

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 17

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 30 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. 134. Ordinanza 27 marzo - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Disposizione di legge delegante su cui si fonda la norma del decreto delegato censurata - Riferimento errato - Individuazione delle disposizioni cui deve riferirsi la censura.

- Legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 3, comma 1, lettera c); d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285, art. 13.

Reati e pene - Reato di immissione sul mercato di preparati pericolosi - Attuazione di direttiva comunitaria per mezzo di decreti delegati - Ritenuta insufficiente specificazione dei criteri e principî direttivi contenuti nella legge di delegazione e indeterminatezza della norma incriminatrice - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lettera c) - (*recte*: legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 3, comma 1, lettera c); d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285, art. 13.
- Costituzione, artt. 25, comma secondo, e 76.

Reati e pene - Reato di immissione sul mercato di preparati pericolosi - Sanzione per omessa etichettatura in lingua nazionale - Attuazione di direttiva comunitaria per mezzo di decreti delegati - Ritenuto eccesso di delega - Questione proposta «in via subordinata» dalla parte privata - Censura estranea all'ordinanza del giudice *a quo* - Insuscettibilità ad essere oggetto di scrutinio di costituzionalità

Pag. 19

N. 135. Sentenza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Sopravvenuto intervento legislativo sostitutivo della disposizione censurata - Non incidenza sul contenuto della disciplina.

Esecuzione della pena - Condannato all'ergastolo per uno dei delitti di cui alla norma censurata - Ammissione alla liberazione condizionale - Esclusione in assenza della collaborazione con la giustizia - Lamentata lesione dei principî della funzione rieducativa della pena e del reinserimento sociale del condannato - Non fondatezza della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, come modificato dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356.
- Costituzione, art. 27, comma terzo

» 23

N. 136. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione obbligatoria - Infortunio subito dal lavoratore in permesso sindacale - Esclusione della tutela assicurativa - Lamentata disparità di trattamento rispetto al lavoratore in aspettativa sindacale ed insufficiente copertura previdenziale - Non assimilabilità delle situazioni comparate - Manifesta infondatezza della questione.

– D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4.

– Costituzione, artt. 3 e 38 Pag. 27

N. 137. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato minorenni - Custodia cautelare - Inapplicabilità della misura per i reati di furto con strappo e furto in abitazione - Irragionevolezza nel sistema delle misure cautelari minorili, nonché disparità di trattamento rispetto ai maggiorenni e tra minorenni prima e dopo l'introduzione della norma censurata - Manifesta infondatezza della questione.

– D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 23.

– Costituzione, art. 3 » 29

N. 138. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera - Convalida da parte del pubblico ministero - Lamentato difetto di tutela e disparità di trattamento rispetto al trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e assistenza - *Jus superveniens* sulla spettanza del potere di convalida - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

– D.L. 4 aprile 2002, n. 51, art. 2.

– Costituzione, art. 3 » 31

N. 139. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Affidamento in prova al servizio sociale - Sopravvenienza di un titolo di esecuzione di altra pena detentiva - Prosecuzione della misura alternativa alla detenzione, subordinata al mero computo della pena e non anche alla valutazione di ogni altro elemento di meritevolezza - Lamentato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza della questione.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 51-bis.

– Costituzione, art. 27, comma terzo » 34

N. 140. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta locale sul reddito (ILOR) - Determinazione in base a parametri statistici, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata lesione della riserva di legge, del diritto di difesa per l'asserita introduzione di una presunzione assoluta e del principio di capacità contributiva - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 181, 184 e 186.
- Costituzione, artt. 23, 24, 53 e 95.

Imposta locale sul reddito (ILOR) - Determinazione in base a parametri statistici, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata esclusione della prova testimoniale - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 181, 184 e 186.
- Costituzione, art. 24

Pag. 36

N. 141. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Accertamento - Potere di integrazione o di modifica di precedenti accertamenti, soltanto sulla base di sopravvenuti nuovi elementi e non anche di elementi già a disposizione - Notificazione entro termini di decadenza - Prospettata violazione del principio di parità tra fisco e contribuente (a fronte della rettificabilità, senza decadenza, della erronea dichiarazione dei redditi), e del principio di autotutela dell'amministrazione - Omessa descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, e insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 43, terzo comma.
- Costituzione, art. 97, primo comma

» 38

N. 142. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tasse sulle concessioni governative - Tassa di mantenimento dell'iscrizione nel registro delle imprese - Diritto al rimborso di tassa indebitamente versata - Richiesta di restituzione entro un termine triennale di decadenza - Lamentata mancata diversificazione del rimborso da indebito rispetto a quello da errore - Questione già dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto cadente su norma non applicabile alla fattispecie dedotta - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 13, secondo comma.
- Costituzione, art. 3

» 40

N. 143. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Condotta antisindacale della pubblica amministrazione - Controversie promosse dalle organizzazioni sindacali - Giurisdizione del giudice ordinario, ancorché si tratti di comportamenti lesivi di situazioni soggettive inerenti al rapporto di impiego, come tali ricadenti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Prospettata irragionevolezza, con lesione del diritto di difesa del pubblico dipendente e del principio del giudice naturale - Questione risolvibile in un problema di interpretazione della norma denunciata - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25

» 42

N. 144. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Diritti soggettivi del pubblico dipendente - Controversie relative a questioni attinenti al periodo, del rapporto di lavoro, anteriore al 30 giugno 1998 - Proponibilità, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000 - Prospettata ingiustificata sperequazione dei pubblici dipendenti rispetto ai lavoratori privati, godenti di più ampi termini prescrizionali, nonché lesione della tutela giurisdizionale e del diritto alla retribuzione - Intervenuta abrogazione della disposizione censurata - Omessa motivazione in ordine alla perdurante applicabilità della stessa - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 45, comma 17.

- Costituzione, artt. 3, 24 e 36 Pag. 46

N. 145. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Materiale impossibilità di contestazione immediata - Ipotesi in cui il veicolo sia già distante dal luogo di accertamento dell'illecito o, comunque, non possa essere fermato in tempo utile e nei modi regolamentari - Ricorso alla notifica dell'infrazione - Prospettata violazione del diritto di difesa - Questione riferita a norma regolamentare - Difetto di competenza della Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 384, lettera e).

- Costituzione, art. 24, secondo comma » 49

N. 146. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo minorile - Definizione del processo nell'udienza preliminare, subordinata al consenso dell'imputato minorenni anche nell'ipotesi di sentenza di non luogo a procedere pienamente liberatoria o per improcedibilità - Prospettata irragionevolezza, con disparità di trattamento dei minorenni rispetto agli imputati adulti - Questione già definita con pronuncia di parziale accoglimento nel senso richiesto - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 32, comma 1, come modificato dall'art. 22 della legge 1° marzo 2001, n. 63.

- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo, quarto e quinto comma » 51

N. 147. Ordinanza 9 - 24 aprile 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricusazione del giudice - Esclusione della facoltà delle parti di ricusare il giudice, chiamato a celebrare l'udienza preliminare, quando abbia già pronunciato sentenza su richiesta (ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.), nei confronti di imputati a titolo di concorso nel medesimo reato - Prospettata violazione dei principî di eguaglianza, di imparzialità e terzietà del giudice nonché del diritto di difesa - Difetto di legittimazione del giudice a quo a sollevare l'incidente di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 37, comma 1, lettera a).

- Costituzione, artt. 3, 24 e 111 » 53

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2003 (della Regione Emilia-Romagna).

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Riforma dell'IRPEF - Previsione di una quota di deduzione dal reddito imponibile, suscettibile di comportare un risparmio d'imposta - Effetti sulla debenza delle addizionali IRPEF regionali e comunali - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 2.
- Costituzione, art. 119, comma quarto.

Imposte e tasse - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per Comuni e Regioni, nonché della maggiorazione dell'aliquota IRAP di spettanza regionale, in attesa del raggiungimento di un accordo sul c.d. federalismo fiscale - Modificazioni alla disciplina dell'IRAP comportanti riduzione del gettito relativo - Introduzione 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 di potestà legislativa regionale - 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.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Disposizioni sull'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 di valore superiore a 50.000 euro - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata - Previsione di responsabilità amministrativa per la violazione dei suddetti obblighi - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Esorbitanza dalla legislazione statale volta a tutelare la concorrenza e la trasparenza del mercato - Contraddittoria qualificazione di disposizioni analitiche come «norme di principio e di coordinamento» e contestuale previsione di rilevanti deroghe ad esse.

