (art. 14, comma 5-ter).

La legge non precisa se alla espulsione si debba procedere non appena l'imputato venga rimesso in libertà o se l'espulsione coattiva debba essere realizzata solo una volta esaurito il processo penale.

Tuttavia la prima soluzione sembra sostenuta sia dal tenore letterale degli articoli richiamati — i quali intendono impedire la prosecuzione della illegale permanenza nel territorio dello Stato ed assicurare la cessazione della condotta anti-giuridica con l'esecuzione coattiva ed immediata della espulsione — sia dalla previsione contenuta nell'art. 17 della legge («... 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 ...») nella quale si opera una precisa scelta di priorità tra l'esigenza di rendere effettivo l'allontanamento dal territorio dello Stato e l'esercizio del diritto di difesa.

Le previsioni richiamate non sembrano rispondenti ai principi affermati dagli artt. 11, 24, 27, 104 e 111 della Costituzione.

I profili di incostituzionalità che vengono esposti ai punti n. 1, 2, 3, 4 e 5 hanno già costituito oggetto di ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale da parte di questo giudice in analogo procedimento penale mentre il profilo evidenziato al punto 6 costituisce una nuova questione che, a seguito di ulteriore approfondimento della materia, pare opportuno proporre all'attenzione della Corte.

1. — È innegabile che anche in presenza di reati di facile accertamento quali quelli in parola l'imputato abbia il diritto di scegliere i percorsi difensivi più adeguati, in primo luogo valutando l'opportunità, con l'ausilio del difensore, di accedere ai riti alternativi e in secondo luogo predisponendo una difesa articolata mediante la raccolta e l'indicazione di prove testimoniali o documentali volte a dimostrare, ad es., la sussistenza di un giustificato motivo alla permanenza nel territorio dello Stato che attesti la liceità della condotta e renda insussistente il reato contestato.

Con le sentenze 125/1979 e 188/1990 la Corte costituzionale ha escluso che diritto alla difesa significhi, nel processo penale, oltre che diritto a farsi assistere da un difensore «tecnico» anche diritto alla autodifesa; è tuttavia innegabile che un imputato, allontanato dal territorio dello Stato prima della conclusione del processo, si verrebbe a trovare in condizione di grave disagio nel predisporre ed articolare una adeguata difesa, peraltro nei ristretti tempi del rito direttissimo, e che anche la difesa tecnica affidata al difensore non potrebbe non risentire ed essere fortemente condizionata dall'assenza dell'imputato dal territorio dello Stato.

Le ipotizzabili attività difensive potrebbero essere predisposte e sollecitate con evidente difficoltà da un imputato lontano dal territorio dello Stato e per il quale, a prescindere dal discrezionale provvedimento di autorizzazione del questore, il rientro potrebbe essere ostacolato o reso impossibile dalla scarsità o dalla mancanza di mezzi economici.

La formulazione dell'art. 17 della legge sembra quindi limitare la portata della norma ad una generica affermazione di principio senza assicurare nei fatti una concreta possibilità di effettiva difesa mentre l'art. 24, Cost. — affermando la possibilità per tutti di agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi legittimi — mira a concretizzare il diritto di azione sul piano della effettività e della pratica operatività.

2. — Non può eludersi il problema della esatta qualificazione del provvedimento di espulsione del quale si tratta ovvero della «nuova» espulsione disposta in caso di inottemperanza al provvedimento emesso dal questore; la «nuova» espulsione — per la sua diretta connessione con un fatto-reato — sembra più correttamente definibile non quale provvedimento amministrativo ma quale misura di sicurezza: necessiterebbe perciò di precise garanzie di carattere giurisdizionale e dovrebbe essere disposta in sede giurisdizionale.

3. — L'allontanamento immediato e coattivo dal territorio dello Stato si sostanzia nella anticipazione di effetti negativi in danno del cittadino extracomunitario a prescindere dall'esito del processo ed in particolare dalla possibilità che venga emessa una sentenza di assoluzione in esito al dibattimento.

L'art. 27, Cost., precisa che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva, con la conseguenza che il legislatore ordinario ha l'obbligo di regolamentare i processi e gli istituti processuali in modo tale da evitare che il soggetto coinvolto nella vicenda processuale abbia a subire effetti negativi anticipati rispetto al momento dell'accertamento di specifiche responsabilità.

La normativa in esame invece, col prevedere l'esecuzione coattiva ed immediata della espulsione, sembra non tener conto almeno sul piano degli effetti della possibilità che l'imputato venga assolto dal reato ascritto e che venga di conseguenza affermata — ad espulsione già avvenuta — la legittimità della sua permanenza nel territorio dello Stato.

4. — La legge in esame presenta aspetti di dubbia costituzionalità anche con riferimento alle regole dettate dall'art. 111, Cost., come di recente riformulato a seguito di un ampio dibattito volto a parificare nel processo penale accusa e difesa, rendendo più incisivo il ruolo della difesa e più efficace l'esercizio del relativo diritto.

Giusto procedimento ai sensi del novellato art. 111, Cost., è quello che si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale e nel quale la persona accusata di un reato dispone del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa, ha la facoltà davanti al giudice di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, è assistita da un interprete se non comprende o parla la lingua impiegata nel processo.

La procedura ipotizzata per lo straniero immediatamente espulso prima della conclusione del processo si pone, a parere di questo giudice, in palese contraddizione con il modello di processo delineato nella norma costituzionale richiamata, stante l'eventualità della partecipazione al processo e l'impossibilità di articolare e realizzare una effettiva e tempestiva difesa e di farlo in condizioni di parità con l'accusa.

5. — Un ulteriore profilo che induce questo giudice a dubitare della costituzionalità della legge richiamata riguarda il rapporto ed il raccordo tra i provvedimenti della autorità amministrativa e quelli della autorità giudiziaria.

Stabilire che l'esercizio di facoltà processuali difensive è materia sottratta alla valutazione del giudice del processo e rimessa invece alla valutazione del questore — organo dell'amministrazione e non della giurisdizione — è soluzione legislativa in evidente contrasto con il principio affermato dall'art. 104, Cost., che configura la Magistratura quale «ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere».

Con la sentenza n. 440/1988 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, primo comma, legge 20 novembre 1971, n. 1062, (norme penali sulla contraffazione od alterazione di opere d'arte) nella parte in cui venivano adoperate le parole «deve avvalersi» anziché le parole «può avvalersi».

La questione sottoposta all'esame della Corte riguardava l'obbligo per il giudice — stabilito dall'art. 9 della legge n. 1062/1971 — di avvalersi di periti indicati dal Ministro per i beni culturali e ambientali fino alla istituzione dell'albo dei consulenti tecnici in materia di opere d'arte, obbligo che sottraeva al giudice del processo la possibilità di scegliere liberamente il perito al quale affidare la valutazione delle opere d'arte per accertarne la falsificazione.

Nella motivazione della sentenza richiamata si è affermato che «... il principio di indipendenza della magistratura sancito dal primo comma, dell'art. 104, Cost., — con riguardo ad ogni giudice, singolo o collegiale, in stretta correlazione all'autonomia dell'ordine giudiziario garantita dal medesimo comma ed in diretta derivazione dall'art. 101, secondo comma, Cost. — non può considerarsi non scalfito da una norma che condiziona ad un atto vincolante di una autorità amministrativa l'esercizio della funzione giurisdizionale in un momento particolarmente delicato del processo, quale quello della scelta del perito L'indipendenza del giudice penale risulta compromessa proprio dalla impossibilità di provvedere direttamente, una volta ritenuta necessaria la perizia artistica, alla nomina dell'esperto, stante l'obbligo di rivolgersi alla autorità amministrativa competente e di seguirne le indicazioni senz'alcun altro margine di discrezionalità se non quello, per giunta eventuale, di esprimere una preferenza quando la designazione ministeriale comprenda più nominativi in lista di attesa ...».

La norma di cui all'art. 17, legge cit., preclude al giudice del processo la diretta esplicazione di attività volte all'acquisizione di prove, quali l'accompagnamento coattivo dell'imputato *ex art. 490, c.p.p.*, e sottrae al medesimo giudice la possibilità di valutare la sussistenza di valide ragioni per assicurare la presenza dell'imputato nel processo stesso, per garantire l'esercizio effettivo del diritto di difesa, per consentire all'imputato di prospettare i mezzi istruttori necessari ad articolare la difesa ammissibili e rilevanti al fine di emettere una decisione giusta, senza dimenticare che resterebbe paralizzato o limitato l'esercizio dei poteri *ex art. 507, c.p.p.*, comunque subordinati e conseguenti all'esaurimento delle acquisizioni probatorie proposte dalle parti.

Il problema della forzata assenza dell'imputato dal processo quale delineato dalle norme in esame non sembra poter trovare adeguata soluzione attraverso una attività di interpretazione estensiva della legge in esame, che consenta di renderla più aderente ai valori costituzionali.

In tale ottica potrebbe infatti ipotizzarsi che il giudice abbia il potere di consentire all'imputato di trattenersi nel territorio dello Stato per il tempo necessario alla trattazione del processo: una simile possibilità interpretativa sembra tuttavia preclusa dal regime dettato dal novellato art. 13, d.lgs. 286/1998.

Mentre il testo previgente prevedeva la possibilità per il giudice di negare il nulla osta alla espulsione «... per inderogabili esigenze processuali ...» il testo modificato — nel regolare i rapporti tra attività amministrativa ed attività giurisdizionale nel caso in cui il prefetto debba procedere alla espulsione di un cittadino straniero (libero o liberato, a carico del quale penda un procedimento penale) — stabilisce che il giudice ha la possibilità di bloccare il provvedimento di espulsione nelle sole ipotesi di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o di imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa ...».

Ne consegue che nei casi indicati dall'art. 13, il giudice — che il novellato art. 111, Cost., vuole «terzo ed imparziale» — può assicurare la presenza dell'imputato nel processo solo per garantire le esigenze dell'accusa pubblica o privata e non può invece farlo per assicurare l'esercizio del diritto alla difesa ed un effettivo contraddittorio tra le parti.

6. — La violazione del diritto alla difesa, come prospettata nella presente ordinanza, parte rilevante anche in relazione alle previsioni contenute nell'art. 11, Cost.

Le disposizioni della legge n. 89/2002 più sopra richiamate non sembrano, rispondenti ai principi affermati dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che è stata ratificata con legge n. 848/1955 e che risulta espressamente richiamata sia nel Trattato sull'Unione europea adottato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 (v. art. 6, già art. F) sia nella direttiva CE 2001/40 del 28 maggio 2001 relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi (v. punto 4 dei considerando iniziali ed art. 3, comma 2, della medesima direttiva).

L'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali stabilisce al comma 2 che «ogni persona accusata di un reato si presume innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata» ed al comma 3 che «ogni persona accusata ... ha il diritto di disporre del tempo e della possibilità necessari a preparare la difesa nonché di difendersi personalmente (davanti ad un giudice indipendente ed imparziale) e di interrogare e far interrogare i testimoni a carico nonché di ottenere la citazione e l'interrogatorio dei testimoni a discarico a pari condizioni dei testimoni a carico ...».

L'allontanamento immediato del cittadino extracomunitario — quale si prospetta nel caso di specie con l'adozione di un provvedimento di polizia del tutto sganciato da qualsiasi valutazione di ordine giurisdizionale — determina una consistente limitazione del diritto di difesa in contrasto con precisi accordi internazionali ai quali lo Stato italiano ha espressamente aderito: il che vale a porre la questione del contrasto della normativa contenuta nella legge 189/2002, con l'art. 11, Cost., poiché tale legge propone un regime giuridico incompatibile con il diritto comunitario del quale realizza, sull'argomento specifico, una concreta riduzione di efficacia.

Gli argomenti trattati, confermando la rilevanza ai fini del decidere delle questioni proposte e la non manifesta infondatezza della stesse, inducono questo giudice a rimettere gli atti alla Corte costituzionale per le valutazioni di competenza

P. Q. M.

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

Ritenuto che ai fini del presente giudizio non appaiono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs 286/1998, nel testo modificato dalla legge n. 189/2002 (e di conseguenza degli artt. 13, comma 13, 13 comma 3, e 17 della medesima legge) in relazione agli artt. 24, 27, 104 e 111, Cost.

Che le stesse sono rilevanti ai fini del decidere.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina altresì che, a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata all'imputato, al difensore, al p.m. in sede nonché al Presidente del Consiglio dei ministri; inoltre che la stessa venga comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, addì 11 gennaio 2003

Il giudice di pace: IANNIELLO

03C0232

N. 134

*Ordinanza del 28 maggio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 2003)
emessa dal Tribunale di sorveglianza di Torino nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Ferro Franco*

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Divieto di concessione a tutti i condannati nei cui confronti sia stata disposta la revoca di una misura alternativa - Violazione dei principi di proporzionalità e di personalità della pena.

- Legge 25 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, modificato dal decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 13 luglio 1991, n. 203.
- Costituzione, artt. 3, 27, commi primo e terzo.

IL TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

Emette le seguente ordinanza nel procedimento relativo alla valutazione della domanda di detenzione domiciliare, nei confronti di Ferro Franco nato a Mazzarino il 6 settembre 1974, detenuto presso C.C. di Torino Vallette, difeso dall'avv. Valentino Schierano del foro di Torino (di fiducia);

Titolo in esecuzione: sentenza del g.u.p. del Tribunale di Torino del 21 ottobre 1997.

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza, sopra specificato;

Verificata la regolarità di avvisi, comunicazioni e notificazioni;

Considerate le risultanze delle documentazioni acquisite, degli accertamenti svolti, della trattazione e della discussione di cui a separato processo verbale;

Udite le conclusioni del rappresentante del p.m. dott. Burdino, sostituto procuratore generale, e del difensore;

Osserva quanto segue

La domanda esaminata.

L'interessato, attualmente detenuto, richiede la concessione della detenzione domiciliare in relazione ad una condanna per tentata estorsione, commessa nel 1997. In data 18 dicembre 2001 il Ferro aveva già ottenuto da questo Tribunale la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale. Nonostante la misura concessa non avesse natura terapeutica, nel contesto prescrizionale, in considerazione del fatto che in passato l'uso di stupefacenti aveva contribuito a determinare il condannato al delitto, era comunque inserita la prescrizione di contattare il Sert, per valutare l'opportunità di effettuare una serie di controlli o di visite, ovvero iniziare un programma ambulatoriale di supporto al reinserimento.

La lentezza nell'aderire a tale prescrizione faceva scattare un restringimento della libertà di movimento dell'affidato. La successiva adesione ai controlli dimostrava, in ogni caso, l'uso di cannabis, ed infine l'evidenza delle restrizioni imposte determinava la scoperta da parte del datore di lavoro della condizione penale del Ferro ed il suo licenziamento. Veniva così a determinarsi una situazione di improseguibilità in forma utile della misura concessa, improseguibilità determinata in buona parte da colpa del condannato ed a ciò conseguiva, nello scorso dicembre, la revoca della misura alternativa.

In carcere, come risulta dalla relazione di sintesi in atti, il Ferro ha tenuto un comportamento irreprensibile, ha frequentato un programma per il controllo della spinta verso le sostanze stupefacenti, ha lavorato.

Richiede ora, dopo sei mesi, la concessione della detenzione domiciliare generica (art. 47-ter, comma 1-bis) allo scopo di accudire l'anziana madre con problemi ortopedici e d'udito.

La domanda nel merito potrebbe essere fondata, molto dipendendo dalla valutazione dell'intensità della tendenza verso gli stupefacenti del reo. La stessa tendenza potrebbe infatti anche risultare ancora tanto grave da imporre la prospettazione dell'affidamento terapeutico al servizio sociale come unica misura adeguata, mentre, allo stato, il condannato non risulta assistito da programma certificato idoneo dal Sert.

Ogni questione di merito risulta in ogni caso subordinata alla problematica inerente l'ammissibilità della domanda.

Inammissibilità della domanda in forza dell'articolo 58-*quater* o.p. come interpretato nel diritto vivente rilevanza della questione di legittimità costituzionale dello stesso.

La possibilità di approfondire il merito della domanda di Ferro Franco risulta preclusa dal fatto che la stessa si presenta *prima facie* inammissibile per l'espresso disposto dell'art. 58-*quater*, comma 2 (in relazione al comma primo) dell'ordinamento penitenziario come interpretato dalla giurisprudenza di legittimità in modo unanime.

La suddetta norma stabilisce nel primo comma che i benefici penitenziari non possono essere concessi (per tre anni, terzo comma) al condannato per uno dei reati «a regime speciale» individuati dell'art. 4-*bis* o.p., che abbia posto in essere la condotta punibile come evasione.

Il secondo comma aggiunge che il medesimo trattamento si applica a coloro nei cui confronti sia stata disposta la revoca di uno dei benefici penitenziari maggiori (affidamento, detenzione domiciliare ovvero semilibertà).

Il quesito che il complesso normativo sopra parafrasato potrebbe far sorgere per primo nell'interprete è se anche la preclusione derivante da revoca si debba applicare ai soli casi di reati a «regime speciale», e faccia quindi anch'essa parte della disciplina di particolare rigore relativa ai reati di cui si occupò l'intervento legislativo del 1991 introduttivo dell'articolo 4-*bis*, ovvero se debba intendersi di portata estesa a qualsiasi caso di revoca.

Il suddetto dubbio pare al collegio ormai definitivamente risolto dalla giurisprudenza di legittimità.

Pare che per la Corte di cassazione la portata dell'art. 58-*quater*, comma secondo, dell'ordinamento penitenziario non possa ritenersi ulteriormente discutibile.

In diverse pronunzie la Corte di cassazione è tornata a ribadire, con costante motivazione, come la corretta interpretazione sia quella che vuole la norma di portata generale — ossia tale da escludere per tre anni la possibilità di ammettere ai benefici penitenziari chiunque abbia subito la revoca di uno precedentemente concesso.

Espressamente in questo senso si pronunziò già la Corte di legittimità con la sentenza del 23 ottobre 1996, n. 4823 — Sacchetti —, con la sentenza del 31 gennaio 2001 la Corte di cassazione è addivenuta addirittura a ritenere che la preclusione derivante da revoca valga non solo per le esecuzioni in corso, ma anche per quelle diverse e future relative ad altri reati, senza distinzione tra quelli commessi antecedentemente e successivamente; con la sentenza del 14 novembre 2001 la Corte, ristendendo già acquisito il principio, ha già fissato altri limiti alla portata della norma, stabilendo la non applicabilità della preclusione alle richieste di affidamento terapeutico. Nessuna massima risulta in senso contrario e, pur essendovi notizia di una certa resistenza residuale all'applicazione

del principio da parte dei giudici di merito, non risulta che l'opinione contraria sia mai stata adottata in pronunzie motivate, in relazione alle quali possa ritenersi tuttora insufficiente l'esercizio della funzione nomofilattica della Corte di legittimità.

Del resto la stessa Corte costituzionale, nel valutare la legittimità della norma sotto altri aspetti (ossia nel caso di sua applicazione ai minorenni — Corte cost., 1° dicembre 1999, n. 436 — e nel caso di applicazione in relazione ad un procedimento per evasione poi concluso con l'assoluzione — Corte cost. 31 maggio 1996, n. 181 — pare, quantomeno dal tenore delle massime, aver dato per scontata la generale applicabilità dell'art. 58-*quater* ad ogni caso di revoca relativo a qualunque esecuzione.

L'interpretazione sposata dalla Corte di cassazione ritiene insuperabili i dati di valenza ermeneutica ricavabili dal testo letterale dell'articolo 58-*quater* che, nel primo comma, detta una restrizione in tema di evasione, limitata espressamente all'ambito d'azione dell'articolo 4-*bis*, mentre, nel secondo comma, non ripete la relativizzazione che appare deliberatamente omessa. L'interpretazione letterale è ulteriormente confortata dalla constatazione che il riferimento limitativo ai soli casi di cui all'art. 4-*bis* dell'o.p. è stato deliberatamente rimosso nel corso dei lavori parlamentari, cosa ritenuta indicativa della volontà del legislatore storico.

Non vi sono quindi dubbi che un'eventuale valutazione del merito dell'istanza attualmente esaminata che supponesse l'ammissibilità della domanda, in presenza peraltro di espressa richiesta di declaratoria di inammissibilità formulata dalla procura generale, si porrebbe in insanabile contrasto con il disposto dell'art. 58-*quater*, comma secondo dell'ordinamento penitenziario come conformemente interpretata dalla giurisprudenza di legittimità.