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

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare - Disciplina demandata a successivi regolamenti ministeriali di delegificazione - Applicabilità alle Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive e concorrenti - Invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni nelle materie non riservate allo Stato.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 25.
- Costituzione, art. 117.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Istituzione del fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese - Determinazione, con successivi decreti ministeriali «di natura non regolamentare», delle modalità di funzionamento, dei progetti da finanziare e della ripartizione fra le amministrazioni interessate - Denunciata attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di poteri normativi ed amministrativi lesivi dell'autonomia

finanziaria, legislativa e amministrativa regionale - Invasione di potestà legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa, anziché previa consultazione, con la Conferenza unificata (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, comma secondo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Istituzione del fondo speciale «PC ai giovani» - Prevista gestione con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» - Denunciata attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di poteri normativi ed amministrativi lesivi dell'autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa delle Regioni - Invasione di potestà legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

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

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche Amministrazioni - Potere del Ministro dell'economia di stabilire criteri, modalità e tempi per l'attuazione - Mancata previsione dell'intesa, anziché della mera consultazione, con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 28, comma 5.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2003 - Trasmissione telematica del rendiconto di gestione alla Sezione enti locali della Corte dei conti - Potere del Ministro dell'economia di stabilire tempi e modalità con decreto «di natura non regolamentare», sentita la Conferenza Stato-città - Mancata previsione della necessità di previa intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione - Incidenza sulla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione degli enti locali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 28, comma 6, sostitutivo dell'art. 227, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Finanza 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 da ripartire secondo criteri fissati d'intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con l'autonomia finanziaria e di spesa attribuita alle Regioni dalla riforma costituzionale - Violazione della competenza legislativa regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Impedimento alla possibilità per le Regioni di assumere decisioni di spesa.

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

Turismo e industria alberghiera - Norme della legge finanziaria 2003 - Regolamentazione e criteri di riparto del fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica - Denunciata incidenza in materia di esclusiva spettanza regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Importo compensativo della perdita di gettito causata alle Regioni dalla riduzione dell'accisa sulle benzine negli anni 2001 e 2002 - Ripartizione tra le Regioni con decreto del Ministro dell'economia - Mancata previsione dell'intesa, anziché della mera consultazione, con la Conferenza Stato-Regioni - Denunciata illegittimità costituzionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Divieto per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento - Sanzioni per l'inosservanza - Nullità degli atti e dei contratti, nonché irrogazione di sanzioni pecuniarie agli amministratori da parte della Corte dei conti - Denunciata lesione di attribuzioni regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 15.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza locale - Norme della legge finanziaria 2003 - Sovracanoni annui dovuti dai concessionari di derivazioni di acque per uso idroelettrico - Fissazione delle basi di calcolo - Denunciata invasione di competenze legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 31, comma 10.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Rinnovi contrattuali e contrattazione integrativa - Atti di indirizzo dei comitati di settore nei confronti dell'ARAN relativi al comparto Regioni-autonomie locali - Obbligo di uniformarsi ai criteri previsti per il personale statale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di personale delle Regioni e degli enti locali - Lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa regionale - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 33, comma 4, secondo periodo.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle Regioni - Obbligo di rideterminazione degli organici secondo il principio di invarianza della spesa, individuazione provvisoria delle dotazioni in attesa della rideterminazione, divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato, rinvio a futuri decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata) della fissazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali e dal contenuto tipico della legge finanziaria - Invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale regionale - Irragionevolezza.

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

Istruzione pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica - Riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici, secondo criteri e parametri fissati dal Ministro dell'istruzione - Riconduzione dell'orario degli insegnanti a quello obbligatorio - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di istruzione - Irrazionalità della disposizione statale nel suo complesso.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 35 (in particolare commi 1 e 2).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo.

Previdenza e assistenza sociale - Norme della legge finanziaria 2003 - Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali - Ripartizione annuale con decreti ministeriali, d'intesa con la Conferenza unificata - Destinazione di una quota percentuale a sostegno delle famiglie di nuova costituzione - Fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili - Assoggettamento dell'utilizzo dei fondi ad un termine decadenziale - Attribuzione alla federazione maestri del lavoro di un contributo a carico del fondo per l'occupazione - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di politiche sociali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 46, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Formazione professionale - Norme della legge finanziaria 2003 - Finanziamenti per la formazione professionale - Potere del Ministro del lavoro di definire criteri e modalità di destinazione - Denunciata violazione della potestà legislativa, finanziaria e amministrativa delle Regioni - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 47.

Formazione professionale - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondi interprofessionali per la formazione continua - Istituzione e gestione a livello nazionale - Denunciata invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni - Lesione di potestà amministrative regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 48 (modificativo dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Adempimenti cui sono tenute le Regioni ai fini dell'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005 - Svolgimento continuativo dei servizi diagnostici e previsione della decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere - Denunciata sperequazione tra risorse finanziarie e prestazioni stabilite dallo Stato - Contrasto con i principi riguardanti la pubblica amministrazione e il lavoro nell'amministrazione - Lesione dell'autonomia legislativa regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 4, in particolare, lett. *c)* e *d)*.
- Costituzione, artt. 4, 51, 97, 117 e 119, comma quarto.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Organizzazione e finanziamento di congressi, convegni e riunioni da parte delle imprese farmaceutiche autorizzate all'immissione in commercio di medicinali - Riduzione al 50 per cento, eccezion fatta per gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua - Denunciata violazione di competenze regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 19.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Realizzazione del Centro nazionale di adroterapia oncologica - Mancata previsione dell'intesa con le Regioni ai fini delle scelte relative alla localizzazione e alle attività - Denunciata violazione di competenze regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 21.

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico - Attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri di poteri normativi e amministrativi per la gestione e ripartizione - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di ricerca scientifica - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 56.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118, comma secondo, e 119.

Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2003 - Disposizioni per l'insediamento nelle zone di montagna - Estensione ai comuni montani con meno di 5000 abitanti delle misure per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno - Determinazione di criteri e procedure da parte del CIPE - Denunciata violazione di competenze regionali - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa, anziché previa consultazione, con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 67.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 119.

Agricoltura - Norme della legge finanziaria 2003 - Finanziamenti destinati all'attuazione di regolamenti comunitari - Attribuzione all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Trasferimento di una quota all'analogo organismo regionale (AGREA) operante in Emilia-Romagna - Mancata previsione - Denunciata discriminazione nei confronti di tale Regione - Violazione del principio di ragionevolezza - Impugnazione proposta in via cautelativa.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 69, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2003 - Contributi a carico dei fondi rotativi per le imprese - Attribuzione secondo criteri e modalità stabiliti da successivi decreti interministeriali «di natura non regolamentare», sulla base di disposizioni qualificate come «norme di principio e di coordinamento» - Denunciata previsione di poteri regolamentari e di sovvenzione statali in materia di competenza residuale delle Regioni - Esorbitanza dal «coordinamento della finanza pubblica» spettante allo Stato - Lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato - Norme della legge finanziaria 2003 - Beni immobili demaniali o patrimoniali non trasferiti alla «Patrimonio dello Stato S.p.a.» né suscettibili di utilizzazione per usi governativi - Concessione o locazione ad istituzioni di assistenza e beneficenza ed enti religiosi che perseguono finalità umanitarie o culturali - Denunciata esorbitanza dalle materie di competenza (esclusiva o concorrente) dello Stato - Incidenza su scelte di politica sociale di spettanza regionale - Riduzione del valore e della possibilità di impiego di beni destinati in prospettiva a far parte del patrimonio di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 80, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119, comma sesto.

Sport - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina dell'attività sportiva dilettantistica - Rinvio a successivi regolamenti di delegificazione degli aspetti organizzativi di tali attività, attribuzione al CONI di poteri amministrativi e normativi in ordine alla gestione del registro delle società e delle associazioni dilettantistiche sportive, obbligo di iscrizione a tale registro per accedere ai contributi pubblici, criteri per l'uso e l'affidamento della gestione degli impianti sportivi scolastici e degli enti territoriali - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare spettanti alle Regioni in materia di ordinamento sportivo - Incidenza sulle potestà amministrative regionali - Lesione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di impianti sportivi - Violazione dell'autonomia degli enti locali e delle istituzioni scolastiche.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 90, commi 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo.

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 - Attribuzione al Ministro del lavoro, con norme di dettaglio, di poteri normativi e amministrativi relativi alla gestione del fondo - Denunciata invasione della potestà legislativa delle Regioni in materia di servizi sociali - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118, comma secondo, e 119

n. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2003 (della Regione Veneto).

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Riforma dell'IRPEF - Previsione di una quota di deduzione dal reddito imponibile e rimodulazione delle detrazioni di imposta - Effetti sulla debenza delle addizionali IRPEF regionali e comunali - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 2.
- Costituzione, art. 119, comma quarto.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per Comuni e Regioni, in attesa del raggiungimento di un accordo sul c.d. federalismo fiscale - Denunciata compressione dell'autonomia finanziaria e della potestà legislativa regionale - Contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica rinvenibili nella disciplina vigente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 3.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, 118 e 119.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della legge finanziaria 2003 - Previsione di riduzioni dell'IRAP sotto forma di deduzioni dalla base imponibile - Pro-ruga delle agevolazioni transitorie (mediante riduzione delle aliquote) stabilite per i soggetti operanti nel settore agricolo - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative - Impedimento alla possibilità per le Regioni stesse di assumere decisioni di spesa.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 5 e 19.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, 118 e 119.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Provvedimenti di riconoscimento di debito delle pubbliche amministrazioni - Prevista trasmissione agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti - Denunciata previsione di norma di dettaglio, invasiva della potestà regionale concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - Incerta finalità del nuovo incumbente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 23.
- Costituzione, artt. 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche - Obbligo di espletare procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e degli appalti pubblici di servizi di valore superiore a 50.000 euro - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata, con obbligo di darne comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti - Previsione di responsabilità amministrative per la violazione dei suddetti obblighi - Qualificazione di tali disposizioni come «norme di principio e di coordinamento» per le Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali di tipo esclusivo e di tipo concorrente - Invasione della potestà legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di appalti pubblici e di disciplina sostanziale degli illeciti amministrativi e contabili di amministratori e dipendenti regionali - Contraddittorietà - Contrasto con il principio di buon andamento della p.a.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 24.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lett. e), g), l) e p), terzo, e quarto.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina del pagamento e della riscossione di somme di modesto ammontare - Rinvio a successivi regolamenti ministeriali delegati e contestuale individuazione legislativa dei relativi contenuti - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 25.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle Regioni - Obbligo di rideterminazione degli organici secondo il principio di invarianza della spesa, individuazione provvisoria delle dotazioni in attesa della rideterminazione, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato, potere del Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata) di fissare criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo indeterminato - Denunciata compressione dell'autonomia legislativa e amministrativa in rapporto alle esigenze organizzative delle Regioni - Fissazione di parametri slegati dalle concrete realtà regionali - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della p.a. - Esorbitanza dalle competenze statali - Invasione della potestà residuale spettante alle Regioni in materia di ordinamento del personale regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 118.

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, contenuto delle domande e criteri per la concessione dei finanziamenti - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa statale - Invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di assistenza e beneficenza - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.....

Pag. 78

- n. 10. Ricorso per conflitto di attribuzione, depositato in cancelleria il 27 marzo 2003 (del Tribunale di Brescia).

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 8 febbraio 2001, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per diffamazione aggravata nei confronti del dott. Gherardo Colombo concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Brescia per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati 8 febbraio 2001.
- Cost., art. 68, primo comma

» 88

- n. 11. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 marzo 2003 (della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Lavoro (collocamento al) - Bando per la nomina diretta di consiglieri di parità, ai sensi del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196 - Nomina diretta di consigliere e consiglieri di parità, regionali e provinciali, effettivi e supplenti, con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro per le pari opportunità, per le Regioni e Province che non abbiano effettuato la preventiva designazione nel termine prescritto dall'art. 2, comma 4 del decreto legislativo sopra menzionato - Dedotta violazione della sfera di competenza regionale, già disciplinata con normativa regionale.

- Decreto Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro per le pari opportunità di Roma del 30 dicembre 2002.
- Statuto regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, nn. 1 e 1-bis e 8; d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, art. 10; Statuto Friuli-Venezia Giulia 2 febbraio 2001, n. 2, art. 2.....

» 92

- N. 12. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 marzo 2003 (della Corte d'appello di Bologna).

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 17 marzo 1998.
- Cost., art. 68, primo comma

Pag. 95

- N. 207. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Cagliari del 22 gennaio 2003.

Straniero e apolide - Straniero detenuto condannato a pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni - Espulsione disposta dal magistrato di sorveglianza a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione - Afflittività dell'espulsione configurata quale sanzione penale - Automatismo della stessa - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Irragionevolezza sotto diversi profili - Contrasto del procedimento di applicazione della sanzione con i diritti inviolabili dell'uomo, con i principi del giusto processo, in particolare con il principio del contraddittorio tra le parti, in condizione di parità.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, commi 5 e seguenti (come modificato dall'art. 15 della legge 30 luglio 2002, n. 189).
- Costituzione artt. 2, 3, 27, terzo comma, 111, primo e secondo comma

» 97

- N. 208. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 30 gennaio 2003.

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 - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Lesione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- Codice di procedura penale, art. 558, in combinato disposto con gli artt. 13 e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 24, 101 e 111

» 103

- N. 209. Ordinanza del Tribunale di Genova del 3 febbraio 2003.

Lavoro (tutela del) - Lavoratrici madri - Libere professioniste - Adozione di minori - Indennità di maternità - Spettanza anche se il minore abbia superato i sei anni di età e fino al compimento del dodicesimo anno, in caso di minore di nazionalità italiana e al compimento della maggiore età, in caso di minore di nazionalità straniera - Mancata previsione - Ingiustificato deterioro trattamento delle lavoratrici libere professioniste rispetto alle lavoratrici dipendenti - Incidenza sui principi di tutela della maternità ed infanzia e della donna lavoratrice.

- D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 72.
- Costituzione artt. 3, 31 e 37

» 106

- N. 210. Ordinanza del g.u.p. del Tribunale di Velletri dell'8 gennaio 2003.
- Reati e pene - Delitti contro l'amministrazione della giustizia - Casi di non punibilità - Reato di false dichiarazioni o attestazioni in atti destinate all'attività giudiziaria - Applicazione dell'esimente a favore di chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare se medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto a reati analoghi o più gravi.**
- Codice penale, art. 384, primo comma.
 - Costituzione artt. 3, 24 e 111 Pag. 108
- N. 211. Ordinanza del Tribunale di Ferrara del 4 febbraio 2003.
- Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Indeterminatezza della locuzione «senza giustificato motivo» - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale - Lesione del diritto di difesa.**
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 24 e 25 » 109
- N. 212. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 13 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 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.**
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo » 111
- N. 213. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 13 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 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.**
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo » 115
- N. 214. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 28 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 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.**
- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-quinquies, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
 - Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo » 118

n. 215. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 28 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 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.

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

Pag. 122

n. 216. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 22 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 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.

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

» 125

n. 217. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 23 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 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.

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

» 129

n. 218. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 29 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 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.

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

» 132

N. 219. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 10 febbraio 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 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo

Pag. 136

N. 220. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 10 febbraio 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 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo

» 139

N. 221. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 12 febbraio 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 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo

» 143

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 134

Ordinanza 27 marzo - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Disposizione di legge delegante su cui si fonda la norma del decreto delegato censurata - Riferimento errato - Individuazione delle disposizioni cui deve riferirsi la censura.

– Legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 3, comma 1, lettera *c*); d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285, art. 13.

Reati e pene - Reato di immissione sul mercato di preparati pericolosi - Attuazione di direttiva comunitaria per mezzo di decreti delegati - Ritenuta insufficiente specificazione dei criteri e principi direttivi contenuti nella legge di delegazione e indeterminatezza della norma incriminatrice - Manifesta infondatezza della questione.

– Legge 24 aprile 1998, n. 128, art. 2, comma 1, lettera *c*) - (*recte*: legge 6 febbraio 1996, n. 52, art. 3, comma 1, lettera *c*); d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285, art. 13.

– Costituzione, artt. 25, comma secondo, e 76.

Reati e pene - Reato di immissione sul mercato di preparati pericolosi - Sanzione per omessa etichettatura in lingua nazionale - Attuazione di direttiva comunitaria per mezzo di decreti delegati - Ritenuto eccesso di delega - Questione proposta «in via subordinata» dalla parte privata - Censura estranea all'ordinanza del giudice *a quo* - Insuscettibilità ad essere oggetto di scrutinio di costituzionalità.

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. 2 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle comunità europee — Legge comunitaria 1995-1997), e 13 del d.lgs. 16 luglio 1998, n. 295 (*recte*: 285) (Attuazione di direttive comunitarie in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi, a norma dell'articolo 38 della legge 24 aprile 1998, n. 128), promosso con ordinanza del 9 novembre 2001 dal Tribunale di Venezia, iscritta al n. 309 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione di Zancanaro Pier Luigi nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2003 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avvocato Giuseppe M. Sacco per Zancanaro Pier Luigi nonché l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 9 novembre 2001, pervenuta a questa Corte il 14 giugno 2002, il Tribunale penale di Venezia, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 25, secondo comma, e 76 della Costituzione, dell'art. 2, comma 1, lettera *c*, della legge

24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle comunità europee - legge comunitaria 1995-1997), e dell'art. 13 del decreto legislativo 16 luglio 1998, n. 295 (*recte*: 285) (Attuazione di direttive comunitarie in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi, a norma dell'articolo 38 della legge 24 aprile 1998, n. 128);

che il remittente premette di dover giudicare un imputato del reato previsto e punito dall'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998 — immissione sul mercato di preparati pericolosi in violazione delle disposizioni in tema di imballaggio e di etichettatura e delle disposizioni in tema di classificazione dei preparati medesimi, contenute nel medesimo decreto legislativo o nelle norme da esso richiamate —, e afferma che tale norma delegata trova la sua fonte nella delega di cui alla legge n. 128 del 1998, la quale, all'art. 2, comma 1, lettera c, detta i criteri direttivi generali per la determinazione delle sanzioni penali o amministrative per le infrazioni alle disposizioni dei decreti legislativi ivi previsti;

che, secondo il medesimo remittente, trattandosi di un decreto legislativo delegato, il precetto penale dovrebbe «rispondere a criteri di rigore analiticità e chiarezza al fine di non contrastare con il combinato disposto degli articoli 76 e 25, secondo comma, della Costituzione»; mentre la disposizione denunciata della legge di delega, là dove prevede la possibilità di stabilire sanzioni penali nei soli casi in cui le infrazioni ledano o espongano a pericolo interessi generali dell'ordinamento interno del tipo di quelli tutelati dagli articoli 34 e 35 della legge 24 novembre 1981, n. 689, difetterebbe di tali presupposti;