Il collegio ritiene tuttavia che sussistano fondati dubbi sulla corrispondenza al dettato costituzionale dell'assetto interpretativo sopra descritto, sia sotto il profilo della possibile violazione dell'articolo 3 che dell'articolo 27, comma primo e comma terzo, della Costituzione. La questione è sicuramente rilevante attenendo alla stessa ammissibilità della domanda, peraltro a sua volta non manifestamente infondata nel merito.

La possibile fondatezza della questione può illustrarsi come segue:

Possibile violazione del principio di proporzionalità della pena.

Da tempo ormai la giurisprudenza del giudice delle leggi ha recepito quale parametro di rilievo costituzionale il principio di proporzionalità della pena.

Pur non letteralmente inserito nel testo costituzionale il principio si ricava facilmente mediante differenti percorsi interpretativi, per il vero elementari, che nella presente sede possono essere schematizzati al solo fine di adattarne la considerazione al caso presente.

La pena deve essere proporzionale (al fatto ed alle condizioni del reo):

direttamente in forza dell'art. 3, poiché a parità di disvalore della condotta e di gravità della colpevolezza deve corrispondere un pari trattamento penale;

dall'art. 27, comma 3, poiché una pena rigida, non proporzionale, non costituisce un trattamento rieducativo sia nei casi in cui risulti (per il difetto di proporzionalità) troppo lieve, sia nel caso risulti troppo gravosa;

dal bilanciamento tra gli interessi lesi dal reato e l'interesse individuale alla libertà personale rilevante ex art. 13 e seguenti della Costituzione (prospettiva quest'ultima meno ricorrente).

Corollari del principio di proporzionalità sono che la pena sia adeguata nella sua previsione edittale complessiva e ragionevolmente flessibile nell'*excursus* tra il massimo ed il minimo irrogabile da potersi adattare alle differenti situazioni concrete senza creare disparità di trattamento abnormi.

La suddetta serie di considerazioni è stata per il vero molte volte enunciata in via di principio (in pronunzie di rigetto), ma ha trovato nella giurisprudenza costituzionale anche applicazioni palesi in pronunzie di accoglimento tra le quali tuttavia può ricondursi la sentenza del 25 luglio 1994, n. 341, che dichiarava l'incostituzionalità di un minimo edittale rigido per il delitto di oltraggio.

Tuttavia ciò che più importa in questa sede è che proprio una delle pronunzie maggiormente significative in tema di applicazione del principio di proporzionalità è stata adottata nella materia dell'esecuzione penale da ciò ricavandosi la fondamentale conseguenza che il principio opera anche con riferimento alle modalità dell'esecuzione che debbono essere tali da non contraddire, nei fatti, l'adequabilità della pena al caso astrattamente prevista dalle norme sanzionatrici. In materia di «effetto della revoca dell'affidamento» la Corte ha statuito che: «L'affidamento al servizio sociale del soggetto condannato in sede penale, previsto dall'art. 47, legge 26 luglio 1975, n. 354, ha carattere sanzionatorio e per conseguenza del periodo trascorso in affidamento deve tenersi conto in caso di revoca del relativo provvedimento, ma spetta al tribunale di sorveglianza, in sede di pronuncia della revoca, stabilire la durata della pena detentiva ancora da scontare, tenendo conto del principio di proporzionalità della pena alle situazioni soggettive ed oggettive di ogni singolo condannato; pertanto, l'art. 47, comma 10, legge

cit. è incostituzionale, per violazione degli artt. 13 e 3 Cost., nella parte in cui non consente che in caso di revoca del provvedimento di ammissione del condannato all'affidamento in prova il tribunale di sorveglianza stabilisca la residua pena detentiva da espiare, tenendo conto della durata delle limitazioni patite dal condannato e del suo comportamento durante il periodo trascorso in affidamento.» Corte cost., 29 ottobre 1987, n. 343 - Giani.

Ritiene il collegio che la semplice considerazione del rilevante precedente in tema di menzione del criterio di proporzionalità da applicarsi ad opera del tribunale di sorveglianza in sede d'esecuzione già chiarisca in buona parte il dubbio di costituzionalità che lo anima nel sollevare l'eccezione.

È possibile che sia costituzionalmente necessario (nel caso — diciamo — della revoca di un affidamento concesso per una pena di tre mesi e revocato al secondo mese per l'illecito abbandono del domicilio) preoccuparsi di stabilire con precisione se occorra far scontare al reo in carcere un mese o due o solo quindici giorni; e che invece non vi sia nulla d'incostituzionale nel fatto che non vi sia alcun modo di escludere che quello stesso condannato — dopo quel mese, o quei giorni — debba poi sparire per un biennio o più espiando tutta la pena residua di altra esecuzione senza neanche un permesso premio?

La questione non può essere espressa solo come un paradosso, ma merita una seria anche se sintetica esposizione:

Gli elementi di irrazionalità, automaticità, casualità ed «imprevedibilità quanto ad effetti» contenuti nel meccanismo a di cui al secondo comma dell'art. 58-*quater* dell'o.p., come interpretato dalla giurisprudenza maggioritaria, appaiono molteplici, e, conseguentemente, molteplici paiono essere le ingiustificate e gravi discriminazioni cui la «norma vivente» dà atto.

Innanzitutto a condotte diverse (generatrici della revoca) segue una reazione che sul piano della preclusione di ordine processuale a nuove concessioni (che opera come una sanzione accessoria), è del tutto identica: tre anni di preclusione indipendentemente dalla gravità del motivo della revoca che — per restare nell'ambito delle condotte realmente colpevoli — può oscillare tra «l'intrattenimento di incostanti rapporti con il centro servizio sociale» e «l'omicidio volontario pluriaggravato reiterativo del motivo della condanna».

La norma contenuta nel secondo comma dell'art. 58-*quater* fa anche di più poiché rende possibile anche il trattamento differenziato di situazioni uguali (straordinariamente consentendo due forme di disparità di trattamento per il solito inconciliabili).

Si dia il caso di due condannati l'uno a tre mesi di reclusione e l'altro a tre anni di reclusione che abbiano espiato rispettivamente un mese e mezzo ed un anno e mezzo di pena. Sul piano della meritevolezza dei benefici e dell'astratto livello dell'emenda i due casi dovrebbero considerarsi in tutto equiparabili.

Supponendo che commettano la stessa identica violazione (in ipotesi un allontanamento illecito di un giorno), questa sarebbe la loro unica «nuova colpa» poiché la diversa gravità del reato di base ha già avuto la sua considerazione nella determinazione della pena. L'applicazione dell'art. 58-*quater*, comma 2, fa seguire all'identica «nuova colpa» nel primo caso un mese e mezzo di reclusione senza benefici, nel secondo caso un anno e mezzo.

Se poi si considera l'estremo esito cui è già giunta la giurisprudenza di legittimità (ossia la valenza del periodo di inammissibilità per ogni titolo posto in esecuzione nel triennio successivo alla revoca) i fattori di perturbazione casuale dei criteri tipici di una risposta penale proporzionalità e razionale aumenterebbero ancora.

Si realizzerebbe infatti un esempio del tutto unico di efficacia penale «assoluta» di un fatto attinente all'esecuzione di una singola pena. Tutte le vicende dell'esecuzione penale infatti, in base ad ogni altro istituto dell'ordinamento penale e penitenziario, incidono sul modo di esecuzione di una pena che nel suo valore afflittivo massimo è determinata dal giudice che emette la condanna. Il suddetto limite garantisce in ogni caso che quanto commesso nel corso dell'esecuzione di una condanna non possa determinare altro che una diversa forma di esecuzione di quella stessa condanna e non possa condurre a conseguenze penali ulteriori e diverse — con l'eccezione dell'eventuale applicazione della misura di sicurezza — (senza un nuovo processo comprensivo di ogni garanzia). Al contrario l'interpretazione ultima cui è addivenuta la giurisprudenza di legittimità addirittura attribuisce alla decisione di revoca adottata dal Tribunale di sorveglianza (con un procedimento a garanzie ridotte) effetti penali rilevanti in relazione ad altre condanne. Senza contare il fatto che l'esistenza o meno di queste ulteriori condanne incide in modo ulteriormente casuale ed irrazionale sull'effettivo contenuto della sanzione indirettamente inflitta con la norma preclusiva.

Possibile violazione del principio di personalità della pena.

Vi è un secondo profilo di possibile illegittimità costituzionale nel riconnettere un effetto penale tanto drastico e rigido alla revoca di un beneficio. I fatti che possono condurre alla revoca di un beneficio penitenziario sono i più svariati, e non sono assolutamente tipizzati. In generale la revoca è determinata da una condizione

generale colpevolmente creata dal fruitore del beneficio che rende, come richiede l'unanime giurisprudenza di legittimità, «impossibile la continuazione della misura alternativa». La condotta colpevole non è il motivo immediato della revoca, ma lo diventa nella misura in cui ingenera la sfiducia nel futuro rispetto delle prescrizioni, la sfiducia nella capacità del soggetto di astenersi dal reato nel corso della misura, la sfiducia nell'utilità rieducativa della misura. Insomma si addivene alla revoca quando la misura alternativa non pare più costituire la cornice di un percorso di reinserimento, ma piuttosto uno «spazio di abuso» e perde quindi la propria finalità rieducativa.

Orbene nella creazione delle condizioni per la revoca non sempre tutti gli elementi sono riconducibili ad una condotta personale del condannato. Ad esempio l'affidato che reagisca insulti il datore di lavoro che anziché denunciarlo lo licenzia, facilmente subisce la revoca del beneficio, ed ugualmente è frequente che segua la stessa sorte il detenuto domiciliare che crei una condizione di impossibile prosecuzione della convivenza con la consorte, la madre o chiunque altro divida con lui l'abitazione. Ancora che non rientri al domicilio per la determinante coazione di cattive compagnie può vedersi revocato il beneficio di certo per colpa propria, ma anche per colpa altrui.

In tutti i casi suddetti si giustifica una revoca del beneficio (anziché una mera declaratoria di cessazione) poiché la condizione di incompatibilità è stata determinata dal condannato, che potrebbe anche (nel caso di affidamento) vedersi non computato a fini espiativi una parte del percorso effettuato ormai al di fuori delle condizioni ottimali per il reinserimento.

Tuttavia, mentre la revoca si giustifica in ogni caso, rimanendo un provvedimento aperto per il futuro e necessitato nel presente, nei casi come quelli oggetto delle esemplificazioni la successiva impossibilità di riammettere il soggetto ai benefici, anche nel caso siano mutate le condizioni ambientali, resta per sempre legata al fatto storico della revoca. Ma poiché la revoca, come fatto storico, può essere determinata anche, come visto, dalla condotta di terzi (il datore che licenzia, la moglie non tollera) queste condotte di terzi, non oggetto di alcun giudizio, ma determinanti per la revoca, diventano una ragione di punizione, per il mezzo del divieto triennale di riammissione al beneficio. In pratica la norma consente che la preclusione nell'accesso ai benefici dipenda «anche» da condotte di terzi.

L'incidenza dell'agire dei terzi nella determinazione della revoca di un beneficio non è soggetta a precisi limiti come avviene per l'interferenza dei terzi nella commissione del reato. Il Tribunale di sorveglianza non ha alcun obbligo di dichiarare la cessazione anziché di disporre la revoca ove la violazione delle prescrizioni e l'impossibilità di prosecuzione della misura siano dipesi da «grave provocazione di terzo», «legittima difesa», «concorso con altri nella violazione con un ruolo marginale», in tutti questi casi l'altrui condotta allo stato attuale della disciplina può divenire motivo di preclusione futura ai benefici anche dopo la cessazione della condizione oggettiva di improseguibilità.

Mentre per il diritto penale sostanziale quanto della gravità del fatto può dipendere da una condotta di persona diversa dal colpevole viene accuratamente espunta dalla pena (con apparenti eccezioni abbisognevole di prudente interpretazione quale l'art. 116 c.p.) la sanzione — praticamente molto grave — di cui all'art. 58-*quater* non consente di far nulla del genere.

In pratica pare che l'art. 58-*quater* consenta un aggravamento della posizione penale non derivante solo da colpa propria ma anche, in parte non determinabile, da colpa altrui con grave violazione del primo comma dell'art. 27 della Costituzione.

Remissione atti.

Per i possibili motivi di contrasto tra il dettato costituzionale artt. 3 e 27, primo e terzo comma, questo collegio dubita seriamente della costituzionalità della norma, che a chiare lettere, ed in forza dell'unanime interpretazione di legittimità gli imporrebbe di dichiarare inammissibile la domanda di Ferro Franco.

Ritiene pertanto di dover sospendere il procedimento e trasmettere gli atti alla Corte costituzionale per la valutazione dell'effettività del possibile contrasto ritenuto.

Non rientra nelle competenze del giudice remittente indicare, qualora sussistesse, il modo per interpretare in maniera conforme al dettato costituzionale la disposizione denunciata.

Parrebbe auspicabile che fosse ritenuto costituzionalmente necessario ridefinire l'inammissibilità «da revoca» come triennale ovvero anche di minor durata o insussistente se così stabilito dal tribunale di sorveglianza al momento della revoca od in epoca successiva.

Qui ci si limita tuttavia alla denuncia del possibile contrasto.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dal d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito nella legge 13 luglio del 1991, n. 203 in relazione agli articoli 3 e 27, comma primo e terzo della Costituzione meglio esposta in motivazione;

Dispone la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la valutazione della sollevata questione.

Così deciso in Torino, addì 14 maggio 2002

Il Presidente: VIGLINO

Il giudice estensore: GIBELLI

03C0233

N. 135

*Ordinanza del 25 novembre 2002 emessa dalla Corte di appello di Milano
nel procedimento penale a carico di Marino Tommaso*

Reati e pene - Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato - Trattamento sanzionatorio - Disparità di trattamento rispetto alla indebita percezione di erogazioni in danno di enti privati, integrante la fattispecie della truffa comune - Violazione delle norme di diritto internazionale in materia.

- Codice penale, art. 316-ter.
- Costituzione, artt. 3 e 10.

LA CORTE D'APPELLO

Riunita in camera di consiglio per deliberare nel procedimento a carico di: Marino Tommaso, appellante avverso la sentenza in data 8 settembre 2001 del Tribunale di Milano, che, concesse le attenuanti generiche ed i doppi benefici di legge, lo ha condannato alla pena di nove mesi di reclusione, nonché al risarcimento dei danni (da liquidarsi in separata sede) nei confronti della parte civile, Istituto per il diritto allo studio dell'Università degli studi di Milano, in ordine ai seguenti reati unificati dal vincolo della continuazione:

A) art. 483 c.p., per avere falsamente attestato in atti pubblici:

di non avere percepito redditi nel 1994 e di non essere proprietario di beni mobili ed immobili;
di non avere percepito redditi nel 1995 e non di non avere svolto alcuna attività lavorativa;

essendo stati invece accertati:

redditi di lavoro dipendente negli anni 1994 e 1995 pari rispettivamente a L. 10.371.445 e L. 22.282.823;

redditi di beni mobili ed immobili negli anni 1994 e 1995 pari a L. 448.445 e L. 697.778;

in Milano dal 13 marzo 1996 al 4 marzo 1997.

B) art. 640-bis c.p., perché, con artifici consistiti nel porre in essere le condotte di cui al capo che precede, induceva in errore l'Istituto per il diritto allo studio dell'Università degli studi di Milano in ordine al possesso dei requisiti per ottenere benefici ed erogazioni di denaro pubblico e, in particolare:

nell'anno 1994/1995 il tesserino mensa di prima fascia in luogo di quello spettante di seconda;

nell'anno 1995/1996 una borsa di studio per L. 3.500.000 in luogo di quella spettante per L. 1.500.000;

in Milano nel 1995 e 1996;

Sentite le parti, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il fatto di cui Marino è imputato al capo *B* si attaglia perfettamente alla previsione dell'art. 316-ter c.p., introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 4 della legge n. 300 del 2000, sotto la rubrica «indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato», la quale punisce (tra l'altro) «chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere ... consegue indebitamente ... contributi, finanziamenti ... o altre erogazioni comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle comunità europee». La nuova figura delittuosa persegue il dichiarato scopo, in attuazione di specifici obblighi internazionali assunti dal nostro Paese, di rafforzare la repressione penale degli interessi finanziari delle comunità europee.

Occorre stabilire in quale rapporto l'art. 316-ter c.p. si ponga rispetto all'art. 640-bis c.p. e, in particolare, se sussista un rapporto di specialità o di sussidiarietà tra le due norme, vale a dire se la prima sia contenuta nella seconda (come sottoclasse di una classe più generale preesistente) oppure rappresenti un qualcosa di diverso. Il testo sembra propendere apertamente verso la seconda soluzione, giacché alla descrizione della nuova fattispecie premette l'inciso «salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'art. 640-bis c.p.». Tra le due ipotesi, sembrerebbe pertanto delinearsi una relazione di sussidiarietà espressa: rientra nell'art. 316-ter c.p. solo quello che non rientra nell'art. 640-bis c.p.

Tale soluzione si scontra però frontalmente con la secolare tradizione interpretativa vigente in materia di truffa. Non v'è alcun dubbio che il falso (nelle sue svariate forme di manifestazione, ivi comprese quelle elencate dall'art. 316-ter c.p.) rappresenti nel diritto vivente lo strumento più comune attraverso cui possono venire realizzati gli «artifici o raggiri» caratteristici della truffa. Prova ne sia l'imputazione di cui al capo *B*, ma, del resto, la casistica giurisprudenziale sul punto è talmente sterminata ed univoca da rendere pleonastica ogni ricognizione analitica: l'assunto è pacifico.

Il confronto mette dunque in luce un'insanabile contraddizione tra la formale sussidiarietà e la sostanziale specialità delle norme, che la Corte di cassazione ha ritenuto di sciogliere restringendo il concetto tradizionale di truffa in modo da ritagliare uno spazio di operatività alla nuova figura, altrimenti condannata all'ineffettività. Pur ammettendo che rendere sistematiche le due ipotesi «non è compito di facile momento» (Cass. 22 marzo 2002, n. 23083), la Corte regolatrice è così arrivata ad escludere che possano configurare artificio o raggio le condotte descritte nell'art. 316-ter c.p., avvertendo peraltro che con tale conclusione, anziché inasprire lo strumento penale, «si è piuttosto indebolito il campo della tutela degli interessi finanziari pubblici, anche comunitari» (sent. cit.).

La stessa valutazione è stata confermata dai primi commenti, i quali hanno stigmatizzato l'effetto distonico ottenuto dal legislatore attraverso un intervento apparentemente ispirato al rafforzamento della tutela, ma che in realtà, a prezzo di notevoli forzature sul piano ermeneutico, ha finito col raggiungere il risultato esattamente opposto, beneficiando di una risposta sanzionatoria più lieve condotte che in precedenza sarebbero state pacificamente ricondotte alla più severa fattispecie della truffa aggravata *ex art. 640-bis c.p.*

Ciò, nella misura in cui rappresenta una sorta di accidentale sviamento dall'impulso che ha ispirato il legislatore, fa sorgere un fondato sospetto d'incostituzionalità dell'art. 316-ter c.p. per violazione degli impegni internazionali cui l'Italia è tenuta ad uniformarsi ai sensi dell'art. 10 Cost.

L'esito controproducente dell'assestamento sistematico che si va delineando risulta ancora più evidente nella prospettiva della successione delle leggi penali nel tempo. Il caso in esame lo sottolinea molto bene, giacché se le condotte ascrivibili al Marino (anteriori all'entrata in vigore della legge n. 300 del 2000) non fossero più riconducibili alla truffa in quanto corrispondenti alla violazione dell'art. 316-ter c.p., l'imputato dovrebbe essere assolto perché il fatto all'epoca non era previsto come reato. In altre parole, ridisegnare restrittivamente i contorni della truffa per dare spazio al reato di cui all'art. 316-ter c.p. significa, non solo applicare una sanzione più mite a ciò che era punito in modo più grave in passato, ma addirittura assicurare l'impunità per tutti i fatti che, quando furono commessi, potevano sicuramente considerarsi truffaldini ed ora non possono più esserlo.