che, infatti, ad avviso del giudice *a quo*, per «l'ampiezza esorbitante delle materie» risultanti dalle citate disposizioni della legge n. 689 del 1981 (le quali, ai fini della esclusione dalla depenalizzazione di reati, puniti con pene pecuniarie, previsti dalla legislazione preesistente, si riferiscono all'intero codice penale e ad un'ampissima serie di ambiti), nonché per la vaghezza e genericità del dettato normativo, non sarebbe soddisfatta la necessità che «il precetto penale delegato contenga determinazioni chiare e certe», poiché il riferimento agli interessi generali dell'ordinamento individuati in base a criteri ispiratori «troppo ampi e indeterminati» non consentirebbe di precisare quali siano gli interessi da proteggere né di individuare quali lesioni di questi interessi meritino sanzione penale;

che si è costituito l'imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione;

che, secondo la parte privata, lo strumento del decreto delegato non sarebbe idoneo ad assolvere alla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 25 Cost., a ciò ostando le esigenze di certezza proprie della fattispecie incriminatrice, nonché la necessità che il diritto penale sia sorretto da una «legittimazione democratica» particolarmente robusta, assicurabile solamente attraverso il confronto parlamentare (imperativo reso particolarmente acuto dalla proliferazione, verificatasi a detta della parte negli ultimi anni, di interventi in campo penale condotti attraverso leggi delega di iniziativa governativa, tra le quali la cd. legge comunitaria);

che, prosegue la parte, in casi di siffatta natura (attuazione per mezzo di decreti delegati di direttive comunitarie), il cd. deficit democratico da cui la comunità sarebbe afflitta verrebbe ad indebolire ulteriormente lo spazio partecipativo assegnato al Parlamento e ad esaltare il ruolo dell'Esecutivo, atteso che «il perno dei processi decisionali comunitari è il Consiglio dell'Unione Europea», sicché, in tale contesto, la delega legislativa non potrebbe divenire strumento «ordinario di politica penale» e si imporrebbe, in ogni caso, un controllo particolarmente rigoroso da parte del Parlamento nazionale nel corso del procedimento di legislazione delegata, tramite la formulazione di stringenti principi e criteri direttivi;

che, al contrario, secondo la parte privata, l'art. 2 della legge delega, rinviando agli artt. 34 e 35 della legge n. 689 del 1981, ai fini della scelta tra sanzione penale e sanzione amministrativa, si varrebbe di una formula «vaga e controversa», e comunque troppo ampia per indirizzare adeguatamente l'attività di legislazione delegata (come la Corte avrebbe già rilevato tramite i «moniti» svolti nelle sentenze n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999);

che, «in via subordinata», qualora non si dovesse ritenere fondata la censura proposta avverso la legge delega, ritiene la parte che il decreto delegato sia a sua volta incostituzionale per eccesso di delega, giacché la direttiva comunitaria 88/379 avrebbe concesso agli Stati la mera facoltà di esigere un'etichettatura dei preparati in lingua nazionale: tale scelta sarebbe stata compiuta dal decreto delegato «autonomamente», in difetto di delega; inoltre, il presidio penale introdotto dall'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998, in caso di omessa etichettatura in lingua italiana, verrebbe a tutelare un interesse estraneo alle finalità perseguite dalla direttiva comunitaria, le quali a loro volta dovrebbero orientare il legislatore nella definizione delle condotte che ledano o espongano a pericolo beni meritevoli di protezione penale;

che, aggiunge la parte privata, sfuggirebbe quale interesse la norma incriminatrice venga a tutelare nel caso di specie: esso non si potrebbe ravvisare nel bene dell'ambiente, poiché il preambolo del d.lgs. n. 285 del 1998 premette che «in sede comunitaria non sono stati ancora definiti, per i preparati pericolosi, i criteri per la classificazione relativa al rischio per l'ambiente», sicché «non risult(erebbe) possibile emanare disposizioni in materia».

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che la difesa erariale osserva che l'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998 individua in modo «chiaro e puntuale» sia la condotta incriminata, sia la sanzione comminata; a sua volta, la legge delega risponderebbe a quanto imposto dai «principi di legalità, tassatività e specificità», poiché sarebbero indicati sia il criterio cui attenersi nella scelta tra sanzione penale e sanzione amministrativa, sia i limiti delle pene, sia «il criterio di comparazione con norme sanzionanti violazioni di interessi omogenei e di pari offensività» (atteso che l'art. 2 della legge n. 128 del 1998 prevede il ricorso a sanzioni penali o amministrative «identiche a quelle eventualmente già comminate dalle leggi vigenti per le violazioni che siano omogenee e di pari offensività rispetto alle infrazioni medesime»).

Considerato che si deve preliminarmente correggere il riferimento fatto dal remittente alla disposizione di legge delegante su cui si fonda la norma del decreto delegato impugnata;

che, infatti, il d.lgs. n. 285 del 1998 non è stato emanato sulla base della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 128 del 1998 — relativa all'attuazione di una serie di direttive comunitarie, elencate nell'allegato A alla medesima legge, fra le quali non è compresa la direttiva 88/379/CEE in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi — e per la quale erano dettati i criteri direttivi generali contenuti nell'impugnato art. 2, comma 1, lettera *c*, della stessa legge; bensì è stato adottato sulla base dell'art. 38 della legge n. 128 del 1998, che delegava il Governo ad emanare, entro un termine autonomo e più breve di quello dell'art. 1, un decreto legislativo «recante, a completamento delle disposizioni emanate ai sensi dell'articolo 38 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, le norme necessarie a dare integrale ed organica attuazione alla direttiva 88/379/CEE del Consiglio e successive modificazioni», e stabiliva, per l'esercizio di tale delega, che si applicassero «i principi ed i criteri direttivi previsti dall'articolo 38 della legge n. 52 del 1996»;

che, a sua volta, tale ultima disposizione dettava specifici criteri direttivi per l'attuazione della direttiva 92/32/CEE in tema di classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose, che integravano (*cf.* sentenza n. 49 del 1999) i criteri generali stabiliti nell'art. 3 della stessa legge n. 52 del 1996, validi per l'attuazione delle direttive elencate nell'allegato A alla medesima, fra cui era compresa quest'ultima direttiva: criteri tutti che il legislatore delegante del 1998 ha evidentemente inteso estendere all'attuazione della direttiva 88/379/CEE, e successive modificazioni, in tema di preparati pericolosi;

che, peraltro, il tenore del criterio di delega dettato dall'art. 3, comma 1, lettera *c*, della predetta legge n. 52 del 1996 è testualmente identico a quello dell'art. 2, comma 1, lettera *c*, della legge n. 128 del 1998, cui fa riferimento il remittente;

che, pertanto, è a detto art. 3, comma 1, lettera *c*, della legge n. 52 del 1996, unitamente al denunciato art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998, che deve riferirsi la censura del remittente;

che detta censura si appalesa però manifestamente infondata;

che, infatti, essa confonde i requisiti di determinatezza che deve possedere la norma incriminatrice, allorché delinea la fattispecie di reato, per essere conforme all'art. 25 della Costituzione, al fine di garantire ai destinatari la preventiva conoscenza di quali siano le condotte punite, con la sufficiente determinazione dei principi e dei criteri direttivi che deve rinvenirsi nelle leggi di delegazione per poterle ritenere conformi all'art. 76 della Costituzione;

che, in concreto, la norma incriminatrice contenuta nell'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998 determina in modo preciso le condotte sanzionate penalmente, e dunque non contrasta con le esigenze che discendono dal principio costituzionale di legalità in materia di reati e di pene;

che — una volta ammesso, come la giurisprudenza di questa Corte ha sempre ammesso (*cf.* sentenze n. 26 del 1966; n. 113 del 1972; n. 282 del 1990), il ricorso alla delegazione legislativa per l'introduzione di nuove norme penali, sulla base della equiparazione fra legge ed atti aventi forza di legge ai fini del rispetto della riserva di legge di cui all'art. 25 della Costituzione — dall'art. 76 della Costituzione discendono, da una parte, il vincolo della legge delegata ai criteri direttivi della delega (vincolo il cui rispetto non è qui messo in discussione, nella specie, dal giudice *a quo*), nonché, dall'altra parte, l'obbligo, a carico del legislatore delegante, di definire l'oggetto

della delega e di indicarne i principi e criteri direttivi, senza lasciare il Governo delegato libero di effettuare qualsiasi scelta, ma anche senza doverne vincolare tutte le scelte concrete, restando invece affidate queste ultime, nei limiti dei criteri direttivi, proprio al delegato;

che il livello di specificazione dei principi e criteri direttivi può in concreto essere diverso da caso a caso, anche in relazione alle caratteristiche della materia e della disciplina su cui la legge delegata incide, ma, in ogni modo, esso non ha a che vedere con le esigenze di determinatezza della norma incriminatrice, nella specie soddisfatte dalla formulazione del decreto legislativo;