Ma gli effetti della novella diventano ancora più devastanti qualora si allarghi l'orizzonte delle persone offese oltre il campo delle pubbliche amministrazioni. Invero, non si può dimenticare che l'ipotesi prevista dall'art. 640-bis c.p. (tantopiù se si tratta di una semplice aggravante, com'è stato recentemente stabilito) non è che uno sviluppo della figura base prevista dall'art. 640 c.p., sicché occorre domandarsi se quest'ultima possa uscire indenne dal rivolgimento portato dall'art. 316-ter c.p., restando quella che è sempre stata, oppure debba subire le stesse restrizioni cui è andata incontro la truffa in danno dello Stato.

Qualunque risposta si voglia dare, essa conduce ad una palese irrazionalità di disciplina, tale da suscitare altri fondati sospetti d'incostituzionalità dell'art. 316-ter c.p. rispetto al parametro generale previsto dall'art. 3 Cost.

Se, infatti, la truffa comune mantenesse la struttura che ha sempre avuto, verrebbe a profilarsi un'ingiustificata disparità di trattamento dal punto di vista del reo rispetto alla truffa in danno di ente pubblico o comunitario. Chi avesse ottenuto «contributi, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni» da soggetti, enti o associazioni private mediante «l'utilizzo o la presentazione di documenti falsi o attestanti cose non vere» verrebbe punito *ex art. 640 c.p.* come un qualunque truffatore che avesse impiegato artifici o raggiri di altra natura, viceversa nei confronti di enti pubblici o comunitari tale distinzione costituirebbe il discrimine di un rilevante mutamento della sanzione edittale, sia verso l'alto che verso il basso, in direzione rispettivamente dell'art. 640-*bis* c.p., oppure dell'art. 316-*ter* c.p. (fino ad arrivare, nei casi più lievi, alla degradazione in mera violazione amministrativa).

Se, viceversa, l'operazione di ortopedia ablativa praticata dalla Corte di cassazione alla truffa in danno degli enti pubblici fosse estesa alla truffa comune, non per questo il sistema recupererebbe razionalità.

Al riguardo, va peraltro osservato in via preliminare che nella prassi giurisprudenziale tale operazione è ben lungi dall'essere compiuta e, forse, persino concepita e vagliata. Nessun giudice attualmente dubita che comportamenti come quelli rientranti nello schema dell'art. 316-*ter* c.p., se commessi in danno di enti privati, integrino la fattispecie della truffa comune, sicché il cosiddetto «diritto vivente» respinge l'ipotetica alternativa che si è tracciata ed impone di prendere atto di quello che, nei fatti, si rivela al momento una palese e non giustificata disparità di trattamento.

Ma, quand'anche si arrivasse per via ermeneutica ad escludere puramente e semplicemente dalla truffa comune — e dunque a rendere penalmente leciti nei confronti degli enti privati — tutti i comportamenti astrattamente riconducibili all'art. 316-*ter* c.p., la soluzione non sarebbe comunque appagante. Si conserverebbe infatti agli enti pubblici una tutela penale (seppure attenuata) che verrebbe completamente sottratta agli enti privati, di nuovo con disparità di trattamento difficilmente giustificabile dal punto di vista costituzionale, questa volta dal punto di vista della persona offesa.

In sintesi, pur ammessa la maggiore lesività dei fatti commessi in danno dello Stato, degli enti pubblici e delle istituzioni comunitarie, logica vuole che, quanto meno sotto il profilo della rilevanza penale, sia mantenuta una simmetria di disciplina rispetto alla tutela comune. Sarebbe inaccettabile una differenziazione tanto abissale tra pubblico e privato che arrivasse ad investire, non già la misura della pena, ma la stessa liceità della condotta, rispetto alla protezione di valori che attengono pur sempre alla sfera economica e non coinvolgono l'esercizio di funzioni caratteristiche ed esclusive delle pubbliche amministrazioni, tali da giustificare la repressione autonoma di condotte tipiche non suscettibili o comunque non degne di tutela rispetto ai privati.

È superfluo aggiungere che i dubbi sopra evidenziati in ordine all'illegittimità costituzionale dell'art. 316-*ter* c.p. per contrasto con gli artt. 3 e 10 Cost., oltretutto non manifestamente infondati, appaiono rilevanti ai fini della decisione.

P. Q. M.

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

Dispone:

la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché decida sulla questione di costituzionalità sopra illustrata;

la sospensione del giudizio;

la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri;

la comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati.

Milano, addì 25 novembre 2002

Il Presidente: CHIAROLLA

Il consigliere relatore: MONTI

N. 136

*Ordinanza dei 22 luglio 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 25 febbraio 2003)
emessa dal g.i.p. del Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di D.C.N.N.*

Misure di sicurezza - Imputato incapace per infermità mentale - Ricovero in ospedale psichiatrico - Applicabilità della libertà vigilata - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto all'imputato minorenni non imputabile - Inadeguatezza della misura prevista ai fini della tutela della collettività.

- Codice penale, art. 222.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che D.C.N.N. imputata in ordine ai reati di cui agli artt. 81 cpv 337, 339 primo comma, c.p. e artt. 56, 582, 583, 585 c.p. in Genova il 29 settembre 2001 è stata, in corso di indagini preliminari, sottoposta a perizia psichiatrica, che ha indicato uno stato di totale incapacità di intendere e di volere e una condizione di pericolosità sociale;

che, in conseguenza, è stata applicata la misura di sicurezza provvisoria *ex art. 222 c.p.* del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, nella specie l'O.P.G. sito in Castiglione dello Stiviere;

che è pervenuta in data 8 luglio 2002 relazione degli psichiatri dott.ssa Chiaravalle e dott. Gradante (primario), che evidenzia un miglioramento delle condizioni dell'imputata, sottolineando come la stessa potrebbe considerarsi non più socialmente pericolosa nel caso in cui fosse inserita in struttura psichiatrica protetta (in regime di arresti domiciliari), li proseguendo con costanza la terapia in corso;

che, in conseguenza, all'udienza preliminare odierna, il difensore ha richiesto la modifica della misura di sicurezza attualmente in applicazione, con quella della libertà vigilata *ex art. 228 c.p.*, con prescrizione di risiedere presso una struttura protetta da individuarsi in Genova e di assumere la terapia prescritta;

che il p.m. ha formulato parere negativo, ritenendo l'inapplicabilità degli artt. 224 e 228 c.p. all'ipotesi al soggetto maggiorenne non imputabile per totale infermità di mente, fattispecie espressamente regolata dall'art. 222 c.p.p.;

che lo stesso p.m. ha al contempo sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 222 c.p.p., per contrasto con artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui non prevede che il giudice possa applicare all'imputato maggiorenne, incapace per infermità mentale, la misura di sicurezza della libertà vigilata (con eventuali prescrizioni).

Ritenuto che la questione sia rilevante al fine del giudizio sulla richiesta di modifica della misura di sicurezza provvisoria in corso;

Ritenuto altresì che la stessa non appaia manifestamente infondata.

In proposito, si osserva che mentre per il minore non imputabile del quale sia accertata la pericolosità gli artt. 224, 232 comma 1 e 2 c.p., prevedono (anche) la misura di sicurezza della libertà vigilata o il ricovero in casa di cura e custodia, non vi è analoga previsione per il maggiorenne non imputabile.

Le situazioni presentano spiccate note di identità: in entrambi i casi vi è la necessità di difendere la collettività dalle possibili azioni criminose di un soggetto al tempo stesso pericoloso e penalmente irresponsabile. Ma la misura non segregante prevista per il minore non può essere disposta per l'adulto non ostante l'evoluzione della psichiatria e della farmacologia negli oltre settanta anni decorsi dalla data in cui vennero sancite le norme ora in questione, evoluzione che consentirebbe ora, in casi come quello in esame, di garantire la tutela della collettività attraverso il ricorso della misura della libertà vigilata con risultati terapeutici prevedibilmente più soddisfacenti.

Visto il contenuto della relazione clinica inerente le attuali condizioni psichiche di D.C.N.N., il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, né questo giudice può deliberare sulla richiesta di sostituzione della misura di sicurezza provvisoria attualmente in corso (ricovero in O.P.G.) con quella della libertà vigilata con prescrizioni; la rigidità dei criteri imposti per l'adozione della misura di sicurezza nel caso di maggiorenne incapace e pericoloso, e del minore incapace e pericoloso, preclude l'individuazione di soluzioni coerenti con le valutazioni medico legali, ove fosse possibile applicare tale più articolata disciplina, potrebbe essere mantenuto il regime di cura a cui la D.C.N.N., è attualmente sottoposta, che viene ritenuto adeguato ai fini di tutela della collettività e corretto sul piano terapeutico; l'inserimento in comunità che, in caso di revoca dell'O.P.G. sarebbe rimesso esclusivamente alla volontà della imputata, potrebbe essere rafforzato mediante le prescrizioni connesse alla libertà vigilata, con la possibilità di ricorrere a misure segreganti, qualora venisse meno la volontà dell'imputata di sottoporsi alle misure necessarie (artt. 228 commi 2 e 3, 231 c.p.), con conseguente reviviscenza della pericolosità.

Come correttamente evidenziato dal P.M. che ha richiesto sollevarsi la questione, l'attuale quadro normativo conduce inevitabilmente ad una ingiustificata limitazione delle possibilità di cura per il soggetto maggiorenne infermo di mente il quale ora può essere trattato esclusivamente in regime di segregazione, condizione che, in caso di malattia psichica può costituire elemento oggettivo condizionante il tipo e l'efficacia delle cure ipotizzabili.

Nei casi in cui le esigenze di tutela della collettività possano essere preservate anche da misura diversa e meno afflittiva (come nel caso di specie, nel quale, pur permanendo un certo grado di pericolosità, le cure avviate hanno condotto a «riconoscimento di malattia» da parte dell'inferma, con conseguente accettazione dell'iter terapeutico), la norma che prevede esclusivamente l'applicazione della misura segregante dell'ospedale psichiatrico Giudiziario appare non confacente ad un equilibrato bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti e protetti, così come richiesto dall'art. 32 della Costituzione.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 222 c.p. per contrasto con gli artt. 3 e 32 della Costituzione;

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

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

Genova, addì 22 luglio 2002

Il giudice per l'udienza preliminare: FARAGGI

03C0235

N. 137

*Ordinanza del 10 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento penale a carico di Ghazian Mohammad Shahab*

Straniero - Espulsione amministrativa - Straniero sottoposto a procedimento penale, non in stato di custodia cautelare - Richiesta del questore di nulla osta per la espulsione all'autorità giudiziaria - Rigetto in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione alla difesa dell'imputato - Mancata previsione - Lesione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 13, commi 3 e 3-bis, come modificati dall'art. 12 della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 24.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Rilevato che Ghazian Shahab è stato tratto in arresto il 9 gennaio 2003 in ordine al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998, per il quale l'arresto in flagranza è obbligatorio;

Rilevato che con ordinanza emessa in pari data il suddetto arresto è stato convalidato e che all'esito della convalida il giudice sarebbe obbligato a rilasciare il nulla osta all'espulsione dal territorio dallo Stato in quanto non è stata applicata la misura della custodia in carcere né ricorrono inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'interesse dalla persona offesa;

Considerato che nella specie l'indagato intende dimostrare, nel corso del giudizio di merito, sia il proprio *status* di richiedente il riconoscimento della qualità di rifugiato (per il quale è in corso un procedimento di opposizione dinanzi al T.a.r. del Lazio e al Tribunale civile di Roma), sia il fatto di essere in possesso di permesso di soggiorno scaduto prima dei sessanta giorni previsti dalla legge ai fini dell'espulsione, nonché il rinnovo della richiesta;

Ritenuto che nella specie il nulla osta all'espulsione comprometterebbe in maniera rilevante il suo diritto di difesa non integralmente garantito dalla sola presenza dei difensori dovendo egli produrre idonea documentazione in ordine alle istanze sopra indicate;

Ritenuta la rilevanza della questione nel procedimento penale in corso poiché l'accoglimento della richiesta di rilascio del nulla osta incide direttamente sulla questione

P. Q. M.

Solleva d'ufficio la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 3 e 3-bis, del d.lgs. n. 286/1998, come modificati dall'art. 12, legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 24 della Costituzione nella parte in cui non prevedono che il giudice possa negare il nulla osta all'espulsione anche in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione alla difesa dell'imputato.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Roma, addì 10 gennaio 2003

Il giudice: LIOTTA

03C0236

N. 138

Ordinanza del 4 dicembre 2002 emessa dal Tribunale di Catanzaro sull'istanza proposta da Fiorenza Adriano

Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Scelta del difensore limitata agli avvocati iscritti nello speciale elenco istituito presso ogni Consiglio dell'ordine degli avvocati - Lesione del diritto di difesa - Disparità di trattamento dei soggetti economicamente deboli - Irragionevolezza rispetto alla disciplina in materia di difesa d'ufficio (legge n. 60 del 2001).

- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 17-bis, introdotto dall'art. 17 della legge 29 marzo 2001, n. 134.
- Costituzione, artt. 3 e 24, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Nella persona del giudice dott.ssa Abigail Mellace, ha deliberato in Camera di Consiglio la seguente ordinanza sull'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) introdotto dall'art. 17 della legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) sollevata dalla difesa in relazione agli artt. 3 e 24, terzo comma della Costituzione.

Ritenuto che la questione di legittimità prospettata, non appare manifestamente infondata per le ragioni di seguito esposte.

La disposizione legislativa oggetto delle censure di illegittimità sopra dette fa parte della normativa che istituisce e disciplina il patrocinio a spese dello Stato in favore dei non abbienti, istituito nato al preciso scopo di dare concreta attuazione al principio costituzionale sancito dall'art. 24, terzo comma, Cost.

È pertanto alla luce di tale principio che appare necessario in primo luogo compiere la verifica di legittimità costituzionale della norma censurata.

L'art. 24, terzo comma, Cost., nell'imporre al legislatore statale «di assicurare ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per difendersi davanti a ogni giurisdizione», persegue il fine di impedire che situazioni personali di debolezza economica possano ostacolare o limitare l'effettivo esercizio del diritto di difesa, privando in concreto i soggetti più sfortunati della possibilità di accedere a tutti gli strumenti difensivi previsti dalla legge.

La norma in esame costituisce infatti una, e forse la più significativa, applicazione del fondamentale principio di uguaglianza sostanziale, sancito dall'art. 3, secondo comma, Cost., che pone a carico della Repubblica il

compito inderogabile di promuovere, rimuovendo eventuali ostacoli di ordine economico e sociale, la realizzazione di una uguaglianza sostanziale fra i soggetti, nell'esercizio dei diritti inviolabili loro riconosciuti dalla Costituzione.

Orbene, è al fine di realizzare tale obiettivo che viene adottato, come già evidenziato, l'istituto del patrocinio dei non abbienti a spese dello Stato, la cui ragion d'essere va, dunque, senz'altro ravvisata nell'esigenza di assicurare ai soggetti privi di sufficiente reddito l'esercizio del diritto di difesa alle stesse condizioni e con le stesse modalità previste per la generalità dei soggetti.

Tanto premesso, va tal punto ricordato che il diritto sancito in via generale dall'art. 24, primo comma Cost., va inteso anzitutto come il diritto di scegliere liberamente e senza alcuna limitazione il difensore — definito appunto difensore di fiducia — al quale conferire i compiti di assistenza e rappresentanza in giudizio.

Ogni soggetto accusato di un reato è, infatti, titolare del diritto di affidare l'espletamento del mandato difensivo al professionista che ritiene, a suo insindacabile giudizio e per le ragioni più varie, il più idoneo a svolgere tale compito.

Confermano quanto appena detto le previsioni codicistiche che disciplinano l'origine, lo svolgimento e l'estinzione del rapporto difensivo fiduciario, queste infatti sono incentrate sulla tutela della volontà della parte privata che ha sempre in tali casi il diritto di compiere le sue scelte in piena autonomia e senza alcuna interferenza.

È appunto alla stregua di tali considerazioni che si prospetta la non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 17-bis, della legge n. 217 del 1990, per violazione dell'art 24, terzo comma Cost.

Innovando rispetto al passato, tale norma, riprodotta negli artt. 80 e 81 del testo unico sulle spese di giustizia, nel prevedere che chi è ammesso al patrocinio a spese dello Stato, può nominare soltanto un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato (istituiti presso i Consigli dell'ordine del distretto di Corte d'appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo) e avente i requisiti legislativamente stabiliti (tra i quali quello particolarmente rigoroso dell'anzianità professionale non inferiore a sei anni), innegabilmente comporta che l'imputato non abbiente, nell'avanzare l'istanza *de qua*, non può esercitare il diritto di nomina del difensore di fiducia con le stesse modalità e alle stesse condizioni riconosciuta in via generale agli altri imputati.

Egli, per il solo fatto di versare in una condizione economica peggiore, viene, infatti, privato del diritto di conferire il mandato difensivo all'avvocato che, pur godendo della sua fiducia, non ha quei requisiti, soprattutto di anzianità professionale, previsti dalla legge per far parte degli elenchi sopra detti.

Evidente è il contrasto fra tale disciplina e la natura fiduciaria che caratterizza il rapporto difensivo in esame e che dovrebbe portare a privilegiare sopra ogni altra considerazione la volontà della parte.

Nel valutare la non manifesta infondatezza della presente questione, non sfugge a questo giudicante che, con ordinanza del 19-28 giugno 2002, n. 299, la Corte costituzionale ha già ritenuto che la norma censurata non vulnera il diritto di scegliere il difensore in quanto «assicura comunque un'ampia possibilità di scelta tra i difensori iscritti».

L'esperienza applicativa maturata nei mesi trascorsi dalla pronuncia suddetta evidenzia tuttavia, ad avviso di questo giudicante, come tale affermazione, astrattamente condivisibile in linea di principio, non trovi riscontro in pratica. Numerosissime sono infatti le istanze di ammissione al gratuito patrocinio avanzate nel corso delle udienze dibattimentali da imputati che scelgono difensori non iscritti negli elenchi, istanze che pertanto soltanto per tale ragione devono essere rigettate, quantunque il difensore prescelto, dando prova di massima serietà e professionalità, avesse ad esempio già provveduto a mettere a punto nell'interesse del proprio assistito una precisa strategia difensiva, munendosi di procura speciale per accedere a un rito speciale, ritenuto favorevole, o depositando una lista testimoniale.

In tali casi il sistema delineato dalla norma censurata chiaramente comprime il diritto di scelta dell'imputato non abbiente che, nonostante il rapporto fiduciario già instaurato con il difensore dal quale si sente ed è pienamente garantito, si vede costretto, se vuole beneficiare del patrocinio a spese dello Stato, a scegliere altro professionista.

Evidente è anche il pregiudizio subito dallo stesso difensore che pur avendo espletato il proprio compito in modo diligente e spesso anche risolutivo (si pensi ad es. al caso del giudizio definito ai sensi dell'art. 444 e s.s. c.p.p.) si vede privato, per il solo fatto di non avere magari i necessari requisiti di anzianità professionale, della possibilità di percepire i compensi spettantigli.

Né al fine di superare i rilievi appena prospettati appare convincente la deduzione che la norma censurata assicura la qualità della prestazione, sì da rendere il patrocinio effettivo e sicuro con la maggiore garanzia per gli interessati.

Proprio i casi appena illustrati evidenziano come nell'ambito di una difesa di fiducia, qual'è appunto quella in esame, la tutela della scelte personali dell'imputato deve prevalere su qualsiasi altra considerazione, rappresentando queste la migliore garanzia di una difesa pienamente conforme ai suoi interessi e rispettosa delle sue esigenze.

Tali scelte, in altre parole, non possono essere limitate da astratte valutazioni di qualità o professionalità che, pur valide in teoria, non consentono in pratica all'imputato di avvalersi del difensore dal quale, anche per motivazioni di ordine strettamente personale e del tutto insindacabili, egli si sente assistito e rappresentato nel modo migliore.

Da quanto detto appare inoltre chiaramente che la norma censurata viola anche l'art. 3 della Costituzione.

Essa infatti comporta una irragionevole disparità di trattamento dei soggetti economicamente deboli nel senso appunto che limita, senza alcuna giustificazione, il loro diritto di scegliere liberamente il proprio difensore.

Giustificazione che — si ripete — non può essere ragionevolmente ravvisata nella esigenza di dovere assicurare una particolare qualità alla difesa a spese dello Stato, prevalendo su tale considerazione la necessità di tutelare il diritto, costituzionalmente garantito, dell'imputato di scegliere liberamente il proprio difensore.

Al tempo stesso l'irragionevolezza della norma censurata, emerge dal confronto con la normativa sulla difesa di ufficio.

Tale normativa, di recente novellata dalla legge 6 marzo 2001, n. 60, ha stabilito nuovi e più rigorosi criteri per accedere all'elenco dei difensori di ufficio.

Orbene in tal caso appare certamente conforme al diritto costituzionale di difesa, la previsione anche rigorosa dei requisiti necessari per svolgere tale funzione, va infatti considerato che, in tal caso, il legale non viene liberamente scelto e pertanto appare necessario che quello individuato, secondo criteri automatici, si presenti in astratto dotato di quella preparazione e professionalità necessarie per assicurare piena effettività e concretezza alla difesa.

Ciò posto, non può allora non apparire irragionevole come i requisiti per accedere all'elenco dei difensori di ufficio e quindi per svolgere un mandato difensivo di carattere pubblicistico siano molto meno rigorosi di quelli imposti dalla norma censurata per l'espletamento di un mandato, quale quello in esame, che ha invece carattere fiduciario e che, pur gravando a livello economico sullo Stato, trae pur sempre origine da un atto privatistico di scelta.

La questione sollevata appare sicuramente rilevante nel presente procedimento: l'imputato Fiorenza Adriano ha infatti depositato, nel corso dell'udienza dibattimentale istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, nominando quale suo difensore di fiducia un avvocato iscritto all'albo degli avvocati da meno di sei anni e quindi non in possesso di uno dei requisiti previsti per l'iscrizione allo speciale elenco previsto dalla norma censurata. La deliberazione dell'istanza in questione richiede pertanto l'applicazione delle norme la cui illegittimità costituzionale è stata denunciata.

P. Q. M.

Vista la legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenute la rilevanza nel presente processo,

Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis, della legge 30 luglio 1990, n. 217, riprodotto negli artt. 80 e 81, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui prevede che l'imputato, istante per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, possa nominare il proprio difensore solo nell'ambito dello speciale elenco predisposto dal Consiglio dell'ordine, per contrasto con gli artt. 3, 24, terzo comma, Cost.

Sospende il giudizio in corso nei confronti dell'imputato e ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti conseguenti, relativi alla notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, oltre a quanto previsto dalla legge.

Catanzaro, addì 2 dicembre 2002

Il giudice: MELLACE

N. 139

*Ordinanza del 4 novembre 2002 emessa dal Tribunale di Milano
nel procedimento penale a carico di Gartz Hermann Bernhard*

Processo penale - Dibattimento - Partecipazione a distanza, mediante collegamento audiovisivo, dell'imputato - Applicabilità limitata agli imputati dei delitti indicati negli artt. 51, comma 3-bis e 407, comma 2, lett. a), n. 4, cod. proc. pen. - Lesione del diritto di difesa e del potere-dovere del giudice di attivare la giurisdizione - Violazione del principio della ragionevole durata del processo.

- Norme di attuaz., coord. e trans. del codice di procedura penale, art. 146-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale pendente nei confronti di Gartz Hermann Bernhard per quattro distinte ipotesi di truffa aggravata;

Rilevato che il Gartz risulta essere detenuto per altra causa in Germania;

Ritenuto che lo stato di detenzione configura un legittimo impedimento a comparire dell'imputato, tale da comportare, *ex artt. 484 e 420-ter c.p.p.*, il rinvio ad una nuova udienza;

Ritenuto che l'imputato non consente che il procedimento si svolga in sua assenza;

Ritenuto che l'art. 205-ter decreto legislativo 271/1989, aggiunto dall'art. 16 della recente legge 5 ottobre 2001, n. 367, consente la partecipazione all'udienza dell'imputato detenuto all'estero che non possa essere trasferito in Italia, attraverso il collegamento audiovisivo, quando previsto da accordi internazionali e secondo la disciplina in essi contenuta e, in mancanza, secondo quanto previsto dall'art. 146-bis disp. att. c.p.p.;

Ritenuto di dover sollevare questione di costituzionalità dell'art. 146-bis disp. att. c.p.p., nella parte in cui limita l'applicabilità della procedura della partecipazione al dibattimento a distanza ai soli casi in cui «si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, nonché nell'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4 del codice», e ciò per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. — Sulla rilevanza ai fini della causa.

In ordine alla rilevanza ai fini della causa si richiama il contenuto della precedente ordinanza del 9 maggio 2001, con la quale questo giudice già prospettava alla Corte costituzionale una questione di legittimità dell'art. 159 cod. pen. — per ritenuto contrasto con gli artt. 3, 25, 111 e 112 della Costituzione — nei seguenti termini:

«Il presente procedimento concerne quattro rilevanti ipotesi di truffa aggravata, contestate a Gartz Hermann Bernhard, imputato a piede libero, con decreto di citazione depositato il 1° dicembre 1999.

Si tratta, come si ricava dalla sola lettura dei capi di imputazione, di reati per i quali si contesta all'imputato di aver conseguito elevatissimi profitti (9.758.400 franchi francesi, quanto al capo A; lire 80.000.000, quanto al capo B; lire 1.600.000.000, quanto al capo C; 2.000.000 di dollari e 800.000 marchi tedeschi, quanto al capo D), in epoche ed in luoghi diversi ed in danno di quattro diverse parti offese, tre delle quali, a più riprese, hanno manifestato vivo interesse alla celebrazione del dibattimento.

Il procedimento ha sinora subito soltanto rinvii, essendo stato accertato lo stato di detenzione del Gartz per altra causa, presso la Repubblica di Germania. Risulta dalla documentazione pervenuta a seguito di rogatoria, in data 7 febbraio 2001, dalla Procura superiore dirigente della Repubblica di Monaco II, che lo stato di detenzione del Gartz è dovuto ad una enorme serie di truffe (addirittura cinquecentosessantatre), a seguito delle quali egli ebbe ad ottenere, complessivamente, somme pari a 41.143.300,00 D.M.

L'imputato ha, sin dall'udienza del 27 ottobre 2000, prodotto una missiva datata 26 ottobre 2000, con la quale ha personalmente ed espressamente dichiarato "di non voler rinunciare al proprio diritto di presentare alle udienze del dibattimento"; tale intenzione è stata in seguito ribadita nelle successive udienze, anche tramite il difensore».

Nella stessa ordinanza si considerava, altresì, l'impraticabilità del ricorso a strumenti tali da permettere all'imputato di partecipare al dibattimento, dal momento che «quanto all'ipotesi di un temporaneo trasferimento dell'imputato nel luogo in cui si deve celebrare il procedimento, vi è ostativa la disposizione di cui all'art. 11 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria del 20 aprile 1959, applicabile solo a soggetti da sentire per testimonianza o confronto; in concreto, poi, la Procura superiore dirigente della Repubblica di Monaco II, con nota del 31 gennaio 2001, pervenuta in data 7 febbraio 2001, ha escluso che il trasferimento del Gartz possa essere disposto».

A tale questione la Corte costituzionale ha già risposto con ordinanza n. 116 del 12 aprile 2002, dichiarando la manifesta inammissibilità della questione e richiamando, tra l'altro, il recentissimo orientamento delle Sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza n. 1021/2002 del 28 novembre 2001), «che hanno affermato, per quanto qui interessa, che il rinvio del dibattimento ha effetto sospensivo della prescrizione ove sia disposto per impedimento dell'imputato o del difensore».

Dagli atti nel frattempo pervenuti dall'autorità giudiziaria della Repubblica di Germania e, in particolare, da una nota della Procura della Repubblica di Monaco del 29 gennaio 2002 (n. 4 AR 763/01), è emerso che il Gartz è stato condannato dal Tribunale di Monaco, in data 7 novembre 2001, alla pena di anni otto e mesi dieci di reclusione e che la sua scarcerazione è prevista per la data del 29 maggio 2009, con un successivo periodo di libertà sorvegliata.

Permanendo lo stato di detenzione dell'imputato, persiste quell'impedimento a comparire che, inevitabilmente, comporta il continuo rinvio del procedimento, con effetti sostanzialmente paralizzanti sia in ordine al diritto dell'imputato di intervenire ed assistere al processo e di difendersi provando (rilevante *ex art.* 24 della Costituzione), sia in ordine al potere-dovere del giudice di attuare la giurisdizione (rilevante *ex art.* 111, primo comma della Costituzione), sia in ordine al principio della ragionevole durata del processo (rilevante *ex art.* 111, secondo comma della Costituzione).

2. — Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Come è noto il diritto dell'imputato, detenuto all'estero, di partecipare al dibattimento e il potere-dovere del giudice di attuare la giurisdizione anche in tale situazione hanno ricevuto dal legislatore ordinario un recente, importante riconoscimento con l'art. 16 legge 5 ottobre 2001, n. 367 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 8 ottobre 2001, n. 234): tale norma, infatti, ha introdotto nel decreto legislativo 271/1989 l'art. 205-ter, intitolato «Partecipazione al processo a distanza per l'imputato detenuto all'estero», con il quale si prevede, al primo comma, che «la partecipazione all'udienza dell'imputato detenuto all'estero che non possa essere trasferito in Italia, ha luogo attraverso il collegamento audiovisivo, quando previsto da accordi internazionali e secondo la disciplina in essi contenuta. Per quanto non espressamente disciplinato dagli accordi internazionali, si applica la disposizione dell'art. 146-bis» decreto legislativo 271/1989.

La nuova disposizione, inserita nel capo XVI del decreto legislativo 271/1989 («Disposizioni relative ai rapporti giurisdizionali con autorità straniere»), benché limitata nella rubrica alla figura dell'imputato, ha in realtà una portata assai più vasta, dal momento che, al quinto comma, si estende anche a quelle del testimone e del perito, la cui partecipazione all'udienza attraverso il collegamento audiovisivo si svolge, del pari, «secondo le modalità e i presupposti previsti dagli accordi internazionali» e, «per quanto non espressamente-disciplinato», secondo la disposizione dell'art. 147-bis decreto legislativo 271/1989, in quanto compatibile. Nel suo insieme, quindi, si tratta di una norma che certamente mira a consentire lo svolgimento di tutti quei processi, le cui udienze venivano sinora necessariamente rinviate a causa dello stato di detenzione all'estero dell'imputato o di altro soggetto del procedimento; proprio in questa prospettiva il quarto comma prevede che lo stato di detenzione all'estero «non può comportare la sospensione o il differimento dell'udienza quando è possibile la partecipazione all'udienza in collegamento audiovisivo, nei casi in cui l'imputato non dà il consenso o rifiuta di assistere».

Con tutta evidenza, la nuova norma assicura un particolare «favor» alla celebrazione del dibattimento, estendendone lo svolgimento a casi nei quali sinora l'attività giudiziaria era di fatto inibita: il fatto che la mancata prestazione del consenso alla videoconferenza o il rifiuto a parteciparvi non rappresentino un legittimo impedimento significa che, nella procedura di cooperazione giudiziaria in esame, il consenso dell'imputato non deve essere obbligatoriamente acquisito e, anzi, il suo eventuale dissenso è irrilevante. La circostanza è particolarmente innovativa, dal momento che — come è noto — il consenso della persona è invece richiesto in altre procedure di cooperazione giudiziaria, e in particolare in quelle di assistenza giudiziaria, ad esempio nel caso in cui si debba procedere all'esecuzione delle sanzioni detentive in uno Stato diverso da quello nel quale è stata pronunciata sentenza di condanna (come stabilito dalla Convenzione di Strasburgo del 21 marzo 1993), nel caso del trasferimento temporaneo della persona in stato di detenzione (si veda l'art. 11 della Convenzione di Strasburgo del 20 aprile

1959), nel caso dell'utilizzazione dei dati personali da parte dell'autorità giudiziaria di uno Stato membro per fini non previsti dalle convenzioni (si veda l'art. 23 della Convenzione di Bruxelles firmata dall'Unione europea il 29 maggio 2000).

Se dunque il collegamento audiovisivo prescinde dal consenso dell'imputato, l'ambito di applicabilità di tale strumento di partecipazione al processo rimane delimitato dagli accordi internazionali e, per quanto da essi non espressamente disciplinato, dalla disposizione dell'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p..

Allo stato, le fonti internazionali in materia risultano essere le seguenti:

una risoluzione del 23 novembre 1995, con la quale il Consiglio d'Europa — al fine di intensificare la cooperazione giudiziaria tra i Paesi aderenti e considerando che la lotta contro la criminalità organizzata internazionale esige che la sicurezza dei testimoni sia garantita in maniera efficace e concreta nel rispetto della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali — aveva invitato gli Stati membri a garantire un'adeguata protezione dei testimoni, raccomandando di prendere in considerazione, tra i diversi mezzi di protezione, la possibilità di consentire che la deposizione avvenga in luogo diverso da quello in cui si trova la persona inquisita, ricorrendo a procedimenti audiovisivi e nel rispetto del principio del contraddittorio. Opportunamente si è sottolineato (La videoconferenza nell'assistenza giudiziaria penale, in *Documenti Giustizia* n. 6, Novembre-Dicembre 2000, pagg. 1168 ss.) che «nell'ambito della medesima risoluzione il termine testimone viene usato per indicare qualsiasi persona che, a prescindere dalla sua situazione giuridica, è in possesso di informazioni che l'autorità competente ritiene importanti nell'ambito del processo penale, con ciò riferendosi anche a quelle legislazioni che prevedono la deposizione giurata anche per l'imputato»; quanto tale considerazione rilevi, in concreto, anche nel nostro ordinamento, è facile comprendere alla stregua delle recenti disposizioni di cui alla legge 1° marzo 2001, n. 63, là dove si introduce, all'art. 197-*bis* c.p.p., la figura del c.d. testimone assistito;

il progetto di convenzione emesso dal Consiglio dell'Unione europea in data 14 luglio 1999, nel quale all'art. 10 si prevede che «se una persona si trova nel territorio di uno Stato membro e deve essere ascoltata in qualità di testimone o di perito dalle autorità giudiziarie di un altro Stato membro, quest'ultimo può chiedere, qualora per la persona in questione non sia opportuno o possibile comparire personalmente nel suo territorio, che l'audizione si svolga mediante videoconferenza, a norma dei paragrafi da 2 a 8». Al paragrafo 9 di tale articolo si prevede che «gli Stati membri possono inoltre applicare, a loro discrezione, le disposizioni del presente articolo, se del caso e con il consenso delle competenti autorità giudiziarie, alle audizioni di imputati mediante videoconferenza. In questo caso, la decisione di tenere la videoconferenza, nonché le condizioni alle quali essa è effettuata, sono concordate dagli Stati membri interessati, secondo il loro diritto nazionale e i pertinenti strumenti internazionali, compresa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950»;

la convenzione di assistenza giudiziaria stipulata in data 29 maggio 2000, con la quale gli Stati membri dell'unione europea, recependo tale progetto, hanno ammesso il ricorso al collegamento audiovisivo per l'esame del testimone o del perito senza vincoli relativi alla natura del reato per cui si procede; quanto alla persona dell'imputato, invece, l'adozione della videoconferenza resta disciplinata dal diritto nazionale e dagli strumenti internazionali, ivi compresa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Così stando le cose, la disposizione di cui all'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p. torna ad essere il perno su cui ruota la possibilità o meno di effettuare la videoconferenza, anche nel caso in cui si tratti di celebrare un dibattimento nel quale l'imputato si trova detenuto all'estero. Ma come bene è stato rilevato nell'articolo sopra citato, il presupposto di carattere generale stabilito da tale norma — ossia il fatto che si proceda per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis*, nonché nell'articolo 407, comma 2, lettera *a*), n. 4 del codice — fa sì che «la tassatività e la particolarità della previsione normativa concernente la partecipazione a distanza dell'imputato svuota ... di concreto significato la discussione circa la ... applicazione dell'istituto in ambito internazionale». È noto che la normativa codicistica concernente i mezzi di prova contempla casi in cui dalla tipologia del reato discende l'ammissibilità o meno del mezzo medesimo (si pensi, ad esempio, agli artt. 266 ss. c.p.p. in tema di intercettazioni di conversazioni o comunicazioni); come si evince dalla stessa collocazione della norma, però, l'art. 146-*bis* disp. att. c.p.p. non rientra nel capo VI («Disposizioni relative alle prove»), ma nel capo XI («Disposizioni relative al dibattimento»), di tal che riesce confermata la sostanziale diversità della norma rispetto a quelle che limitano, per qualsivoglia ragione, l'esperibilità dei mezzi di prova.

È ben vero che la Corte costituzionale, già chiamata a valutare la costituzionalità della norma che qui si esamina nella sentenza n. 342 del 14-22 luglio 1999 e nell'ordinanza n. 234 dell'8-22 giugno 2000, ha considerato — specialmente con il secondo provvedimento — «che la disciplina censurata corrisponde all'esigenza di circoscrivere la partecipazione al dibattimento a distanza ai soli reati che sono diretta espressione delle più gravi manifestazioni di criminalità di stampo mafioso (v. sentenza n. 342 del 1999), avendo il legislatore ritenuto che solo nei

confronti di soggetti imputati di tali reati fosse opportuno prevedere particolari modalità di esercizio del diritto al contraddittorio», così dichiarando «che la scelta risulta espressione della sfera di discrezionalità del legislatore, esercitata in maniera non irragionevole e quindi non censurabile in sede di scrutinio di legittimità costituzionale».

È ben vero, altresì, che la discrezionalità del legislatore ha giustamente ampliato i casi di applicabilità della norma, che a seguito dei gravissimi reati di terrorismo internazionale del settembre 2001 è stata estesa ai reati di cui all'art. 407 comma 2, lettera a) n. 4 del codice, dapprima con il d.l. 18 ottobre 2001, n. 374 e poi con la legge di conversione 15 dicembre 2001, n. 438. È anche vero, però, che per un verso l'efficacia nel tempo della norma, dapprima limitata al 31 dicembre 2000, è stata estesa al 31 dicembre 2002 già dall'art. 12 d.l. 24 novembre 2000, n. 341 (convertito in legge 19 gennaio 2001, n. 4 e «resistito», per quanto qui interessa, alla legge 438/2001); per altro verso il comma 1-bis della norma (introdotto dall'art. 15 del d.l. 341/2000) consente la partecipazione al dibattimento a distanza dei detenuti o condannati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis, comma 2, legge 354/1975, quale che sia il reato per cui si procede; per altro verso ancora l'art. 14 d.l. 341/2000, introducendo l'art. 134-bis disp. att. c.p.p., ha esteso la partecipazione al dibattimento a distanza a tutti i casi in cui il giudizio abbreviato si svolge in pubblica udienza (sicché, come è stato acutamente osservato, si consente l'applicabilità della norma negli ulteriori casi di cui agli artt. 452 secondo comma, 458 secondo comma e 464 primo comma c.p.p.); per altro verso — da ultimo — lo strumento della videoconferenza viene ora previsto, apparentemente senza limiti temporali, nei casi in cui l'imputato sia detenuto a qualsiasi titolo all'estero. Tutto ciò, a parere di questo giudice, implica una rivisitazione dello strumento, nato per limitare le massicce traduzioni di detenuti altrimenti necessarie (con il correlativo rischio, proprio in dipendenza dei continui trasferimenti, di vanificare l'efficacia dei provvedimenti di sospensione delle ordinarie regole di trattamento penitenziario adottati nei confronti dei detenuti più pericolosi), ma sempre più volto a rimuovere quei casi di impedimento a comparire che altrimenti escluderebbero la celebrazione del dibattimento.

Del resto, proprio quell'aspetto che originariamente sembrava limitativo del diritto di difesa (e cioè la premessa secondo cui solo la presenza fisica dell'imputato nel luogo del processo potrebbe assicurarne l'effettività) non soltanto è stato escluso dalla Corte costituzionale (che nella citata sentenza n. 342/1999 già rilevava «che la normativa in esame, lungi dal limitarsi a delineare i mezzi processuali o tecnici attraverso i quali realizzare gli obiettivi perseguiti, ha tracciato un esauriente sistema di risultati che si presenta in linea con il livello minimo di garanzie che devono cautelare il diritto dell'imputato di partecipare, e quindi difendersi, per tutto l'arco del dibattimento»), ma viene dall'art. 205-ter disp. att. c.p.p. eliminato in nome di un «realismo partecipativo» in tutto tale da assicurare l'esercizio del diritto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 146-bis disp. att. c.p.p., nella parte in cui limita l'applicabilità della procedura della partecipazione al dibattimento a distanza ai soli casi in cui «si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-bis, nonché nell'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4 del codice»;

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

Sospende il procedimento in corso;

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

Milano, addì 4 novembre 2002

Il giudice: CACCIALANZA

03C0238

N. 140

Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Vaccara Pietro Maria contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione ed altro

Magistratura - Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura (C.S.M.) - Composizione - Giudizio di rinvio a seguito di annullamento da parte delle SS.UU. della Cassazione della sentenza emessa dalla Sezione disciplinare - Mancata previsione di una diversa composizione della Sezione disciplinare rispetto a quella che ha emesso la sentenza cassata - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e terzietà del giudice.