che il criterio di delega preso in considerazione dal remittente, espresso con formule più volte adottate dal legislatore nel delegare il Governo a dettare norme di attuazione delle direttive comunitarie, non può dirsi tale da non rispondere ai requisiti minimi dell'art. 76 della Costituzione, ancorché, per la grande varietà degli oggetti della delega, concernente l'attuazione di direttive afferenti alle più diverse materie, tali formule rischino di risultare di non facile interpretazione: donde l'invito, rivolto da questa Corte al legislatore (*cf.* sentenze n. 53 del 1997 e n. 49 del 1999), in relazione a disposizioni di delega di siffatto tenore, affinché impieghi formule più precise;

che, in ogni caso, la legge di delega considerata delimitava sufficientemente l'ambito delle scelte del Governo nell'impiego dello strumento penale, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di interessi particolarmente rilevanti, analoghi a quelli che avevano indotto il legislatore, con gli articoli 34 e 35 della legge n. 689 del 1981, ad escludere determinate fattispecie dalla depenalizzazione (fattispecie che il legislatore del 1981 aveva individuato bensì avendo riguardo ad una pluralità di testi legislativi, fra cui il codice penale, ma pur sempre con riferimento circoscritto alle ipotesi — astrattamente riconducibili all'oggetto della disposta depenalizzazione — per le quali nella legislazione preesistente erano previste solo pene pecuniarie);

che non può essere presa in considerazione la censura prospettata «in via subordinata» dalla parte privata in ordine all'art. 13 del d.lgs. n. 285 del 1998, che avrebbe ecceduto dalla delega nell'individuare le fattispecie sanzionate penalmente, poiché tale censura è estranea all'ordinanza di rimessione, che delimita, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto e l'ambito della questione di legittimità costituzionale (*cf.* ad es. ordinanze n. 464 del 1999; n. 44 del 2001; n. 219 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c, della legge 24 aprile 1998, n. 128 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1995-1997) (recte: dell'art. 3, comma 1, lettera c, della legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1994»), e dell'art. 13 del d.lgs. 16 luglio 1998, n. 285 (Attuazione di direttive comunitarie in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi, a norma dell'articolo 38 della legge 24 aprile 1998, n. 128), sollevata, in riferimento agli articoli 25, secondo comma, e 76 della Costituzione, dal Tribunale di Venezia con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 marzo 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 135

Sentenza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Oggetto del giudizio - Sopravvenuto intervento legislativo sostitutivo della disposizione censurata - Non incidenza sul contenuto della disciplina.

Esecuzione della pena - Condannato all'ergastolo per uno dei delitti di cui alla norma censurata - Ammissione alla liberazione condizionale - Esclusione in assenza della collaborazione con la giustizia - Lamentata lesione dei principî della funzione rieducativa della pena e del reinserimento sociale del condannato - Non fondatezza della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, come modificato dal d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356.
- Costituzione, art. 27, comma terzo.

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. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, promosso, nell'ambito di un procedimento di sorveglianza, dal Tribunale di sorveglianza di Firenze con ordinanza del 6 marzo 2002, iscritta al n. 502 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui impedisce, in assenza della collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordinamento, l'ammissione alla liberazione condizionale dei soggetti condannati all'ergastolo per taluno dei delitti indicati nel medesimo comma 1, primo periodo, dell'art. 4-*bis*.

Il rimettente premette di essere investito di una richiesta di liberazione condizionale presentata da un soggetto che sta espiando la pena dell'ergastolo per effetto di due condanne (la prima a ventisei anni di reclusione e la seconda a pena perpetua), entrambe per sequestro di persona a scopo di estorsione, e che non si trova nelle condizioni previste dall'art. 58-*ter* dell'ordinamento penitenziario. Al riguardo, il giudice *a quo* precisa di avere proceduto, attraverso l'amministrazione penitenziaria, a sollecitare il condannato a collaborare con la giustizia

al fine di chiarire la vicenda relativa al secondo sequestro, per il quale l'istante «potrebbe (e dovrebbe, se vuole vedere accolta la propria istanza) dire assai di più di quanto non ha detto», ma tale sollecitazione era rimasta senza esito.

Nell'ordinanza si espone inoltre che il condannato ha fruito di permessi premio dal 1987, salvo due periodi di interruzione a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992, e successivamente a causa della sottoposizione tra il 1993 e il 1994 al «regime di alta sicurezza, con sospensione dei benefici di legge», per un'estorsione in danno di un altro detenuto commessa nel 1993, oggetto di condanna a due anni e sei mesi di reclusione inflitta con sentenza divenuta definitiva nel 1998.

Ciò premesso, il rimettente rileva che l'ammissione del condannato alla liberazione condizionale è preclusa dalla disposizione censurata in quanto:

tale disposizione è applicabile, secondo la giurisprudenza prevalente, anche alla liberazione condizionale in ragione della natura mobile del rinvio contenuto nell'art. 2 del decreto-legge n. 152 del 1991 all'art. 4-*bis*, sì che anche in relazione a tale beneficio è operante la condizione che il condannato abbia collaborato con la giustizia;

il condannato non si trova in una situazione di collaborazione inesigibile e, in particolare, in una situazione di impossibilità di collaborare in conseguenza dell'integrale accertamento dei fatti alla stregua della sentenza n. 68 del 1995;

non può trovare applicazione nel caso di specie la giurisprudenza costituzionale secondo cui anche in assenza del requisito della collaborazione possono essere ammessi ai benefici e alle misure alternative alla detenzione di cui al capo VI dell'ordinamento penitenziario i condannati che prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 306 del 1992, convertito nella legge n. 356 del 1992, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto (sentenza n. 445 del 1997), poiché se è vero che il condannato prima della legge di modifica «era avviato da tempo su un percorso riabilitativo», a seguito della condanna riportata per i fatti commessi nel 1993 si è determinata una interruzione della continuità di tale percorso nella fase e nel grado già maturati in precedenza.

Il Tribunale precisa di aver già sollevato nell'ambito dello stesso procedimento identica questione di legittimità costituzionale, dichiarata manifestamente inammissibile con ordinanza n. 359 del 2001 per difetto di rilevanza, in quanto condizionata dall'esito del procedimento sulla revoca della liberazione anticipata conseguente alla condanna per il reato commesso durante l'esecuzione della pena.

Intervenuta la decisione di non revocare la liberazione condizionale, il rimettente ripropone la questione dando atto che il condannato ha superato il limite di ventisei anni di pena previsto dall'art. 176 cod. pen. per l'ammissione alla liberazione condizionale.

2. — In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che l'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario, impedendo l'ammissione alla liberazione condizionale dei condannati all'ergastolo che non collaborano con la giustizia, rende «effettivamente» perpetua la pena nei confronti di tali soggetti.

La disciplina censurata determinerebbe perciò una situazione in tutto analoga a quella presa in esame dalla sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 1997, che ha dichiarato, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, primo comma, ultimo periodo, del codice penale, nella parte in cui non prevede che il condannato alla pena dell'ergastolo, cui sia stata revocata la liberazione condizionale, possa essere nuovamente ammesso a fruire del beneficio ove ne sussistano i relativi presupposti.

A giudizio del rimettente, il divieto di concessione della liberazione condizionale in assenza del requisito della collaborazione con la giustizia è causa di una esclusione permanente ed assoluta dei condannati all'ergastolo dal processo rieducativo e di reinserimento sociale, in violazione del precetto contenuto nell'art. 27, terzo comma, Cost., così come lo era prima dell'intervento della Corte costituzionale il divieto di riammissione di tali soggetti alla liberazione condizionale in caso di revoca del beneficio.

Il giudice *a quo* precisa che nella sentenza n. 161 del 1997 la Corte ha infatti affermato che «se la liberazione condizionale è l'unico istituto che in virtù della sua esistenza nell'ordinamento rende non contrastante con il principio rieducativo, e dunque con la Costituzione, la pena dell'ergastolo, vale evidentemente la proposizione reciproca, secondo cui detta pena contrasta con la Costituzione ove, sia pure attraverso il passaggio per uno o più esperimenti negativi, fosse totalmente preclusa, in via assoluta, la riammissione del condannato alla liberazione condizionale».

Del resto già in precedenza — ricorda il rimettente — la Corte costituzionale aveva sottolineato come l'ammissione alla liberazione condizionale rivesta valore preminente ai fini della compatibilità dell'ergastolo con la Costituzione e aveva affermato che sulla base dell'art. 27, terzo comma, Cost. va riconosciuto in capo al condannato il diritto «a che verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo» (sentenza n. 204 del 1974).

Nell'affermazione della Corte vi sarebbe dunque il riconoscimento di un vero e proprio «diritto soggettivo che trova la sua fonte nella Costituzione», il quale tuttavia per effetto della disciplina censurata si traduce, secondo il rimettente, in un «diritto a rischio di non-fruizione».

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Firenze sottopone al giudizio di questa Corte l'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui, in assenza della collaborazione con la giustizia a norma dell'art. 58-*ter* del medesimo ordinamento penitenziario, non consente al condannato alla pena dell'ergastolo per uno dei delitti indicati nella disposizione censurata di essere ammesso alla liberazione condizionale.