- Legge 24 marzo 1958, n. 195, artt. 4, 17 e 61.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso proposto da Vaccara Pietro Maria, elettivamente domiciliato in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 24, presso il prof. avv. Giovanni Giacobbe, che lo rappresenta e difende per procura ad atto notar Pasquale Contartese di Messina in data 9 luglio 2002 (rep. n. 160588), ricorrente;

Contro: procuratore generale della Repubblica presso la Corte suprema di cassazione e Ministro della giustizia, intimati; avverso la sentenza della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura n. 90, pubblicata il 27 giugno 2002;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 5 dicembre 2002 dal relatore cons. Ugo Vitrone;

Udito l'avv. Giovanni Giacobbe;

Udito il p.m., in persona del sostituto procuratore generale dott. Domenico Iannelli, che ha concluso per il rinvio a nuovo ruolo del ricorso in attesa della decisione della Corte costituzionale e, in subordine, per la rimessione al Giudice delle leggi della questione di legittimità costituzionale in ordine alla composizione della sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura in sede di rinvio;

PREMESSO IN FATTO

Che con il primo motivo di ricorso viene denunciata la violazione la falsa applicazione dell'art. 111, Cost., dell'art. 33, regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, degli artt. 4, 6, 17 e 61, della legge 24 marzo 1958, n. 195, dell'art. 61 e seguenti, cod. proc. pen. del 1930 e 51 e seguenti del cod. proc. pen. vigente, in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia per contestare la statuizione di rigetto dell'istanza di ricusazione proposta nei confronti di otto dei nove componenti del collegio che aveva giudicato nella medesima composizione emettendo la pronuncia cassata, e si ripropone la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, commi 1 e 3, 6, 17 e 61 della legge n. 195 del 1958; degli artt. 32 e seguenti del regio decreto legislativo n. 511 del 1946; degli artt. 61 e seguenti, e 541 e seguenti, cod. proc. pen. del 1930, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111, Cost., se interpretati nel senso che la Sezione disciplinare del consiglio superiore della magistratura a seguito di cassazione della sentenza impugnata decide in sede di rinvio nella medesima composizione soggettiva;

Che al riguardo, viene denunciata la violazione del principio di terzietà del giudice sanzionato dall'art. 111, Cost., e garantito sia dall'art. 393, cod. proc. civ., sia dall'art. 543, cod. proc. pen., che prevedono il rinvio altro giudice di pari grado rispetto a quello che ha emesso la sentenza cassata, nonché dagli artt. 61, 63 e 64, cod. proc. pen. 1930, e 51 cod. proc. civ., che non consentono al giudice che ha pronunciato una sentenza di partecipare al giudizio di rinvio dopo il suo annullamento e ne impongono l'astensione, qualora abbia conosciuto della causa in altro grado del procedimento, nonché quella del principio di uguaglianza e del diritto di difesa;

Che a sostegno della prospettazione esposta in ricorso viene richiamata la giurisprudenza di legittimità in materia e, in particolare, l'ordinanza n. 9283 in data 5 aprile - 25 giugno 2002 con la quale queste sezioni unite hanno già investito la Corte costituzionale della medesima questione;

CONSIDERATO IN DIRITTO

Che la questione di costituzionalità deve ritenersi rilevante poiché la legge n. 195 del 1958, non consente l'integrazione del numero complessivo dei componenti della Sezione disciplinare, non esistendo alcuna possibilità di procedere ad ulteriori nomine anche dopo la riforma introdotta dalla legge 28 marzo 2002, n. 44;

Che ciò impedisce il rispetto dei principi di terzietà e di imparzialità del giudice che vanno salvaguardati anche a prezzo di un temporaneo impedimento del funzionamento della Sezione disciplinare nella sua attuale composizione;

Che la questione non può ritenersi manifestamente infondata, in quanto il principio di imparzialità e terzietà del giudice ha il pieno valore costituzionale rispetto a qualsiasi specie di processo e la sua tutela risulta particolarmente rafforzata dagli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, ed è stato reiteratamente ribadito dal Giudice delle Leggi, sicché la sua violazione contrasta da un lato con il principio di uguaglianza e con il diritto di difesa e, dall'altro, con la garanzia del giusto processo recentemente assistita da rilevanza costituzionale;

Che conseguentemente il giudizio non può essere definito prescindendo dalla risoluzione della questione di incostituzionalità sollevata dal ricorrente;

P. Q. M.

Visti gli artt. 134, Cost., e 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, così prevede:

- 1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 17 e 61, della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni per contrasto con gli artt. 3, 24 e 111, Cost.;*
- 2) sospende il presente giudizio e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*
- 3) dispone che a cura della cancelleria la predetta ordinanza sia notificata alle parti, al procuratore generale presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, il 5 dicembre 2002.

Il Presidente: CORONA

03C0239

N. 141

Ordinanza del 27 marzo 2002 (pervenuta alla Corte costituzionale il 28 febbraio 2003) emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Vetromile Gerardina contro INPDAP - Gestione autonoma ENPAS di Salerno.

Previdenza e assistenza sociale - Indennità di buonuscita corrisposta dall'INPDAP - Riliquidazione per l'inclusione nella stessa dell'indennità integrativa speciale, in attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 243/1993 - Applicazione, ai dipendenti già cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984, a domanda, da presentare entro il termine perentorio del 30 settembre 1994 - Decorrenza del termine per la presentazione della domanda dalla comunicazione dell'onere di presentazione della domanda stessa - Mancata previsione - Violazione dei principi di affidamento e di leale collaborazione tra le parti del procedimento - Lesione dei principi di tutela giurisdizionale e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge 29 gennaio 1994, n. 87, art. 3, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97.

CONSIGLIO DI STATO

Vista la relazione in data 13 aprile 2001 del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (ora Ministero del lavoro e delle politiche sociali), dir. gen.le della previdenza ed assistenza sociale, con la quale si chiede il parere del Consiglio di Stato sul ricorso straordinario proposto dalla sig.ra Gerardina Vetromile avverso una delibera dell'INPDAP con la quale si negava alla ricorrente il computo dell'indennità integrativa speciale nella indennità di buonuscita.

Esaminati gli atti e udito il relatore estensore cons. Vincenzo Borea;

P R E M E S S O

La ricorrente impugna una delibera dell'INPDAP di Salerno con la quale le si nega il computo della indennità integrativa speciale nell'indennità di buonuscita. Da un lato deduce i vizi di difetto di motivazione e di mancato avvio del procedimento (artt. 3, 7 e 10, della legge 7 agosto 1990, n. 241), e, dall'altro, sostiene che l'i.i.s. costituisce un diritto come tale non soggetto a decadenza ma solo a prescrizione.

Oppone il Ministero referente, in adesione ad analoga nota dell'INPDAP, che la ricorrente, collocata a riposo a decorrere dal 31 agosto 1992, non ha titolo a quanto richiesto non avendo presentato la domanda di riliquidazione della indennità di buonuscita con il computo della indennità integrativa speciale nel termine perentorio fissato dall'art. 3, comma 2, della legge 29 gennaio 1994, n. 87 (30 settembre 1994).

C O N S I D E R A T O

Occorre in primo luogo sgomberare il campo delle censure d'ordine formale dedotte dalla ricorrente, già dipendente dell'Amministrazione della pubblica istruzione, collocata a riposo dal 31 agosto 1992, avverso il diniego opposto di riliquidazione della indennità di buonuscita includendo nel computo l'indennità integrativa speciale.

Non ha pregio in primo luogo il vizio di difetto di motivazione, essendo questo proprio degli atti discrezionali, mentre nella specie la pretesa avanzata ha i connotati propri di un diritto soggettivo (spettanza o meno di quanto richiesto), con conseguente totale vincolatezza dell'azione amministrativa. Neppure può ritenersi nella specie necessario il preventivo avvio di procedimento, sia perché, come detto, nella specie si fa valere un diritto a fronte del quale si contrappone un'attività totalmente vincolata, nei cui confronti non si vede spazio per alcun utile contributo partecipativo, e sia perché il diniego opposto alla ricorrente fa seguito evidentemente ad una sua domanda, la quale di per sé costituisce avvio di procedimento e quindi consente quell'apporto conoscitivo in cui consiste la *ratio* della norma contenuta nell'art. 7, della legge n. 241/1990 (C.d.S., V Sez., 13 gennaio 1998, n. 65; II Sez., 3 novembre 1999, n. 1401/1999).

Venendo dunque alla sostanza della pretesa azionata, appare, alla luce delle contreduzioni della P.A., sul piano della legittimità ordinaria, fuori di ogni dubbio l'infondatezza della pretesa stessa.

La ricorrente è stata collocata a riposo, come detto, in data 31 agosto 1992, e cioè prima dell'entrata in vigore della legge 29 gennaio 1994, n. 87, con la quale si sono dettate le norme necessarie per dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 243 del 19 maggio 1993, che aveva dichiarato l'incostituzionalità della disciplina normativa concernente il calcolo della indennità di fine rapporto dei dipendenti dello Stato, delle Ferrovie dello Stato e degli enti di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, nella parte in cui non è previsto il computo dell'indennità integrativa speciale percepita in costanza di servizio.

In particolare, per ciò che qui interessa, l'art. 3, dopo aver stabilito che «il trattamento di cui alla presente legge (e cioè l'inclusione della i.i.s. nella base di calcolo dell'indennità di fine rapporto secondo le misure e i modi previsti nell'art. 1) viene applicato anche ai dipendenti che siano cessati dal servizio dopo il 30 novembre 1984 ... » (comma 1), dispone che «l'applicazione della presente legge ai dipendenti già cessati dal servizio avviene a domanda, che deve essere presentata all'ente erogatore su apposito modello nel termine perentorio del 30 settembre 1994» (comma 2).

Ciò posto, poiché non risulta che l'interessata, cessata dal servizio prima dell'entrata in vigore della legge, abbia presentato la domanda nel termine e nei modi sopra indicati, appare ineccepibile la posizione dell'Amministrazione ove questa afferma l'infondatezza della pretesa.

Ritiene peraltro la Sezione che la disciplina ora indicata in ordine alla perentorietà e rigidità del termine entro il quale i dipendenti già collocati a riposo devono presentare la domanda a pena di decadenza dal diritto ponga problemi di legittimità costituzionale, nella parte in cui non prevede che il termine stesso, anziché essere ancorato ad una data prefissata, decorra dalla data di ricezione di una comunicazione dell'onere di presentazione della domanda stessa.

Prima peraltro di affrontare nel merito la suddetta questione di legittimità costituzionale la Sezione deve farsi carico in via preventiva di valutare se la stessa sia proponibile dal Consiglio di Stato, in sede di espressione del parere ai sensi dell'art. 11, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, e quindi non in sede (formalmente) giurisdizionale.

È noto che per lungo tempo, proprio sul presupposto che in sede consultiva il Consiglio di Stato non esplica attività giurisdizionale, si è ritenuta preclusa la proponibilità dell'incidente di costituzionalità.

Di recente peraltro la Sezione I di questo Consiglio, con parere 19 maggio 1999, n. 650/1996, si è espressa in senso favorevole alla proponibilità (sia pur dichiarando la questione posta manifestamente infondata), prendendo a fondamento della propria pronuncia la sentenza della V Sezione della Corte di giustizia delle comunità europee 16 ottobre 1997, emessa nelle cause riunite da C-69/1996 a C-79/1996. In tale sentenza la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione di una disposizione della direttiva 86/457, ha affermato che il Consiglio di Stato anche in sede consultiva costituisce una giurisdizione ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

La Corte di giustizia è pervenuta a tale conclusione dopo aver riscontrato nel Consiglio di Stato la rispondenza ai criteri stabiliti dalla medesima Corte di giustizia per definire la nozione di «giurisdizione», e cioè l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente.

Inoltre, rileva la Corte il fatto che l'ordinamento italiano prevede la scelta, per il soggetto che chiede l'annullamento di un provvedimento amministrativo, tra due rimedi, il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale al Tribunale amministrativo regionale, «entrambi dotati delle comuni caratteristiche giurisdizionali e ciascuno alternativo rispetto all'altro».

Pur dovendosi considerare convincenti, oltre che particolarmente autorevoli (se non addirittura vincolanti, avendo più volte affermato la Corte di giustizia che le decisioni dalla stessa emesse costituiscono fonte primaria di diritto comunitario, come tali abilitate ad introdurre norme giuridiche prevalenti nel diritto interno), le argomentazioni addotte dalla Corte di giustizia, la Sezione ritiene altresì di poter richiamare il fatto che anche la Corte costituzionale, nel pronunciarsi su di una fattispecie per molti versi analoga, ebbe a suo tempo modo di affermare che la Corte dei conti, in sede di controllo, è legittimata a sollevare questioni di costituzionalità delle leggi che devono essere applicate nell'esercizio della suddetta funzione di controllo.

Nella sentenza 18 novembre 1976, n. 226, infatti, il giudice delle leggi perveniva alla suddetta conclusione sulla base della considerazione secondo la quale la funzione svolta dalla Corte dei conti in sede di controllo è, per molteplici aspetti, ai fini dell'art. 1, della legge costituzionale n. 1 del 1948, e dell'art. 23, della legge n. 87 del 1953, analoga alla funzione giurisdizionale piuttosto che assimilabile a quella amministrativa; e ciò in quanto:

a) la funzione di controllo si risolve nel valutare, in modo neutrale e disinteressato, la conformità degli atti alle norme di diritto oggettivo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico;

b) pur non potendosi parlare di giudicato, le pronuncie emesse in sede di controllo, sia positive che negative, hanno certamente contenuto decisorio, non sono modificabili da parte della stessa Corte né sindacabili in altra estranea sede;

c) non mancano nel procedimento di controllo elementi formali e sostanziali che riconducono alla figura del contraddittorio (l'art. 24, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, prevede che in caso di deferimento alla sezione di controllo, qualora il consigliere delegato non abbia ritenuto di apporre il visto, viene data comunicazione scritta alle amministrazioni interessate almeno otto giorni prima della seduta fissata per la discussione, con facoltà delle amministrazioni stesse di farsi rappresentare da propri funzionari);

d) infine, la Corte dei conti è composta di magistrati, che sono dotati delle più ampie garanzie di indipendenza *ex art.* 100, Cost., e che, al pari dei magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni.

Ritiene la Sezione che le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella citata sentenza possano agevolmente trovare riscontro anche con riguardo alle sezioni consultive del Consiglio di Stato.

Nei suoi connotati sostanziali, infatti, l'esercizio dell'attività consultiva svolta ai sensi dell'art. 11, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (è inutile ricordare che la richiesta di parere è obbligatoria) si caratterizza per la sua imparzialità e neutralità e si risolve, al pari dell'attività giurisdizionale (e dell'attività di controllo della Corte dei conti) in una valutazione della conformità degli atti alle norme di diritto oggettivo. Inoltre, i

pareri resi hanno senza dubbio contenuto decisorio, nel senso che non sono modificabili né dalla Sezione che li ha emessi né sindacabili in altra sede, salva l'impugnazione da parte del controinteressato pretermesso, rimedio che d'altra parte si connota in sostanza come un'opposizione di terzo, esperibile anche nei confronti delle sentenze dei T.a.r. e del Consiglio di Stato dopo la sent. n. 177/1995 della Corte costituzionale (*cf.*, tra le tante, C.d.S., VI Sez., 10 febbraio 1999, n. 146). Ancora, il contraddittorio è garantito dall'obbligo di notificazione ai controinteressati e dall'obbligo di comunicazione o notificazione all'organo che ha emanato l'atto e al Ministero competente. Si sottolinea poi che il principio di alternatività con il ricorso giurisdizionale pone i due rimedi sul medesimo piano, in quanto dotati entrambi, come afferma la Corte di giustizia, di comuni caratteristiche giurisdizionali, tanto è vero, ad esempio, che l'art. 15, del d.P.R. n. 1199/1971 cit., prevede l'impugnazione per revocazione dei decreti del Presidente della Repubblica che decidono i ricorsi straordinari, ai sensi dell'art. 395 del c.p.c. (e ciò vale anche per il caso di conflitto con un giudicato precedente, con la conseguenza che, in caso di mancata impugnazione per revocazione, sul giudicato precedente prevale la decisione del Capo dello Stato). Senza dire che, da ultimo, si è ammesso il ricorso per ottenere l'ottemperanza a decisioni emesse su ricorso straordinario, sul ritenuto presupposto della natura giurisdizionale del parere reso (*cf.* C.d.S., IV Sez., 15 dicembre 2000, n. 6695). Infine, non si può certo dubitare che anche le Sezioni consultive del Consiglio di Stato siano composte da magistrati, i quali, come tali, offrono le garanzie di indipendenza e imparzialità che sono proprie degli organi giurisdizionali.

In conclusione si ritiene che i pareri emessi in sede di ricorso straordinario nella sostanza rivestono natura giurisdizionale, con la conseguenza che i provvedimenti finali emessi dal Capo dello Stato si pongono come esternazione di un momento decisionale verificatosi *aliunde* (*cf.* IV Sez., n. 6695/2000 cit); non diversamente si esprime la ricordata sentenza della Corte di giustizia, ove si afferma che il parere è un «progetto» di decisione «formalmente» emanata dal Presidente della Repubblica.

La Sezione, ritenuto quindi di poter concludere nel senso della proponibilità, in sede straordinaria, di questioni di legittimità costituzionale da sottoporre al vaglio della Corte costituzionale, ritiene altresì di dover sollevare d'ufficio, ai sensi dell'art. 1, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, considerandolo non manifestamente infondato, incidente di costituzionalità con riguardo al comma 2, dell'art. 3, della legge n. 87/1994 cit., nella parte, come si è accennato in precedenza, in cui detta disposizione indica un termine rigido, ancorato ad una data prefissata (30 settembre 1994), per la presentazione della domanda volta ad ottenere il computo dell'i.i.s. nel trattamento di fine rapporto così come previsto nell'art. 1, anziché prevedere un termine mobile, a decorrere cioè dalla data di ricezione della comunicazione dell'onere di presentazione della domanda stessa.

Va chiarito che la Corte costituzionale, più volte investita del vaglio di costituzionalità della citata legge n. 87/1994 (sempre con esito negativo) non risulta che abbia mai avuto occasione di pronunciarsi sulla questione ora prospettata (*cf.* sentt. n. 103 del 31 marzo 1995 e n. 175 del 13 giugno 1997; vedansi anche ord. n. 207 del 18 maggio 1995, n. 324 del 28 luglio 1995, n. 468 del 19 ottobre 1995, n. 19 del 22 gennaio 1996, n. 55 del 12 febbraio 1997, n. 72 del 12 marzo 1998).

Ciò posto, ritiene la Sezione che non siano manifestamente infondati i dubbi di incostituzionalità della norma in questione, per contrasto con gli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione.

Con sentenza 16 aprile 1998 n. 111 la Corte cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma due, secondo periodo, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 e successive modificazioni (contenente disposizioni sul processo tributario) nella parte in cui fissa in via definitiva (art. 2, d.l. 26 novembre 1993, n. 477, conv. in legge 26 gennaio 1994, n. 65) alla data del 28 febbraio 1994 il termine entro il quale, per i giudizi pendenti innanzi alla Commissione tributaria centrale, doveva essere presentata, in via transitoria, a pena di estinzione del giudizio, domanda di trattazione.

Il Giudice delle leggi, dopo aver chiarito che il problema di costituzionalità riguardava non tanto il termine in sé considerato, da considerarsi adeguato, quanto la mancata previsione di una decorrenza «mobile» del termine stesso, e cioè di una preventiva comunicazione agli interessati, ha dichiarato la incostituzionalità della disciplina dettata al riguardo per irragionevolezza e disparità di trattamento, per violazione dei principi in materia di effettività della tutela giurisdizionale e per violazione dei principi dell'affidamento e della conoscibilità dell'atto (e cioè, come si precisa, del momento da cui derivano oneri con effetti preclusivi o pregiudizievole).