Il rimettente afferma che secondo la giurisprudenza prevalente la collaborazione con la giustizia è condizione anche per l'ammissione al beneficio della liberazione condizionale (stante la natura mobile del rinvio operato dall'art. 2 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203, all'art. 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario) e che il condannato non si trova in una situazione di collaborazione inesigibile alla stregua della sentenza n. 68 del 1995, né in una situazione in cui potrebbe essere ammesso alla liberazione condizionale per avere raggiunto prima dell'entrata in vigore della disciplina censurata un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto (sentenza n. 445 del 1997).

Ciò posto, il giudice *a quo* rileva che l'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario, precludendo l'ammissione alla liberazione condizionale dei condannati all'ergastolo che non collaborano con la giustizia, rende effettivamente perpetua la pena nei loro confronti, escludendoli in via permanente dal processo rieducativo, in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Ad avviso del rimettente, la disciplina impugnata determinerebbe una situazione del tutto analoga a quella scrutinata dalla Corte con la sentenza n. 161 del 1997, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 177, primo comma, ultimo periodo, del codice penale, nella parte in cui non prevede che il condannato alla pena dell'ergastolo, cui sia stata revocata la liberazione condizionale, possa essere nuovamente ammesso a fruire del beneficio ove ne sussistano i relativi presupposti, perché tale disciplina determinava appunto una esclusione permanente e assoluta dal processo rieducativo, in violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

2. — È opportuno precisare che, successivamente all'ordinanza di rimessione, il comma 1 dell'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario è stato integralmente sostituito dall'art. 1 della legge 23 dicembre 2002, n. 279; ma per quanto rileva ai fini della presente questione, l'intervento legislativo non ha modificato la disciplina censurata, in quanto si è limitato a recepire il contenuto delle sentenze della Corte costituzionale n. 357 del 1994 e n. 68 del 1995, ammettendo il condannato ai benefici penitenziari anche nelle situazioni in cui la limitata partecipazione al fatto criminoso ovvero l'integrale accertamento dei fatti e delle responsabilità rende comunque impossibile un'utile collaborazione con la giustizia.

3. — La questione è infondata.

4. — Diversamente da quanto mostra di ritenere il rimettente, la preclusione all'ammissione alla liberazione condizionale che discende dalla disciplina censurata non è equiparabile al divieto che era previsto dall'art. 177, primo comma, cod. pen. prima dell'intervento della sentenza n. 161 del 1997.

L'art. 177, primo comma, cod. pen. è stato dichiarato illegittimo con la menzionata sentenza in quanto, nel prevedere che in caso di revoca della liberazione condizionale conseguente alla commissione di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole, ovvero alla trasgressione degli obblighi inerenti alla libertà vigilata, la posizione del condannato non poteva essere riesaminata ai fini di una nuova ammissione al beneficio, dettava un divieto assoluto e definitivo, come tale incompatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.

Al contrario, la preclusione prevista dall'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario non è conseguenza che discende automaticamente dalla norma censurata, ma deriva dalla scelta del condannato di non collaborare, pur essendo nelle condizioni per farlo: tale disciplina non preclude pertanto in maniera assoluta l'ammissione al beneficio, in quanto al condannato è comunque data la possibilità di cambiare la propria scelta.

La giurisprudenza costituzionale in tema di collaborazione impossibile, irrilevante o comunque oggettivamente inesigibile è significativamente volta ad escludere qualsiasi automatismo degli effetti nel caso in cui la mancata collaborazione non possa essere imputata ad una libera scelta del condannato. Nelle sentenze n. 306 del 1993, n. 357 del 1994, n. 68 del 1995 la Corte ha appunto individuato varie ipotesi di impossibilità di prestare un'utile collaborazione (perché fatti e responsabilità sono già stati completamente accertati, ovvero perché la posizione marginale nell'organizzazione criminale non consente di conoscere fatti e compartecipi al livello superiore, ipotesi che, come detto, sono ora tutte normativamente previste). La Corte ha poi chiarito, proprio in tema di liberazione condizionale, che «ancorare alla collaborazione la stessa astratta possibilità di fruire di fondamentali strumenti rieducativi, ha un senso solo ove [...] si versi in ipotesi di «collaborazione oggettivamente esigibile», giacché un comportamento che il legislatore presupponga come condizionante l'applicazione di istituti costituzionalmente rilevanti, non può che essere frutto di una libera scelta dell'interessato e, quindi, essere in sé naturalisticamente e giuridicamente «possibile»» (sentenza n. 89 del 1999).

Alla luce di tali principi, non vi è dubbio che la disciplina censurata non impedisce in maniera assoluta e definitiva l'ammissione alla liberazione condizionale, ma ancora il divieto alla perdurante scelta del soggetto di non collaborare con la giustizia; scelta che è assunta dal legislatore a «criterio legale di valutazione di un comportamento che deve necessariamente concorrere ai fini di accertare il "sicuro ravvedimento" del condannato» (sentenza n. 273 del 2001). A condizione, beninteso, che la scelta se prestare o meno la collaborazione sia oggettivamente e giuridicamente possibile, nei termini sopra precisati; termini che lo stesso rimettente afferma di aver verificato, escludendo che il condannato versi in una situazione di collaborazione inesigibile e segnalando, in particolare, che avrebbe potuto e dovuto «dire assai di più di quanto non ha detto».

5. — Conclusivamente la disciplina censurata, subordinando l'ammissione alla liberazione condizionale alla collaborazione con la giustizia, che è rimessa alla scelta del condannato, non preclude in modo assoluto e definitivo l'accesso al beneficio, e non si pone, quindi, in contrasto con il principio rieducativo enunciato dall'art. 27, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come modificato dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito nella legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 136

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione obbligatoria - Infortunio subito dal lavoratore in permesso sindacale - Esclusione della tutela assicurativa - Lamentata disparità di trattamento rispetto al lavoratore in aspettativa sindacale ed insufficiente copertura previdenziale - Non assimilabilità delle situazioni comparate - Manifesta infondatezza della questione.

- D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4.
- Costituzione, artt. 3 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), promosso con ordinanza del 16 luglio 2002 emessa dalla Corte di appello di Firenze nel procedimento civile vertente tra Americo Leoni e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), iscritta al n. 458 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione dell'INAIL nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il giudice relatore Franco Bile;

Uditi l'avvocato Adriana Pignataro per l'INAIL e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Corte di appello di Firenze, con ordinanza del 16 luglio 2002 emessa nel procedimento civile, pendente in grado d'appello, tra Americo Leoni e l'INAIL, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), nella parte in cui non comprende tra le persone assicurate i lavoratori dipendenti in permesso sindacale;

che l'appellante ha chiesto l'accoglimento della domanda proposta contro l'INAIL per ottenere il pagamento dell'indennità e della rendita previsti dal citato d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, in conseguenza dell'infortunio a lui occorso in data 21 gennaio 1997 durante il tragitto autostradale di rientro a Firenze, a bordo di mezzo privato, dopo aver partecipato in giornata ad incontri sindacali in Roma mentre era in permesso sindacale; domanda alla quale l'INAIL si è opposto assumendo trattarsi di situazione non tutelata dall'ordinamento vigente poiché il Leoni si trovava in permesso sindacale;

che la Corte rimettente richiama la sentenza n. 171 del 2002 di questa Corte che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 9 del citato d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui non prevedono, tra i beneficiari della tutela assicurativa e tra gli obbligati, rispettivamente, i lavoratori in aspettativa sindacale e le relative organizzazioni di appartenenza;

che — secondo la Corte rimettente — si sarebbe determinata una situazione di disparità di trattamento (art. 3 Cost.) e di insufficiente copertura previdenziale (art. 38 Cost.) per i lavoratori in permesso sindacale rispetto alla posizione dei lavoratori in aspettativa sindacale ai quali tale copertura assicurativa è stata estesa per effetto della citata sentenza n. 171 del 2002; talché, per emendare questo asserito *vulnus*, si renderebbe necessaria l'estensione della tutela assicurativa anche ai lavoratori in permesso sindacale;

che si è costituito l'INAIL, che ha rilevato la diversità fra la situazione del sindacalista in permesso sindacale e quella del sindacalista in aspettativa e ha chiesto la dichiarazione di infondatezza della questione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ed ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione medesima.