Appare in primo luogo evidente l'analogia della fattispecie esaminata dalla Corte costituzionale con quella ora in esame, avendo in comune entrambe la previsione di un termine fissato *ex lege* per adempiere ad un onere a pena di inammissibilità (in un caso estinzione del giudizio e nell'altro decadenza dal diritto alla riliquidazione del trattamento di fine rapporto).

Vero è che nell'un caso si tratta di un onere processuale, e nell'altro di un onere procedimentale, ma se si pone mente al fatto che nei giudizi pendenti ai quali si riferisce la norma censurata dalla Corte costituzionale le parti possono essere presenti senza assistenza tecnica, non trovando attuazione le nuove norme introdotte in proposito dal d.lgs. n. 546 del 1992, appare evidente come tale segnalata differenza perda consistenza, in entrambi i casi ponendosi i soggetti interessati come normali cittadini chiamati, per far valere un loro diritto, a rispettare un termine fissato *ex lege* a pena di inammissibilità o decadenza della relativa domanda.

In altri termini, appare configurabile, nel caso in esame come nella fattispecie esaminata dalla Corte, una ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti interessati a seconda della loro idoneità personale al comportamento più adeguato alla tutela dei propri diritti, da un lato ponendosi quelli più agguerriti (e sindacalizzati), certamente in grado di conoscere la norma e quindi di presentare la domanda tempestivamente, e, dall'altro, essendo agevole presumere l'esistenza di numerosi altri soggetti i quali, o per l'età avanzata, o per condizioni personali di salute, non sono in grado, incolpevolmente, di conoscere le restrizioni introdotte dalla legge all'esercizio di un loro diritto, qual è quello relativo alla riliquidazione del trattamento di fine rapporto secondo le modalità previste dalla legge stessa.

E, sotto altro profilo, sembra possa ritenersi vulnerato anche il principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 della Costituzione, posto che la norma in questione sottopone in sostanza, in via eccezionale, a un termine breve di decadenza l'esercizio di un diritto, che quindi non potrà più essere utilmente azionato in caso di mancata presentazione della domanda nel termine stesso.

Infine, sotto un ulteriore profilo, anche nella presente fattispecie, come in quella esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra ricordata, la mancata previsione di un qualsivoglia accorgimento procedurale volto a garantire la concreta conoscibilità dell'onere imposto e delle conseguenze che ne derivano, sembra porsi in contrasto con i generali principi di affidamento e di leale collaborazione tra le parti del procedimento, riconducibili a loro volta ai principi di uguaglianza ed imparzialità sanciti dagli artt. 3 e 97, Cost. (*cf.* Corte cost., 4 novembre 1999, n. 416).

Per le considerazioni che precedono, ritiene dunque la Sezione di dover sospendere l'emanazione del richiesto parere, tenuto conto della proponibilità, della rilevanza ai fini del decidere e della non manifesta infondatezza della esaminata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 29 gennaio 1994, n. 87.

P. Q. M.

Ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara proponibile, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge 29 gennaio 1994, n. 87, in relazione agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la domanda di riliquidazione dell'indennità di fine rapporto (secondo quanto previsto dall'art. 1 stessa legge) decorra dalla comunicazione dell'onere di presentazione della domanda stessa.

Sospende l'emanazione del parere e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della segreteria della sezione.

Ordina che, a cura della medesima segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Il Presidente della sezione: IANNOTTA

L'estensore: BOREA

N. 142

*Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Karsi Mohamed*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di straniero arrestato per il reato di cui all'art. 14 comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo.

Sentite le parti avendo la difesa prospettato dubbi di costituzionalità (p.m. si rimette);

Osta alla pronuncia di convalida, il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che investe la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consistente nel trattarsi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, t.u. cit.

Sebbene non paia fondata la questione inerente la presunta compressione del diritto di difesa prevedendo la stessa legge che lo straniero — anche fisicamente espulso — possa previa autorizzazione *ad hoc* fare rientro per partecipare al processo, gli altri aspetti (ed ulteriori) sussistano.

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulps), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subbiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 Cds, che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate dal

codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si tratti sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex art. 121 disp. att. c.pp.*, ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione.

Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione, con conseguenti ingiustificati costi per l'Erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*).

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/93, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Karsi Mohamed, se non detenuto per altra causa, rilasciando nulla osta alla sua espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla Cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

03C0251

N. 143

Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Bakouch Milud ed altri

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di stranieri arrestati per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo.

Sentite le parti avendo la difesa prospettato dubbi di costituzionalità (p.m. si rimette);

Osta alla pronuncia di convalida, il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che investe la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consistente nel trattenersi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-bis, t.u. cit.

Sebbene non paia fondata la questione inerente la presunta compressione del diritto di difesa prevedendo la stessa legge che lo straniero — anche fisicamente espulso — possa previa autorizzazione *ad hoc* fare rientro per partecipare al processo, gli altri aspetti (ed ulteriori) sussistano.

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulp), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 Cds, che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate dal codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si trattenga sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex art.* 121 disp. att. c.p.p., ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è, in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10 comma 2 Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2 Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione.

Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di Polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione), con conseguenti ingiustificati costi per l'Erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*.

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/93, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Bakouch Milud, Farouzi Rachid, Salah Mohamed se non detenuti per altra causa, rilasciando nulla osta alla loro espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla Cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

03C0252

N. 144

*Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Seatu Mohamed ed altri*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di tre stranieri, due arrestati per il reato di cui all'art. 14 comma 5-ter, il terzo per quello di cui all'art. 14, comma 5-*quater*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentate a questo giudice, nei termini di legge, per la

convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo, previa emissione di misura cautelare della custodia in carcere per l'Iman, arrestato per delitto (sul punto la difesa si è opposta, facendo osservare trattarsi non del delitto *de quo*, bensì della contravvenzione di cui all'art. 14 comma 5-ter d.lgs. cit.).

Si versa, in effetti, anche per Iman Adil, in ipotesi di cui all'art. 14, comma 5-ter, cioè in quella contravvenzionale, non essendo condivisibile la tesi del p.m. che ritiene si sia in presenza di delitto, anche in assenza di accompagnamento coattivo alla frontiera a seguito di pregressa violazione dell'art. 14, comma 5-ter, (del che ha fornito documentazione: a seguito del precedente arresto fu celebrato giudizio direttissimo conclusosi con sentenza di applicazione pena con il beneficio della sospensione e rilascio del nulla osta alla espulsione). Il p.m. si richiama all'art. 14, comma 5-quinquies, laddove la norma consente al questore, per assicurare l'espulsione di cui all'art. 14, comma 5-ter, di adottare i provvedimenti di cui all'art. 14, comma 1.

Stante il tenore della legge, il delitto — non a caso punito con pena analoga a quella del «reingresso» conseguente a espulsione ordinata dal giudice, reingresso che non può che presupporre una avvenuta concreta esecuzione dell'espulsione — si ha laddove si contravvenga all'espulsione *ex art. 14, comma 5-ter*, norma che prevede (e impone: presente indicativo) che l'espulsione avvenga «con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica». In assenza di richiamo alla procedura di cui all'art. 14, comma 1, menzionata all'art. 14, comma 5-quinquies, nell'ambito dell'art. 14, comma 5-ter, che sanziona a titolo di delitto la condotta di colui che «espulso a sensi dell'art. 14, comma 5-ter» — dunque dopo essere stato concretamente allontanato tramite forza pubblica — «viene trovato» (si noti: non che si «trattenga»), non si può accedere all'interpretazione offerta dal p.m.

Si deve ritenere che dal fatto che, ricorrendone le condizioni — è cioè quando l'accompagnamento coattivo non sia possibile — il questore possa provvedere all'espulsione conseguente alla violazione dell'art. 14, comma 5-ter, a sensi dell'art. 14, comma 1, (e norme seguenti inerenti la eventuale procedura che porta, in definitiva, alla emanazione di ordine di allontanarsi dal territorio), discende, ove lo straniero tuttavia si trattenga sul territorio, una nuova violazione di legge, tuttavia punita a titolo di contravvenzione *ex art. 14, comma 5-ter*, giacché consistente nel trattarsi nello Stato eludendo un ordine del questore.

Anche rispetto alla contravvenzione, così riqualificato il reato per cui si procede, la legge impone l'arresto obbligatorio.

Osta, però, alla pronuncia di convalida (sulla quale il difensore dell'Adil si è rimesso), il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che è stato sollevato dal difensore dei coindagati quanto alla previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consistente nel trattarsi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-bis, T.U. cit. (sul punto il p.m. si è rimesso).

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulps), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 C.d.s., che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate

dal codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si tratti sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex art.* 121 disp. att. c.p.p., ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è, in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione. Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di Polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione), con conseguenti ingiustificati costi per l'Erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*.

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/1993, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, così diversamente qualificato il reato anche per l'Iman, sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Seatu Mohamed, Mohammed Mohammed, Iman Adil (alias allegati), se non detenuti per altra causa, rilasciando nulla osta alla espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

03C0253

N. 145

*Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Mamadou Ndiaye*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di straniero arrestato per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo.

Sentite le parti avendo la difesa prospettato dubbi di costituzionalità (p.m. si rimette);

Osta alla pronuncia di convalida, il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che investe la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consistente nel trattarsi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-bis, T.U. cit.

Sebbene non paia fondata la questione inerente la presunta compressione del diritto di difesa prevedendo la stessa legge che lo straniero — anche fisicamente espulso — possa previa autorizzazione *ad hoc* fare rientro per partecipare al processo, gli altri aspetti (ed ulteriori) sussistono.

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulps), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 C.d.s., che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate dal codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si tratti sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex* art. 121, disp. att. c.p.p., ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione. Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di Polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione, con conseguenti ingiustificati costi per l'Erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*).

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/1993, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Mamadou Ndyae alias (vedi dattilo allegati), se non detenuto per altra causa, rilasciando nulla osta alla sua espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

03C0254

N. 146

*Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Solhi Abderrazak*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di straniero arrestato per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo, previa emissione di misura cautelare della custodia in carcere.

Si versa, in realtà, come osservato dal difensore, in ipotesi di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, cioè in quella contravvenzionale, non essendo condivisibile la tesi del p.m. che, anche in assenza di accompagnamento coattivo alla frontiera a seguito di pregressa violazione dell'art. 14, comma 5-*ter* (del che ha fornito documentazione: a seguito del precedente arresto fu sospeso il giudizio di convalida essendo stata sollevata eccezione di illegittimità costituzionale), ritiene si sia in presenza di delitto. Il p.m. si richiama all'art. 14, comma 5-*quinquies*, laddove la norma consente al questore, per assicurare l'espulsione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, di adottare i provvedimenti di cui all'art. 14, comma 1.

Stante il tenore della legge, il delitto — non a caso punito con pena analoga a quella del «reingresso» conseguente a espulsione ordinata dal giudice, reingresso che non può che presupporre una avvenuta concreta esecuzione dell'espulsione — si ha laddove si contravvenga all'espulsione *ex* art. 14, comma 5-*ter*, norma che prevede (e impone: presente indicativo) che l'espulsione avvenga «con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica». In assenza di richiamo alla procedura di cui all'art. 14, comma 1, menzionata all'art. 14, comma *quinquies*, nell'ambito dell'art. 14, comma *quater*, che sanziona a titolo di delitto la condotta di colui che «espulso a sensi dell'art. 14, comma 5-*ter*» — dunque dopo essere stato concretamente allontanato tramite forza pubblica — «viene trovato» (si noti: non che colui si «trattenga»), non si può accedere all'interpretazione offerta dal p.m.

Si deve ritenere che dal fatto che, ricorrendone le condizioni — è cioè quando l'accompagnamento coattivo non sia possibile — il questore possa provvedere all'espulsione conseguente alla violazione dell'art. 14 comma 5-*ter*, a sensi dell'art. 14, comma 1 (e norme seguenti inerenti la eventuale procedura che porta, in definitiva, alla emanazione di ordine di allontanarsi dal territorio), discende, ove lo straniero tuttavia si trattenga sul territorio, una nuova violazione di legge, tuttavia punita a titolo di contravvenzione *ex* art. 14, comma 5-*ter*, giacchè consistente nel trattenersi nello Stato eludendo un ordine del questore.

Anche rispetto alla contravvenzione, così riqualificato il reato per cui si procede, la legge impone l'arresto obbligatorio.

Osta, però, alla pronuncia di convalida (sulla quale il difensore si è rimesso), il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che investe la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consiste nel trattenersi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, t.u. cit.

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulps), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subbiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 Cds, che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate dal codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si trattenga sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex* art. 121 disp. att. c.p.p., ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione.

Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione, con conseguenti ingiustificati costi per l'erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*).

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/93, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Solhi Abderrazak, se non detenuto per altra causa, rilasciando nulla osta alla sua espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

N. 147

*Ordinanza del 16 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di Serban Irina Mihaela*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole restrizione della libertà personale - Lesione dei diritti inviolabili dell'uomo e della tutela della condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (in particolare artt. 5 e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) - Violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13 e 97.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel processo sopraemarginato, a carico di straniera arrestata per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto e la contestuale celebrazione di giudizio direttissimo.

Sentite le parti avendo la difesa prospettato dubbi di costituzionalità (p.m. si rimette);

Osta alla pronuncia di convalida, il dubbio di costituzionalità, ad avviso di questo giudice non manifestamente infondato, che investe la previsione dell'arresto obbligatorio in relazione al reato *de quo*, consistente nel trattarsi, senza giustificato motivo, sul territorio dello Stato, oltre il termine assegnato con provvedimento adottato dal questore a sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, t.u. cit.

Sebbene non paia fondata la questione inerente la presunta compressione del diritto di difesa prevedendo la stessa legge che lo straniero — anche fisicamente espulso — possa previa autorizzazione *ad hoc* fare rientro per partecipare al processo, gli altri aspetti (ed ulteriori) sussistono.

Contrasto con gli artt. 3 e 13 Cost.

Trattasi di arresto obbligatorio in flagranza previsto in relazione a figura contravvenzionale, sanzionata con la modesta pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, pena la cui entità non consente l'emissione di misura cautelare.

La previsione della obbligatorietà dell'arresto appare ingiustificatamente «eccentrica» rispetto all'ordinario sistema processuale italiano, che vede la privazione della libertà, in via obbligatoria, circoscritta a delitti la cui gravità si evince dalla pena edittale stabilita nella reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, in via facoltativa, legata alla necessità di fronteggiare fattispecie, pur sempre delittuose, dunque connotate dall'elemento psicologico del dolo, considerate di particolare gravità per l'allarme sociale dalle medesime destato (artt. 380 e 381 c.p.p.). Sul punto merita rammentare che già in passato la Corte, nella sentenza n. 39/70, pur decidendo in relazione a reato punito con la sola ammenda (art. 220 Tulps), ha comunque statuito osservando che l'obbligatorietà della misura coercitiva deve trovare fondamento nella necessità di fronteggiare «reati e situazioni (obiettive e subbiettive) di singolare gravità», sì da risultare ancorata a «ragionevoli motivi di prevenzione».

Questi requisiti devono essere presenti anche laddove disposizioni speciali prevedano l'arresto per reati che, come quello in questione, sono caratterizzati da modesta pena edittale e non consentono l'emissione della misura cautelare.

Infatti, la stessa Corte, in altra decisione, la n. 305/1996, ritenendo legittima la previsione del comma 6 dell'art. 189 Cds, che contempla l'arresto, peraltro facoltativo, del conducente, che, causato incidente con danno alle persone, si dia alla fuga, ha chiarito come tali particolari ragioni di prevenzione possano sussistere anche in relazione a figure particolari di reato, la cui pena sia inferiore a quelle di cui alle norme inerenti l'arresto dettate dal

codice di rito, facendo giustappunto riferimento ad una *ratio* normativa improntata al «giudizio di disvalore nei confronti di comportamenti contrari a quel minimo di solidarietà umana, che impone di non abbandonare le vittime di incidenti stradali».

Non si può che concordare: si è, in relazione a tale disposizione speciale inerente la possibilità di arresto per mera contravvenzione, in presenza di previsione di privazione della libertà, la cui ragionevolezza si trae dal fine dell'identificazione di individui che hanno tenuto condotte lesive o pericolose per l'incolumità della persona e che, fuggendo, tendono a sottrarsi alle loro responsabilità.

Non si vede invece quale motivo di eccezionale necessità e urgenza, tale dunque da giustificare una disparità di trattamento e conferire ragionevolezza alla norma, possa sottendere alla previsione dell'obbligatorietà dell'arresto di soggetto espulso che si tratti sul territorio in violazione all'ordine di allontanarsene (spesso, non si dimentichi, si tratta di persone clandestine, ma completamente immuni da precedenti penali). Ciò, soprattutto, se si pone mente al fatto che, a tutela dell'eventuale allarme sociale determinato dalla permanenza sul territorio di soggetto espulso, l'amministrazione può, anzi deve, procedere coattivamente all'espulsione: né un arresto, cui nel giro di poche ore, segue ineluttabilmente — se non ad opera del p.m. *ex* art. 121 disp. att. c.p.p., ad opera del giudice adito — la liberazione imposta dall'impossibilità di applicazione di misura cautelare, può dirsi in qualche modo funzionale alla effettività della stessa espulsione.

Non pare poi si possa legare l'obbligatorietà della privazione della libertà alla previsione, per tali fattispecie, del rito direttissimo. L'instaurazione di tale rito non presuppone, di per sé, se non che sia evidente la prova, non anche che sia intervenuto arresto. Il giudizio direttissimo è, ad esempio, previsto, senza previo arresto, in relazione a reati che pongono in serio pericolo la civile convivenza sociale (reati aggravati da finalità di discriminazione razziale; art. 6 u.c.) ed è in generale, adottabile, a sensi dell'art. 449 c.p.p., nei confronti di persona che abbia confessato, a prescindere da una precedente privazione di libertà della medesima.

L'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta si pone dunque quale infondata anticipazione di pena detentiva per reato contravvenzionale e di natura tale da non suscitare allarme nella coscienza sociale per la lesione di valori universali largamente condivisi e costituzionalmente garantiti (quali il citato rispetto della persona e dei principi di solidarietà umana).

Contrasto con gli artt. 2 e 10, comma 2, Cost.

L'obbligatoria privazione della libertà per reato bagatellare non pare possa trovare giustificazione nemmeno nella condizione di straniero.

Ove si voglia, infatti, superare il dettato dell'art. 3 Cost. ancorando la «ragionevolezza» della previsione alla diversa condizione personale del soggetto, resta il contrasto con altri principi costituzionali.

Quello di solidarietà espresso all'art. 2 Cost., che garantisce i valori inviolabili dell'uomo, indipendentemente dalla sua nazionalità e quello di cui all'art. 10, comma 2, Cost. che prevede che la legge, nel regolare la condizione giuridica dello straniero, deve rispettare i principi dettati dai trattati. E l'Italia ha, con legge 4 agosto 1955, n. 848, ratificato la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella quale sono contenute norme che stabiliscono ampie garanzie in materia di arresto (artt. 5 e 6).

Contrasto con l'art. 97 Cost.

Si è già accennato all'inutilità concreta dell'arresto in vista dell'espulsione.

Si deve aggiungere che da un arresto che non può che protrarsi per poche ore, e che peraltro è obbligatorio eseguire, deriva, per gli organi di Polizia e per quelli dell'Amministrazione penitenziaria, un enorme — e, quel che più conta, sostanzialmente gratuito — aggravio di lavoro (redazione immediata di verbali, di informative al p.m. e al difensore, conduzione in carcere; formalità di ingresso in carcere, traduzione dell'arrestato, formalità per la liberazione), con conseguenti ingiustificati costi per l'erario, il che si pone in contrasto con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione sancito nella norma *de qua*.

La questione è, oltre che non manifestamente infondata, rilevante.

Infatti, come già osservato dalla Corte nella decisione n. 54/93, si tratta di stabilire se la liberazione — che questo giudice con il presente provvedimento altresì dispone, non potendo la convalida in relazione alla quale sospende il procedimento, avere luogo nei termini di legge — debba avvenire per intervenuta inefficacia dell'arresto medesimo, ovvero per la «caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, sia obbligatorio l'arresto in flagranza, per contrasto con gli artt. 3, 13, 2, 10 e 97 Cost.

Sospende di conseguenza il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale da parte della Corte costituzionale cui dispone siano trasmessi gli atti.

Ordina l'immediata liberazione di Serban Irina Mihaela, se non detenuta per altra causa, rilasciando nulla osta alla sua espulsione mediante accompagnamento alla frontiera.