Considerato che dall'ordinanza di rimessione emerge che la fattispecie oggetto del giudizio *a quo* è quella di un lavoratore al quale era occorso un infortunio mentre rientrava in sede dopo aver svolto attività sindacale extra-aziendale, giovandosi di un permesso assentito dal datore di lavoro per tale specifica e ben individuata attività, consistente nella partecipazione ad incontri sindacali nella stessa giornata dell'infortunio;

che la fattispecie così delineata — ricadente nella previsione dell'art. 30 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), che riconosce il diritto a permessi retribuiti in favore di dipendenti che siano dirigenti provinciali o nazionali al fine di consentire la loro partecipazione agli organi direttivi, provinciali e nazionali — si connota per il suo marcato carattere di episodicità ed occasionalità che non altera la continuità della prestazione lavorativa del dipendente e del correlato obbligo retributivo del datore di lavoro;

che è invece diversa la fattispecie del lavoratore in aspettativa sindacale (ai sensi dell'art. 31 della citata legge n. 300 del 1970) al quale la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali è stata estesa per effetto della sentenza n. 171 del 2002 di questa Corte;

che infatti l'aspettativa sindacale — diversamente dal permesso sindacale — si configura come un distacco del dipendente in favore del sindacato, essenzialmente durevole, in quanto di norma si protrae per tutta la durata del mandato sindacale, onde l'originario rapporto di lavoro entra in una fase di sospensione non essendo dovute né la prestazione lavorativa dal dipendente, né la retribuzione dal datore di lavoro;

che soltanto nel caso dell'aspettativa sindacale il sindacato, come beneficiario della prestazione di cd. lavoro sindacale, è tenuto a corrispondere all'INAIL il premio assicurativo computato sull'indennità erogata al lavoratore sindacalista, in quanto questa Corte, con la ricordata sentenza n. 171 del 2002, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale — non solo dell'art. 4 del d.P.R. n. 1124 del 1965, nella parte in cui non prevede tali lavoratori tra i beneficiari della tutela assicurativa — ma (correlativamente) anche dell'art. 9 del medesimo d.P.R., nella parte in cui non prevede tra gli obbligati al pagamento del premio assicurativo le organizzazioni sindacali per conto delle quali i lavoratori in aspettativa sindacale svolgono attività previste dall'art. 1;

che, pertanto, la posizione dei lavoratori in permesso sindacale, nella fattispecie sopra descritta, non è assimilabile a quella dei lavoratori in aspettativa sindacale, e le rilevate differenze fra le due non comparabili fattispecie giustificano, allo stato, una disciplina differenziata, senza che sia violato il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.);

che neppure è violato il principio di adeguatezza della tutela previdenziale in caso di infortunio subito dal lavoratore (art. 38, secondo comma, Cost.) considerato che — come già affermato da questa Corte (sentenze n. 26 del 2000 e n. 310 del 1994) — il nostro attuale sistema di sicurezza sociale non si è ancora evoluto nel senso della piena socializzazione del rischio di qualsiasi attività latamente riferibile ad una prestazione di lavoro, quale appunto è l'occasionale ed episodico svolgimento di attività sindacale;

che, pertanto, la sollevata questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte di appello di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: BILE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0441

N. 137

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Imputato minorenni - Custodia cautelare - Inapplicabilità della misura per i reati di furto con strappo e furto in abitazione - Irragionevolezza nel sistema delle misure cautelari minorili, nonché disparità di trattamento rispetto ai maggiorenni e tra minorenni prima e dopo l'introduzione della norma censurata - Manifesta infondatezza della questione.

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 23.
- 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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), promosso con ordinanza del 29 novembre 2001 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Bari, iscritta al n. 494 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il giudice relatore Valerio Onida.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 29 novembre 2001, pervenuta a questa Corte il 23 ottobre 2002, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Bari ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione

delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nella parte in cui non prevede, fra i casi nei quali può essere adottata la misura della custodia cautelare, l'ipotesi di cui all'art. 380, comma 2, lettera *e-bis*, del codice di procedura penale;

che il remittente, chiamato a decidere sulla richiesta di applicazione ad un minorenne della misura della custodia cautelare, fra l'altro, per un reato di furto con strappo, rileva che tale delitto, previsto oggi dall'art. 624-*bis* del codice penale, è contemplato fra quelli in relazione ai quali l'art. 380, comma 2, del codice di procedura penale sancisce l'arresto obbligatorio in flagranza, ma non già alla lettera *e* (come avveniva prima della novella di cui alla legge 26 marzo 2001, n. 128, in relazione all'ipotesi di furto qualificato dall'aggravante di cui all'art. 625, primo comma, n. 4, seconda ipotesi), bensì alla lettera *e-bis*, introdotta dalla predetta legge n. 128 del 2001; e che il testo, da allora invariato, dell'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988 stabilisce che ai minorenni la custodia cautelare possa essere applicata, fuori dalle ipotesi di delitti non colposi per i quali è prevista la pena dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore a nove anni, solo quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 380, comma 2, lettere *e*, *f*, *g* ed *h*, non dunque quando si procede per i delitti previsti oggi dalla lettera *e-bis* del medesimo art. 380, comma 2;

che, secondo il giudice *a quo*, l'errore in cui è incorso il legislatore, che nel porre mano alla riforma della normativa sul furto con strappo e sul furto in abitazione ha ommesso di raccordare le nuove norme con la specifica disciplina dettata per i minori, avrebbe dato luogo ad una evidente irragionevolezza nel sistema delle misure cautelari minorili, poiché prima della riforma recata dalla legge n. 128 del 2001 — il cui scopo dichiarato sarebbe quello di inasprire il trattamento sanzionatorio e, dovrebbe ritenersi, anche cautelare, a seguito della più negativa valutazione effettuata a riguardo delle ipotesi di furto in questione — il furto con strappo, come il furto in abitazione, era compreso fra i reati per i quali poteva disporsi a carico del minore la misura della custodia cautelare, mentre esso resta, oggi come ieri, compreso fra i delitti per i quali l'art. 380, comma 2, cod. proc. pen. consente l'arresto in flagranza nei confronti dei maggiorenni;

che l'accennata situazione darebbe luogo alla violazione dell'art. 3 della Costituzione, in relazione all'art. 380 cod. proc. pen. e all'art. 16 del d.P.R. n. 448 del 1988 (quest'ultimo relativo alle ipotesi in cui è possibile l'arresto in flagranza del minorenne, ipotesi determinate con rinvio a quelle nelle quali può essere disposta la custodia cautelare), sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento sia fra maggiorenni e minorenni, sia fra minorenni prima e dopo la riforma di cui alla legge n. 128 del 2001;

che pertanto, a giudizio del remittente, sarebbe necessaria «una correzione, da effettuare con sentenza interpretativa ovvero con una riforma legislativa»;

che non vi è stata costituzione di parti né intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato che la determinazione delle ipotesi tassative, di per sé eccezionali, nelle quali è consentito adottare misure custodiali — tanto più nei confronti dei minori, per i quali vale un criterio di ulteriore assoluta eccezionalità (*cf.* sentenza n. 46 del 1978) — spetta al legislatore, ai sensi dell'art. 13 della Costituzione, nel rispetto degli altri principi costituzionali e nei limiti della non manifesta irragionevolezza (*cf.* sentenza n. 188 del 1996; ordinanze n. 450 del 1995, n. 187 del 2001, n. 40 del 2002);

che la situazione normativa denunciata dal remittente, in base alla quale non risulta oggi consentito adottare nei confronti dei minori la misura della custodia cautelare in relazione a delitti non colposi, per i quali non sia prevista la pena dell'ergastolo ovvero della reclusione non inferiore nel massimo a nove anni, diversi da quelli contemplati dall'art. 380, comma 2, lettere *e*, *f*, *g*, *h*, cod. proc. pen., e in particolare per il delitto di furto, salvo che sia commesso su armi, munizioni o esplosivi nelle armerie o in locali adibiti alla custodia di armi, o sia aggravato dall'uso della violenza sulle cose, — pur se possa essere frutto di una svista del legislatore — rispetta una scelta legislativa;

che di tale scelta non è dato di riscontrare il contrasto con norme costituzionali da cui si possa desumere, invece, la necessità di prevedere l'adozione della misura custodiale; né essa può dirsi manifestamente irragionevole, anche in rapporto alle diverse situazioni impropriamente invocate dal remittente come *tertia comparationis*;

che, del resto, la stessa possibilità di ricorrere alla custodia cautelare nei confronti dei minori per il delitto di furto era del tutto estranea alla previsione originaria dell'art. 23 del d.P.R. n. 448 del 1988, che consentiva tale misura solo in relazione a delitti punibili con la reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni, mentre tale possibilità è stata introdotta solo con l'art. 42 del d.lgs. 14 gennaio 1991, n. 12;

che pertanto la questione è 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. 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Bari con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0442

N. 138

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera - Convalida da parte del pubblico ministero - Lamentato difetto di tutela e disparità di trattamento rispetto al trattenimento presso un centro di permanenza temporanea e assistenza - *Jus superveniens* sulla spettanza del potere di convalida - Restituzione degli atti al giudice rimettente.

- D.L. 4 aprile 2002, n. 51, art. 2.
- 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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51 (Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera), promossi con ordinanze emesse il 26 aprile, il 3 (due ordinanze), il 23, il 21, il 22, il 23 (due ordinanze), il 28, il 30 (due ordinanze) e il 31 maggio 2002 (quattro ordinanze) dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova, rispettivamente iscritte da n. 418 a n. 432 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 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 Carlo Mezzanotte.