Manda alla cancelleria per la notifica dell'ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato e della Camera.

Torino, addì 16 gennaio 2003

Il giudice: PENNELLO

03C0256

N. 148

Ordinanza del 4 dicembre 2002 emessa dal Tribunale di Torino, sez. distaccata di Chivasso nel procedimento penale a carico di Cadar Gabriel

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 97.

IL GIUDICE

Ritenuto, alla luce dei rilievi della difesa, rilevante e fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dalla legge n. 189/2002 nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal comma 5-ter sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto per violazione degli artt. 3, 13 e 97 della Costituzione;

Osservato di avere sollevato già identica questione all'udienza del 29 novembre 2002, riportandosi integralmente alle motivazioni di cui all'ordinanza che viene allegata del dott. Paolo Gallo, giudice della III sezione penale del Tribunale di Torino, che integralmente si condivide;

P. Q. M.

Visti gli art. 134 della Costituzione e 23 e segg. della legge 11 marzo n. 53, n. 87,

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Cadar Gabriel, se non detenuto per altra causa;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il giudice: firma illeggibile

ALLEGATO

IL GIUDICE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro Azzarwalli Kalid, nato il 26 agosto 1981 a Lione (Francia) attualmente detenuto presso la Casa circondariale di Torino, difeso di fiducia dall'avv. Simona Alessio del foro di Torino, sottoposto ad indagini per il reato di cui all'art. 13, comma 5-ter, legge n. 189/2002 (da intendersi, *rectius*, come il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, del d.lgs. n. 286/1998, così come modificato dall'art. 13 della legge n. 189/2002).

Alle ore 20.15 dell'8 novembre 2002 il cittadino straniero sopra generalizzato veniva tratto in arresto nella flagranza del reato sopra rubricato perché sorpreso in territorio nazionale, dopo la scadenza del termine di giorni cinque entro cui gli era stato imposto dal questore di Alessandria, con provvedimento emesso a norma dell'art. 14, comma 5-bis, del citato t.u., di lasciare l'Italia.

Il predetto straniero è stato presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, a norma del comma 5-quinquies del citato art. 14.

Questo giudice dubita, tuttavia, di poter convalidare l'arresto, perché il disposto dell'art. 5-quinquies d.P.R. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui introduce nell'ordinamento una nuova ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza, pare confliggere con alcune disposizioni costituzionali.

1. — Violazione dell'art. 3 Cost.

L'arresto obbligatorio in flagranza di reato è istituito esistente da gran tempo nel nostro ordinamento. Attualmente esso trova la sua disciplina nell'art. 380 del codice di procedura penale, il quale obbliga la polizia giudiziaria all'arresto di chi sia colto nella flagranza di un delitto per il quale la legge stabilisca la pena dell'ergastolo, ovvero, della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti.

L'obbligo dell'arresto trova una sua prima giustificazione, come è evidente, nella gravità tutta particolare dei reati flagranti considerati dalla norma; tale conclusione non è contraddetta dalle ulteriori previsioni, pure contenute nell'art. 380 c.p.p., di singoli titoli di reato che obbligano all'arresto: trattasi infatti, anche in tali casi, di delitti che denotano spiccatissima pericolosità sociale, quantunque puniti con pene inferiori, nel minimo o nel massimo, ai limiti fissati in via generale al primo comma. I più modesti di tali reati, se non si erra, sono quelli di furto in abitazione e furto con strappo di cui all'art. 625-bis c.p., che sono pur sempre colpiti dalla ragguardevole sanzione della reclusione da uno a sei anni più multa.

In secondo luogo, tutti i reati che impongono l'arresto in flagranza *ex* art. 380 c.p.p., hanno natura di delitti, e sono dunque caratterizzati dall'elemento psicologico del dolo, perché il sacrificio della libertà personale imposto all'imputato trova fondamento anche nel particolare atteggiamento dell'agente, deliberatamente volto alla violazione della legge.

L'art. 14, comma 5-quinquies, del d.P.R. n. 286/1998, nel testo risultante dopo l'entrata in vigore della legge n. 189/2002, introduce invece per la polizia giudiziaria un obbligo di arresto nella flagranza di un reato (quello di cui al comma 5-ter) che ha le seguenti, peculiari caratteristiche:

a) è un reato che lo stesso legislatore configura come di modesta gravità, essendo per esso stabilita la sanzione dell'arresto da sei mesi a un anno;

b) è un reato contravvenzionale, punibile anche a mero titolo di colpa.

Queste due caratteristiche allontanano assai la fattispecie incriminatrice in esame da tutte le altre ipotesi per le quali è stabilito l'obbligo di arresto in flagranza, e la avvicinano invece ai numerosissimi reati contravvenzionali in relazione ai quali è escluso non solo l'obbligo, ma anche la facoltà di arresto: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai reati di fabbricazione senza le prescritte cautele di materie esplodenti (art. 678 c.p.: arresto fino a diciotto mesi più ammenda), porto abusivo di armi bianche per cui non è ammessa licenza (art. 699, comma 2 c.p.: arresto da diciotto mesi a tre anni), possesso ingiustificato di chiavi alterate (art. 707 c.p.: arresto da sei mesi a due anni), smaltimento non autorizzato di rifiuti pericolosi (art. 51, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 22/1997: arresto da sei mesi a due anni più ammenda) e molti altri ancora.

Sembra dunque innegabile che l'art. 14, comma 5-*quinquies*, introduce, per l'autore del reato di cui al comma 5-*ter*, un trattamento assai diverso (e ben più afflittivo) da quello previsto per tutti gli altri autori di reati contravvenzionali, anche più gravi, equiparando la sua posizione a quella degli autori dei gravissimi delitti dolosi di cui all'art. 380 c.p.p.

Se è vero che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i casi in cui è imprescindibile incidere sulla libertà personale dell'imputato, è altrettanto vero che la nuova ipotesi di arresto in flagranza va ad inserirsi in un tessuto normativo del quale sembra doveroso, anche per il legislatore ordinario, conservare una qualche coerenza interna, proprio al fine di salvaguardare il principio costituzionale di eguaglianza formale che vuole trattate in modo non discriminatorio situazioni personali omogenee.

La rilevata disparità di trattamento risulta confermata, poi, laddove la previsione normativa in esame sia confrontata con l'altro caso di arresto in flagranza per reato contravvenzionale introdotto dalla legge n. 189/2002: ci si riferisce all'ipotesi di cui al nuovo art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla «legge Bossi - Fini», che punisce con l'identica pena dell'arresto da sei mesi a un anno lo straniero espulso che rientri nello Stato prima del termine consentito e senza autorizzazione del Ministro dell'interno: in questa ipotesi caratterizzata oltretutto da un elemento intenzionale particolarmente evidente (mentre per lo più l'inottemperanza all'ordine di allontanamento è dovuta a condotta semplicemente negligente o passiva), è previsto (art. 13, comma 13-*ter*) solo l'arresto facoltativo in flagranza, e non già obbligatorio.

Passando poi a valutare se le rilevate disparità di trattamento abbiano una ragionevole giustificazione, la risposta, ad avviso del remittente, sembra dover essere radicalmente negativa. Tuttavia i profili riguardanti la ragionevolezza del trattamento cautelare particolarmente rigoroso previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, per la contravvenzione di cui al comma 5-*ter*, possono essere più compiutamente valutati in relazione al parametro di cui all'art. 13 della Costituzione.

2. — Violazione dell'art. 13, comma 3, Cost.

Poiché la disposizione di legge sopra indicata è destinata a comprimere la libertà personale, la verifica circa la sua legittimità costituzionale deve essere condotta, non soltanto con riferimento al principio di eguaglianza, ma anche in rapporto agli ulteriori e più pregnanti parametri costituzionali di cui all'art. 13 Cost., a norma del quale i provvedimenti provvisori destinati ad incidere sullo *status libertatis*, possono essere adottati dall'autorità amministrativa solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza» indicati tassativamente dalla legge.

Con questa disposizione, il costituente, nell'affidare al legislatore ordinario la disciplina dell'intervento dell'autorità di P.S. sulla libertà personale, ha contemporaneamente fissato un preciso limite alla discrezionalità del legislatore: occorre che l'intervento degli organi di P.G. sia giustificato da condizioni che lo rendano necessario ed urgente.

Ebbene, pare al remittente che proprio la complessiva disciplina positiva dettata dal legislatore per le fasi successive all'obbligatorio arresto in flagranza dell'autore del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, renda evidente la totale inutilità dell'arresto medesimo.

È incontrovertibile che, nell'impostazione generale del nostro sistema penale, l'arresto in flagranza di reato ad opera della polizia giudiziaria è connotato da una finalità anticipatoria degli effetti dell'applicazione, da parte del giudice, di una misura cautelare. Ciò emerge con evidenza dal disposto dell'art. 391, comma 5, c.p.p. il quale istituisce una corrispondenza diretta tra facoltà di arresto per delitto flagrante e potere del giudice di applicare una misura cautelare.

Ne consegue che, in linea generale, l'arresto in flagranza è privo di senso, laddove sia esclusa *ab origine* la possibilità di applicare una misura cautelare in sede di convalida. Se non ci si inganna, il nostro ordinamento conosce una sola altra ipotesi di arresto in flagranza (peraltro facoltativo) in cui sia esclusa la possibilità di applicazione di una misura cautelare: quella in cui il conducente di un veicolo si dia alla fuga dopo un sinistro stradale con lesioni (art. 189, comma 6, del nuovo codice della strada). In questo caso, però, è agevole individuare il

motivo, estremamente ragionevole, per cui è comunque possibile procedere all'arresto: vi è infatti l'impellente necessità della fisica apprensione di un soggetto che si sta dileguando, sottraendosi alle sue responsabilità di natura penale e risarcitoria.

Passando ora ad esaminare l'art. 14, commi 5-ter e *quinquies*, del testo unico sugli stranieri, va detto innanzitutto che non si rinviene alcuna norma che consenta al giudice, una volta convalidato l'arresto, di adottare una qualche misura cautelare. L'arresto obbligatorio in flagranza, pertanto, è destinato per sua stessa natura, a sfociare immediatamente nella liberazione dell'arrestato. E si badi che a ciò potrà e dovrà provvedere non solo il giudice in sede di convalida, ma, ancor prima, lo stesso pubblico ministero che venga informato dell'arresto: come è noto, infatti, la regola generale è che laddove il p.m. non intenda chiedere l'applicazione di misure coercitive, dovrà disporre l'immediata liberazione dell'arrestato (art. 121 disp. att. c.p.p., applicabile *a fortiori* nelle ipotesi in cui l'applicazione di misure cautelari sia vietata *ex lege*, a prescindere da ogni valutazione discrezionale del p.m.).

Posto che il provvedimento coercitivo in esame non può conseguire quello che dovrebbe esserne lo scopo naturale (= anticipare gli effetti dell'applicazione di una misura cautelare da parte del giudice), occorre allora chiedersi quale sia, non solo la «eccezionale necessità ed urgenza», ma anche soltanto l'utilità di procedere a siffatto arresto, i cui effetti sono destinati alla immediata cessazione.

È forse possibile pensare a due risposte, nessuna delle quali, peraltro, appare minimamente convincente:

a) l'arresto obbligatorio sarebbe finalizzato alla successiva instaurazione del giudizio direttissimo.

La lettura delle citate disposizioni parrebbe suggerire che il legislatore abbia vagheggiato un congegno procedurale fulmineo: lo straniero viene obbligatoriamente arrestato, immediatamente processato subito dopo la convalida, condannato, nuovamente espulso ed accompagnato alla frontiera. Ma si tratta di un intento non compatibile con il nostro sistema processuale: basti pensare che l'imputato, dopo la convalida e la sua liberazione, ha il diritto di ottenere un termine a difesa (art. 558, comma 7, c.p.p.), il diritto di lasciare liberamente l'aula, il diritto di difendersi nelle successive udienze adducendo l'esistenza di un giustificato motivo per la propria inottemperanza all'ordine del questore, infine il diritto di impugnare l'eventuale condanna in primo grado. Il meccanismo vagheggiato dal legislatore è dunque di impossibile funzionamento perché si scontra con le regole generali del processo e con il diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Ma, quel che più rileva, ipotizzare una finalizzazione necessaria dell'arresto obbligatorio al successivo giudizio direttissimo è frutto di una arbitraria confusione di piani non sovrapponibili, perché ai fini dell'instaurazione del giudizio direttissimo non è affatto necessario che vi sia stato, a monte, un arresto (obbligatorio o facoltativo) in flagranza; come è noto, il rito direttissimo presuppone semmai una situazione di particolare evidenza della prova a carico, non lo *status detentionis* dell'imputato: lo stesso art. 449 c.p.p. prevede, in termini generali, il rito direttissimo nei casi in cui l'imputato, mai arrestato e mai detenuto, abbia reso confessione; e il comma 2 dell'art. 450 c.p.p. contiene disposizioni procedurali proprio per l'ipotesi di citazione a giudizio direttissimo dell'imputato a piede libero; giudizi direttissimi senza previo arresto sono altresì previsti da disposizioni speciali, quali l'art. 6, ultimo comma, legge n. 122/1993 (relativo ai reati aggravati dalla finalità di discriminazione razziale o religiosa) e, prima del 1991, dall'art. 21, legge n. 47/1948, in tema di reati commessi col mezzo della stampa.

Il legislatore, pertanto, ben avrebbe potuto prevedere un'ipotesi di giudizio direttissimo obbligatorio senza alcuna necessità di imporre il previo arresto in flagranza dello straniero contravventore all'art. 14, comma 5-ter;

b) l'arresto obbligatorio sarebbe finalizzato alla successiva esecuzione dell'espulsione dell'arrestato con accompagnamento alla frontiera.

Come è noto, la legge n. 189/2002, nel modificare l'art. 13, d.lgs. n. 286/1998 (comma 4), ha stabilito che, diversamente che in passato, l'espulsione viene sempre eseguita mediante accompagnamento alla frontiera.

La velleitaria disposizione si scontra peraltro, sul piano attuativo, con innumerevoli difficoltà pratiche, di talché il legislatore ha previsto che ove l'immediato accompagnamento alla frontiera non possa aver luogo lo straniero sia trattenuto in un centro di permanenza temporanea, per la durata di trenta giorni, prorogabili per altri trenta (art. 14, comma 5).

Questa premessa è importante perché permette di evidenziare che:

1) l'amministrazione può sempre, autonomamente dall'autorità giudiziaria ed in qualunque momento, eseguire coattivamente l'espulsione;

2) l'amministrazione può fare affidamento su un periodo di complessivi 60 giorni per risolvere le difficoltà pratiche che ostacolano l'esecuzione dell'espulsione.

In questo quadro appare totalmente fuori della realtà immaginare che l'esecuzione dell'espulsione possa essere facilitata dall'arresto in flagranza dello straniero colpito da provvedimento di espulsione che si trattiene in

territorio nazionale in violazione del successivo ordine di allontanamento del questore. Se la polizia, al momento dell'arresto dello straniero, è in condizione di procedere alla sua effettiva espulsione (per sopravvenuta identificazione del clandestino, reperimento di un vettore, ecc.) la miglior cosa è che vi dia corso senz'altro, e non ha alcuna utilità che conduca invece lo straniero in carcere (per vederlo poi liberare poco dopo dal p.m. o dal giudice); se invece la possibilità di allontanare effettivamente lo straniero non sussiste, non saranno certo poche ore di custodia (che oltretutto obbligano le forze di polizia ad occuparsi non più dell'espulsione, bensì degli atti di polizia giudiziaria!) che potranno modificare tale situazione di impotenza.

Da qualunque punto di vista lo si consideri, pertanto, l'arresto obbligatorio in esame risulta essere un'attività priva di qualsivoglia utilità. Esso non appare giustificato da alcuna ragione di necessità o urgenza, onde la sua introduzione ad opera del legislatore si pone in contrasto con la citata norma costituzionale.

3. — Violazione dell'art. 97 Cost.

La rilevata inutilità dell'arresto obbligatorio in flagranza del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, t.u. stranieri si accompagna, nella quotidiana applicazione concreta dell'istituto, a conseguenze pratiche sulle quali sembra doveroso insistere, perché esse evidenziano come la norma denunciata contrasti anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione consacrato nell'art. 97 Cost.

La nuova norma ha comportato un sensibile aggravio di lavoro per ufficiali ed agenti di P.G., i quali sono ora obbligati a procedere all'arresto (con tutti gli incumbenti conseguenti: redazione del verbale di arresto, informativa alle autorità diplomatiche o consolari, al p.m., al difensore, conduzione in carcere ecc.) ogniqualvolta si imbattano in uno straniero che versi nelle condizioni di cui al comma 5-ter, senza alcuno spazio di discrezionalità.

A ciò si aggiunge l'impegno di mezzi e uomini dell'amministrazione penitenziaria, che deve curare le formalità matricolari per gli arrestati nonché provvedere alle numerose traduzioni presso l'autorità giudiziaria e ritorno.

Infine, viene sovraccaricata anche l'attività dei tribunali, con un sensibile aumento delle udienze di convalida, nelle quali, tra l'altro, è quasi sempre necessaria la nomina di un interprete (con i conseguenti costi).

Questo consistente e articolato dispendio di energie e risorse sarebbe tollerabile da parte della collettività se permettesse di conseguire risultati apprezzabili; ma la liberazione degli arrestati, ineluttabilmente disposta in esito al giudizio di convalida, lascia in tutti i protagonisti del procedimento l'amara quanto evidente sensazione di aver profuso un impegno vano.

Non potendo la convalida aver luogo nei termini improrogabilmente stabiliti dalla legge, l'arrestato dovrà essere immediatamente liberato se non detenuto per altra causa. È appena il caso di notare che ciò non fa venir meno l'utilità di una pronuncia della Corte costituzionale sulla questione sopra esposta, perché permane la sua rilevanza ai fini dell'accertamento della legittimità dell'operato della P.G. e della conseguente convalida dell'arresto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal comma 5-ter, sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto, per violazione degli artt. 3, 13 e 97 Cost., come esplicitato in motivazione;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Azzarwalli Kalid se non detenuto per altra causa;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 9 novembre 2002

Il giudice: GALLO

N. 149

*Ordinanza del 29 novembre 2002 emessa dal Tribunale di Torino, sez. distaccata di Chivasso
nel procedimento penale a carico di Jibu Ion ed altri*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato analoghe o più gravi - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13 e 97.

IL GIUDICE

Vista la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa in relazione all'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.lgs. n. 286/1988, come sostituito dalla legge n. 188/2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal comma 5-*ter* sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto per violazione degli artt. 3, 13 e 97 della Costituzione;

Ritenuta la rilevante e non manifestata infondatezza della stessa per le ragioni puntualmente ed analiticamente espresse dal dott. Paolo Gallo nell'ordinanza in data 9 novembre 2002 a cui integralmente ci si riporta;

P. Q. M.

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

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Jibu Ion, Chidovet Lirpil e Ciuraru Julian, se non detenuti per altra causa;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la ratificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e della Camera del Senato.

Il giudice: firma illeggibile

ALLEGATO

IL GIUDICE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa penale contro Azzarwalli Kalid, nato il 26 agosto 1981 a Lione (Francia) attualmente detenuto presso la Casa circondariale di Torino, difeso di fiducia dall'avv. Simona Alessio del foro di Torino, sottoposto ad indagini per il reato di cui all'art. 13, comma 5-*ter*, legge n. 189/2002 (da intendersi, *rectius*, come il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, del d.lgs. n. 286/1998, così come modificato dall'art. 13 della legge n. 189/2002).

Alle ore 20.15 dell'8 novembre 2002 il cittadino straniero sopra generalizzato veniva tratto in arresto nella flagranza del reato sopra rubricato perché sorpreso in territorio nazionale, dopo la scadenza del termine di giorni cinque entro cui gli era stato imposto dal questore di Alessandria, con provvedimento emesso a norma dell'art. 14, comma 5-*bis*, del citato t.u., di lasciare l'Italia.

Il predetto straniero è stato presentato a questo giudice, nei termini di legge, per la convalida dell'arresto ed il successivo giudizio direttissimo, a norma del comma 5-*quinquies* del citato art. 14.

Questo giudice dubita, tuttavia, di poter convalidare l'arresto, perché il disposto dell'art. 5-*quinquies* d.P.R. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui introduce nell'ordinamento una nuova ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza, pare confliggere con alcune disposizioni costituzionali.

1. — Violazione dell'art. 3 Cost.

L'arresto obbligatorio in flagranza di reato è istituito esistente da gran tempo nel nostro ordinamento. Attualmente esso trova la sua disciplina nell'art. 380 del codice di procedura penale, il quale obbliga la polizia giudiziaria all'arresto di chi sia colto nella flagranza di un delitto per il quale la legge stabilisca la pena dell'ergastolo, ovvero, della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti.

L'obbligo dell'arresto trova una sua prima giustificazione, come è evidente, nella gravità tutta particolare dei reati flagranti considerati dalla norma; tale conclusione non è contraddetta dalle ulteriori previsioni, pure contenute nell'art. 380 c.p.p., di singoli titoli di reato che obbligano all'arresto: trattasi infatti, anche in tali casi, di delitti che denotano spiccatissima pericolosità sociale, quantunque puniti con pene inferiori, nel minimo o nel massimo, ai limiti fissati in via generale al primo comma. I più modesti di tali reati, se non si erra, sono quelli di furto in abitazione e furto con strappo di cui all'art. 625-*bis* c.p., che sono pur sempre colpiti dalla ragguardevole sanzione della reclusione da uno a sei anni più multa.

In secondo luogo, tutti i reati che impongono l'arresto in flagranza *ex* art. 380 c.p.p., hanno natura di delitti, e sono dunque caratterizzati dall'elemento psicologico del dolo, perché il sacrificio della libertà personale imposto all'imputato trova fondamento anche nel particolare atteggiamento dell'agente, deliberatamente volto alla violazione della legge.

L'art. 14, comma 5-*quinquies*, del d.P.R. n. 286/1998, nel testo risultante dopo l'entrata in vigore della legge n. 189/2002, introduce invece per la polizia giudiziaria un obbligo di arresto nella flagranza di un reato (quello di cui al comma 5-*ter*) che ha le seguenti, peculiari caratteristiche:

a) è un reato che lo stesso legislatore configura come di modesta gravità, essendo per esso stabilita la sanzione dell'arresto da sei mesi a un anno;

b) è un reato contravvenzionale, punibile anche a mero titolo di colpa.

Queste due caratteristiche allontanano assai la fattispecie incriminatrice in esame da tutte le altre ipotesi per le quali è stabilito l'obbligo di arresto in flagranza, e la avvicinano invece ai numerosissimi reati contravvenzionali in relazione ai quali è escluso non solo l'obbligo, ma anche la facoltà di arresto: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ai reati di fabbricazione senza le prescritte cautele di materie esplodenti (art. 678 c.p.: arresto fino a diciotto mesi più ammenda), porto abusivo di armi bianche per cui non è ammessa licenza (art. 699, comma 2 c.p.: arresto da diciotto mesi a tre anni), possesso ingiustificato di chiavi alterate (art. 707 c.p.: arresto da sei mesi a due anni), smaltimento non autorizzato di rifiuti pericolosi (art. 51, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 22/1997: arresto da sei mesi a due anni più ammenda) e molti altri ancora.

Sembra dunque innegabile che l'art. 14, comma 5-*quinquies*, introduce, per l'autore del reato di cui al comma 5-*ter*, un trattamento assai diverso (e ben più afflittivo) da quello previsto per tutti gli altri autori di reati contravvenzionali, anche più gravi, equiparando la sua posizione a quella degli autori dei gravissimi delitti dolosi di cui all'art. 380 c.p.p.

Se è vero che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire i casi in cui è imprescindibile incidere sulla libertà personale dell'imputato, è altrettanto vero che la nuova ipotesi di arresto in flagranza va ad inserirsi in un tessuto normativo del quale sembra doveroso, anche per il legislatore ordinario, conservare una qualche coerenza interna, proprio al fine di salvaguardare il principio costituzionale di eguaglianza formale che vuole trattate in modo non discriminatorio situazioni personali omogenee.

La rilevata disparità di trattamento risulta confermata, poi, laddove la previsione normativa in esame sia confrontata con l'altro caso di arresto in flagranza per reato contravvenzionale introdotto dalla legge n. 189/2002: ci si riferisce all'ipotesi di cui al nuovo art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla «legge Bossi - Fini», che punisce con l'identica pena dell'arresto da sei mesi a un anno lo straniero espulso che rientri nello Stato prima del termine consentito e senza autorizzazione del Ministro dell'interno: in questa ipotesi caratterizzata oltretutto da un elemento intenzionale particolarmente evidente (mentre per lo più l'inottemperanza all'ordine di allontanamento è dovuta a condotta semplicemente negligente o passiva), è previsto (art. 13, comma 13-*ter*) solo l'arresto facoltativo in flagranza, e non già obbligatorio.

Passando poi a valutare se le rilevate disparità di trattamento abbiano una ragionevole giustificazione, la risposta, ad avviso del remittente, sembra dover essere radicalmente negativa. Tuttavia i profili riguardanti la ragionevolezza del trattamento cautelare particolarmente rigoroso previsto dall'art. 14, comma 5-*quinqüies*, per la contravvenzione di cui al comma 5-*ter*, possono essere più compiutamente valutati in relazione al parametro di cui all'art. 13 della Costituzione.

2. — Violazione dell'art. 13, comma 3, Cost.

Poiché la disposizione di legge sopra indicata è destinata a comprimere la libertà personale, la verifica circa la sua legittimità costituzionale deve essere condotta, non soltanto con riferimento al principio di eguaglianza, ma anche in rapporto agli ulteriori e più pregnanti parametri costituzionali di cui all'art. 13 Cost., a norma del quale i provvedimenti provvisori destinati ad incidere sullo *status libertatis*, possono essere adottati dall'autorità amministrativa solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza» indicati tassativamente dalla legge.

Con questa disposizione, il costituente, nell'affidare al legislatore ordinario la disciplina dell'intervento dell'autorità di P.S. sulla libertà personale, ha contemporaneamente fissato un preciso limite alla discrezionalità del legislatore: occorre che l'intervento degli organi di P.G. sia giustificato da condizioni che lo rendano necessario ed urgente.

Ebbene, pare al remittente che proprio la complessiva disciplina positiva dettata dal legislatore per le fasi successive all'obbligatorio arresto in flagranza dell'autore del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, renda evidente la totale inutilità dell'arresto medesimo.

È incontrovertibile che, nell'impostazione generale del nostro sistema penale, l'arresto in flagranza di reato ad opera della polizia giudiziaria è connotato da una finalità anticipatoria degli effetti dell'applicazione, da parte del giudice, di una misura cautelare. Ciò emerge con evidenza dal disposto dell'art. 391, comma 5, c.p.p. il quale istituisce una corrispondenza diretta tra facoltà di arresto per delitto flagrante e potere del giudice di applicare una misura cautelare.

Ne consegue che, in linea generale, l'arresto in flagranza è privo di senso, laddove sia esclusa *ab origine*, la possibilità di applicare una misura cautelare in sede di convalida. Se non ci si inganna, il nostro ordinamento conosce una sola altra ipotesi di arresto in flagranza (peraltro facoltativo) in cui sia esclusa la possibilità di applicazione di una misura cautelare: quella in cui il conducente di un veicolo si dia alla fuga dopo un sinistro stradale con lesioni (art. 189, comma 6, del nuovo codice della strada). In questo caso, però, è agevole individuare il motivo, estremamente ragionevole, per cui è comunque possibile procedere all'arresto: vi è infatti l'impellente necessità della fisica apprensione di un soggetto che si sta dileguando, sottraendosi alle sue responsabilità di natura penale e risarcitoria.

Passando ora ad esaminare l'art. 14, commi 5-*ter* e *quinqüies*, del testo unico sugli stranieri, va detto innanzitutto che non si rinviene alcuna norma che consenta al giudice, una volta convalidato l'arresto, di adottare una qualche misura cautelare. L'arresto obbligatorio in flagranza, pertanto, è destinato per sua stessa natura, a sfociare immediatamente nella liberazione dell'arrestato. E si badi che a ciò potrà e dovrà provvedere non solo il giudice in sede di convalida, ma, ancor prima, lo stesso pubblico ministero che venga informato dell'arresto: come è noto, infatti, la regola generale è che laddove il p.m. non intenda chiedere l'applicazione di misure coercitive, dovrà disporre l'immediata liberazione dell'arrestato (art. 121 disp. att. c.p.p., applicabile *a fortiori* nelle ipotesi in cui l'applicazione di misure cautelari sia vietata *ex lege*, a prescindere da ogni valutazione discrezionale del p.m.).

Posto che il provvedimento coercitivo in esame non può conseguire quello che dovrebbe esserne lo scopo naturale (=anticipare gli effetti dell'applicazione di una misura cautelare da parte del giudice), occorre allora chiedersi quale sia, non solo la «eccezionale necessità ed urgenza», ma anche soltanto l'utilità di procedere a siffatto arresto, i cui effetti sono destinati alla immediata cessazione.

È forse possibile pensare a due risposte, nessuna delle quali, peraltro, appare minimamente convincente:

a) l'arresto obbligatorio sarebbe finalizzato alla successiva instaurazione del giudizio direttissimo.

La lettura delle citate disposizioni parrebbe suggerire che il legislatore abbia vagheggiato un congegno procedurale fulmineo: lo straniero viene obbligatoriamente arrestato, immediatamente processato subito dopo la convalida, condannato, nuovamente espulso ed accompagnato alla frontiera. Ma si tratta di un intento non compatibile con il nostro sistema processuale: basti pensare che l'imputato, dopo la convalida e la sua liberazione, ha il diritto di ottenere un termine a difesa (art. 558, comma 7, c.p.p.), il diritto di lasciare liberamente l'aula, il diritto di difendersi nelle successive udienze adducendo l'esistenza di un giustificato motivo per la propria inottempe-

ranza all'ordine del questore, infine il diritto di impugnare l'eventuale condanna in primo grado. Il meccanismo vagheggiato dal legislatore è dunque di impossibile funzionamento perchè si scontra con le regole generali del processo e con il diritto di difesa costituzionalmente garantito.

Ma, quel che più rileva, ipotizzare una finalizzazione necessaria dell'arresto obbligatorio al successivo giudizio direttissimo è frutto di una arbitraria confusione di piani non sovrapponibili, perché ai fini dell'instaurazione del giudizio direttissimo non è affatto necessario che vi sia stato, a monte, un arresto (obbligatorio o facoltativo) in flagranza; come è noto, il rito direttissimo presuppone semmai una situazione di particolare evidenza della prova a carico, non lo *status detentionis* dell'imputato: lo stesso art. 449 c.p.p. prevede, in termini generali, il rito direttissimo nei casi in cui l'imputato, mai arrestato e mai detenuto, abbia reso confessione; e il comma 2 dell'art. 450 c.p.p. contiene disposizioni procedurali proprio per l'ipotesi di citazione a giudizio direttissimo dell'imputato a piede libero; giudizi direttissimi senza previo arresto sono altresì previsti da disposizioni speciali, quali l'art. 6, ultimo comma, legge n. 122/1993 (relativo ai reati aggravati dalla finalità di discriminazione razziale o religiosa) e, prima del 1991, dall'art. 21, legge n. 47/1948, in tema di reati commessi col mezzo della stampa.

Il legislatore, pertanto, ben avrebbe potuto prevedere un'ipotesi di giudizio direttissimo obbligatorio senza alcuna necessità di imporre il previo arresto in flagranza dello straniero contravventore all'art. 14, comma 5-ter;

b) l'arresto obbligatorio sarebbe finalizzato alla successiva esecuzione dell'espulsione dell'arrestato con accompagnamento alla frontiera.

Come è noto, la legge n. 189/2002, nel modificare l'art. 13, d.lgs. n. 286/1998 (comma 4), ha stabilito che, diversamente che in passato, l'espulsione viene sempre eseguita mediante accompagnamento alla frontiera.

La velleitaria disposizione si scontra peraltro, sul piano attuativo, con innumerevoli difficoltà pratiche, di talché il legislatore ha previsto che ove l'immediato accompagnamento alla frontiera non possa aver luogo lo straniero sia trattenuto in un centro di permanenza temporanea, per la durata di trenta giorni, prorogabili per altri trenta (art. 14, comma 5).

Questa premessa è importante perché permette di evidenziare che:

1) l'amministrazione può sempre, autonomamente dall'autorità giudiziaria ed in qualunque momento, eseguire coattivamente l'espulsione;

2) l'amministrazione può fare affidamento su un periodo di complessivi 60 giorni per risolvere la difficoltà pratiche che ostacolano l'esecuzione dell'espulsione.

In questo quadro appare totalmente fuori della realtà immaginare che l'esecuzione dell'espulsione possa essere facilitata dall'arresto in flagranza dello straniero colpito da provvedimento di espulsione che si trattiene in territorio nazionale in violazione del successivo ordine di allontanamento del questore. Se la polizia, al momento dell'arresto dello straniero, è in condizione di procedere alla sua effettiva espulsione (per sopravvenuta identificazione del clandestino, reperimento di un vettore, ecc.) la miglior cosa è che vi dia corso senz'altro, e non ha alcuna utilità che conduca invece lo straniero in carcere (per vederlo poi liberare poco dopo dal p.m. o dal giudice); se invece la possibilità di allontanare effettivamente lo straniero non sussiste, non saranno certo poche ore di custodia (che oltretutto obbligano le forze di polizia ad occuparsi non più dell'espulsione, bensì degli atti di polizia giudiziaria!) che potranno modificare tale situazione di impotenza.

Da qualunque punto di vista lo si consideri, pertanto, l'arresto obbligatorio in esame risulta essere un'attività priva di qualsivoglia utilità. Esso non appare giustificato da alcuna ragione di necessità o urgenza, onde la sua introduzione ad opera del legislatore si pone in contrasto con la citata norma costituzionale.

3. — Violazione dell'art. 97 Cost.

La rilevata inutilità dell'arresto obbligatorio in flagranza del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, t.u. stranieri si accompagna, nella quotidiana applicazione concreta dell'istituto, a conseguenze pratiche sulle quali sembra doveroso insistere, perché esse evidenziano come la norma denunciata contrasti anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione consacrato nell'art. 97 Cost.

La nuova norma ha comportato un sensibile aggravio di lavoro per ufficiali ed agenti di P.G., i quali sono ora obbligati a procedere all'arresto (con tutti gli incumbenti conseguenti: redazione del verbale di arresto, informativa alle autorità diplomatiche o consolari, al p.m., al difensore, conduzione in carcere ecc.) ogniqualvolta si imbattano in uno straniero che versi nelle condizioni di cui al comma 5-ter, senza alcuno spazio di discrezionalità.

A ciò si aggiunge l'impegno di mezzi e uomini dell'amministrazione penitenziaria, che deve curare le formalità matricolari per gli arrestati nonché provvedere alle numerose traduzioni presso l'autorità giudiziaria e ritorno.

Infine, viene sovraccaricata anche l'attività dei tribunali, con un sensibile aumento delle udienze di convalida, nelle quali, tra l'altro, è quasi sempre necessaria la nomina di un interprete (con i conseguenti costi).

Questo consistente e articolato dispendio di energie e risorse sarebbe tollerabile da parte della collettività se permettesse di conseguire risultati apprezzabili, ma la liberazione degli arrestati, ineluttabilmente disposta in esito al giudizio di convalida, lascia in tutti i protagonisti del procedimento l'amara quanto evidente sensazione di aver profuso un impegno vano.

Non potendo la convalida aver luogo nei termini improrogabilmente stabiliti dalla legge, l'arrestato dovrà essere immediatamente liberato se non detenuto per altra causa. È appena il caso di notare che ciò non fa venir meno l'utilità di una pronuncia della Corte costituzionale sulla questione sopra esposta, perché permane la sua rilevanza ai fini dell'accertamento della legittimità dell'operato della P.G. e della conseguente convalida dell'arresto.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 e segg. legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, del d.lgs. n. 286/1998, come sostituito dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal comma 5-ter, sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto, per violazione degli artt. 3, 13 e 97 Cost., come esplicitato in motivazione;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Azzarwalli Kalid se non detenuto per altra causa;

Sospende il giudizio di convalida sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, addì 9 novembre 2002

Il giudice: GALLO

03C0258

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

LIBRERIE CONCESSIONARIE PRESSO LE QUALI È IN VENDITA LA GAZZETTA UFFICIALE

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

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

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
73100	LECCE	LIBRERIA LECCE SPAZIO VIVO	Via Palmieri, 30	0832	241131	303057
74015	MARTINA FRANCA (TA)	TUTTOUFFICIO	Via C. Battisti, 14/20	080	4839784	4839785
98122	MESSINA	LIBRERIA PIROLA MESSINA	Corso Cavour, 55	090	710487	662174
20100	MILANO	LIBRERIA CONCESSIONARIA I.P.Z.S.	Galleria Vitt. Emanuele II, 11/15	02	865236	863684
20121	MILANO	FOROBONAPARTE	Foro Buonaparte, 53	02	8635971	874420
70056	MOLFETTA (BA)	LIBRERIA IL GHIGNO	Via Campanella, 24	080	3971365	3971365
80139	NAPOLI	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
80134	NAPOLI	LIBRERIA GUIDA 1	Via Portalba, 20/23	081	446377	451883
80129	NAPOLI	LIBRERIA GUIDA 2	Via Merliani, 118	081	5560170	5785527
84014	NOCERA INF. (SA)	LIBRERIA LEGISLATIVA CRISCUOLO	Via Fava, 51	081	5177752	5152270
28100	NOVARA	EDIZIONI PIROLA E MODULISTICA	Via Costa, 32/34	0321	626764	626764
90138	PALERMO	LA LIBRERIA DEL TRIBUNALE	P.za V.E. Orlando, 44/45	091	6118225	552172
90138	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Piazza E. Orlando, 15/19	091	334323	6112750
90128	PALERMO	LIBRERIA S.F. FLACCOVIO	Via Ruggero Settimo, 37	091	589442	331992
90145	PALERMO	LIBRERIA COMMISSIONARIA G. CICALA INGUAGGIATO	Via Galileo Galilei, 9	091	6828169	6822577
90133	PALERMO	LIBRERIA FORENSE	Via Maqueda, 185	091	6168475	6172483
43100	PARMA	LIBRERIA MAIOLI	Via Farini, 34/D	0521	286226	284922
06121	PERUGIA	LIBRERIA NATALE SIMONELLI	Corso Vannucci, 82	075	5723744	5734310
29100	PIACENZA	NUOVA TIPOGRAFIA DEL MAINO	Via Quattro Novembre, 160	0523	452342	461203
59100	PRATO	LIBRERIA CARTOLERIA GORI	Via Ricasoli, 26	0574	22061	610353
00192	ROMA	LIBRERIA DE MIRANDA	Viale G. Cesare, 51/E/F/G	06	3213303	3216695
00195	ROMA	COMMISSIONARIA CIAMPI	Viale Carso, 55-57	06	37514396	37353442
00195	ROMA	LIBRERIA MEDICHINI CLODIO	Piazzale Clodio, 26 A/B/C	06	39741182	39741156
00161	ROMA	L'UNIVERSITARIA	Viale Ippocrate, 99	06	4441229	4450613
00187	ROMA	LIBRERIA GODEL	Via Poli, 46	06	6798716	6790331
00187	ROMA	STAMPERIA REALE DI ROMA	Via Due Macelli, 12	06	6793268	69940034
45100	ROVIGO	CARTOLIBRERIA PAVANELLO	Piazza Vittorio Emanuele, 2	0425	24056	24056
84100	SALERNO	LIBRERIA GUIDA 3	Corso Garibaldi, 142	089	254218	254218
63039	SAN BENEDETTO D/T (AP)	LIBRERIA LA BIBLIOFILA	Via Ugo Bassi, 38	0735	587513	576134
07100	SASSARI	MESSAGGERIE SARDE LIBRI & COSE	Piazza Castello, 11	079	230028	238183
96100	SIRACUSA	LA LIBRERIA	Piazza Euripide, 22	0931	22706	22706
10121	TORINO	LIBRERIA DEGLI UFFICI	Corso Vinzaglio, 11	011	531207	531207
10122	TORINO	LIBRERIA GIURIDICA	Via S. Agostino, 8	011	4367076	4367076
21100	VARESE	LIBRERIA PIROLA	Via Albuzzi, 8	0332	231386	830762
37122	VERONA	LIBRERIA L.E.G.I.S.	Vicolo Terese, 3	045	8009525	8038392
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238



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

€ 10,40