Ritenuto che, con 15 distinte ordinanze tutte di analogo contenuto (iscritte al r.o. dal n. 418 al n. 432 del 2002) emesse, tra il 26 aprile ed il 31 maggio del 2002, nel corso di procedimenti di convalida dei provvedimenti — già in esecuzione — con i quali il Questore di Padova ha disposto l'accompagnamento alla frontiera di cittadini stranieri extracomunitari, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51 (Disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera);

che la menzionata disposizione, nell'introdurre il comma 5-*bis* nel contesto dell'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ha previsto che il provvedimento con il quale viene disposto l'accompagnamento alla frontiera è immediatamente esecutivo, che esso viene comunicato immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione all'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il tribunale territorialmente competente e che il Procuratore della Repubblica, verificata la sussistenza dei requisiti, convalida il provvedimento medesimo entro le quarantotto ore successive alla comunicazione;

che, preliminarmente, il remittente sostiene di essere legittimato a sollevare la questione in quanto, nel particolare caso di specie, è proprio la disposizione censurata che riserva al pubblico ministero il potere di disporre la convalida dell'atto adottato dall'autorità di pubblica sicurezza non quale «parte» ma quale «organo di controllo della legittimità di un atto amministrativo incidente sulla libertà personale che, ai sensi dell'art. 13, primo e secondo comma, della Costituzione, è inviolabile e non ammette forma alcuna di restrizione se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria»;

che, ciò premesso ed altresì affermata la rilevanza della proposta questione, in quanto dalla sua risoluzione dipende l'esito del giudizio di convalida, nelle ordinanze si deduce che la norma denunciata contrasterebbe con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non appresta allo straniero, pur prevedendo una coercizione della sua libertà personale, la medesima tutela, piena ed effettiva, che invece viene garantita dall'art. 14 del citato d.lgs. n. 286 del 1998 in situazione sostanzialmente identica e cioè quella del trattenimento presso il centro di permanenza temporanea e assistenza;

che, difatti, ad avviso del remittente, la disposizione denunciata, diversamente dal menzionato art. 14, secondo la lettura datane da questa Corte nella sentenza n. 105 del 2001, non prevede che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera, possa: 1) «essere sentito sui fatti e sui motivi dell'espulsione prima dell'emissione della convalida del p.m.»; 2) «permanere nel territorio dello Stato, evitando di subire la definitiva esecuzione dell'espulsione, fino alla notifica dell'atto motivato del p.m.»;

che sarebbe pertanto evidente come, proprio nei casi di espulsione già in corso di esecuzione (come quelli oggetto di cognizione), un eventuale diniego di convalida della misura coercitiva dell'accompagnamento risulterebbe del tutto inutile, rappresentando soltanto una «garanzia meramente apparente del fondamentale diritto di libertà violato»;

che il remittente ritiene quindi che i limitati poteri riservati al pubblico ministero quale organo deputato all'accertamento e al controllo di legalità del provvedimento amministrativo di accompagnamento verrebbero a realizzare un sistema di tutela del diritto di libertà dello straniero «differenziato e sensibilmente più debole rispetto a quello assicurato con l'attribuzione di poteri ben più ampi ed incisivi nell'ambito del giudizio di convalida disciplinato dall'art. 14»;

che, secondo quanto si argomenta nelle ordinanze, sussisterebbe pertanto una contraddizione irragionevole tra la tutela garantita dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 allo straniero colpito da analogo misura coercitiva e quella prevista dalla norma censurata, la quale appresta «un profilo di tutela soltanto burocratico, cartolare, privo di effettività dell'inviolabile diritto di libertà personale di cui, su un piano di uguaglianza con i cittadini, gli stranieri debbano essere riconosciuti titolari»;

che il remittente sostiene dunque che l'art. 2 del decreto-legge n. 51 del 2002, sia nella parte in cui non prevede che la convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera venga emessa previo esame degli atti e documenti su cui esso si fonda, previa assunzione, occorrendo, di sommarie informazioni nonché previa audizione della persona cui il provvedimento si riferisce, sia nella parte in cui non prevede che detta convalida sospende l'esecuzione dell'accompagnamento alla frontiera si da garantire, per la verifica dei presupposti e la delibazione di legittimità della misura, l'audizione della persona a questa sottoposta, contrasti con l'art. 3 della Costituzione «sotto il profilo della ingiustificata disparità di disciplina e di tutela giurisdizionale del bene della libertà personale dello straniero in situazioni caratterizzate dalla vigenza di analoghe misure di coercizione del medesimo bene»;

che nel giudizio introdotto dall'ordinanza iscritta al r.o. n. 418 del 2002 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la restituzione degli atti al remittente al fine di un rinnovato vaglio sulla rilevanza della questione sollevata, giacché con la legge 7 giugno 2002, n. 106, di conversione del decreto-legge n. 51 del 2002, la competenza a decidere sulla convalida del provvedimento del questore è stata affidata al tribunale in composizione monocratica e la stessa legge non detta disposizioni relative al periodo di vigenza del decreto-legge.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano tutte la medesima questione e che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi;

che in via preliminare è da rilevarsi che, a seguito degli emendamenti apportati all'art. 2 del decreto-legge n. 51 del 2002 dalla legge di conversione 7 giugno 2002, n. 106, l'attuale formulazione della denunciata disposizione attribuisce la competenza a decidere sulla convalida del provvedimento di accompagnamento alla frontiera dello straniero non più al Procuratore della Repubblica presso il tribunale, come originariamente stabiliva il decreto-legge, bensì al tribunale in composizione monocratica;

che, pertanto, alla luce della modificazione della norma denunciata, intervenuta successivamente alle ordinanze di rimessione e concernente proprio la spettanza del potere di convalida del provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza, si rende necessaria la restituzione degli atti al remittente affinché valuti la persistente rilevanza della questione proposta (tra le altre, ordinanze n. 454 del 2002 e n. 146 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

Ordina la restituzione degli atti al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Padova.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 139

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Affidamento in prova al servizio sociale - Sopravvenienza di un titolo di esecuzione di altra pena detentiva - Prosecuzione della misura alternativa alla detenzione, subordinata al mero computo della pena e non anche alla valutazione di ogni altro elemento di meritevolezza - Lamentato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 51-*bis*.
- Costituzione, art. 27, comma terzo.

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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 51-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso, nell'ambito di un procedimento di sorveglianza, dal Tribunale di sorveglianza di Messina con ordinanza in data 11 maggio 2002, iscritta al n. 362 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, 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 Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il Tribunale di sorveglianza di Messina ha sollevato, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 51-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui in caso di «sopravvenienza di un titolo di esecuzione di altra pena detentiva subordina la prosecuzione della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale al mero computo della pena e non anche alla valutazione di ogni altro elemento di meritevolezza»;

che il rimettente espone che il condannato era stato ammesso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale in relazione al segmento conclusivo di una esecuzione protrattasi per quasi dodici anni, sulla base della valutazione positiva del percorso rieducativo seguito;

che successivamente il Magistrato di sorveglianza di Messina, a seguito di ordine di carcerazione emesso per un nuovo titolo di esecuzione di altra pena detentiva, aveva disposto ai sensi dell'art. 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario la provvisoria sospensione della misura alternativa in corso e ordinato l'accompagnamento in carcere del condannato, in quanto il residuo pena da scontare superava il limite stabilito dall'art. 47, comma 1, del medesimo ordinamento;

che il rimettente, chiamato a pronunciarsi in via definitiva sulla prosecuzione o cessazione della misura, osserva che ai sensi dell'art. 51-*bis* dell'ordinamento penitenziario il giudice deve «tenere conto esclusivamente del cumulo delle pene» e sulla base di questo solo elemento disporre la cessazione della misura alternativa (nella specie, l'affidamento in prova), anche quando la valutazione positiva circa l'adeguatezza della misura già concessa «sia suscettibile di essere confermata sulla base dei complessivi elementi di osservazione rilevati in sede di esecuzione e acquisiti al giudizio»;

che l'impossibilità di valutare ai fini della prosecuzione della misura «se permanga la prospettiva reale della rieducazione e della risocializzazione già avviata in sede di concessione del beneficio» determinerebbe l'illegittimità;

gittimità costituzionale della disciplina censurata per contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena sancito dall'art. 27, terzo comma, Cost., fermo restando che «il legislatore è certamente sovrano nella identificazione dei presupposti e delle condizioni d'ordine edittale» di accesso alle misure alternative;

che la valutazione circa la prosecuzione della misura dovrebbe invece basarsi su «tutti i criteri di giudizio fissati dalla legge» e sui risultati dell'osservazione della personalità del condannato sia in ambito intramurario che extramurario;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari la questione manifestamente inammissibile o infondata;

che secondo l'Avvocatura la questione sarebbe inammissibile, tra l'altro, per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice *a quo* si limita a prospettare genericamente il superamento del limite edittale dei tre anni previsto per l'ammissione alla misura, senza indicare quale sia il residuo periodo di affidamento in prova, quale l'entità della nuova condanna e se questa sia divenuta irrevocabile;

che, nel merito, l'Avvocatura rileva che dall'accoglimento della questione deriverebbe l'«inaccettabile corollario» di sottoporre la concessione della misura alternativa nei confronti del soggetto condannato per la prima volta a condizioni più rigorose rispetto alla situazione di chi, essendo già in esecuzione della misura alternativa, potrebbe beneficiarne a diverse e più ampie condizioni, con il rischio di ulteriori «sperequazioni consequenziali».

Considerato che il rimettente dubita, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 51-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui, in caso di sopravvenienza di un titolo di esecuzione di altra pena detentiva, impone al tribunale di sorveglianza, ai fini della decisione sulla prosecuzione o sulla cessazione dell'affidamento in prova al servizio sociale, di tenere conto esclusivamente del limite di pena stabilito dall'art. 47, comma 1, del medesimo ordinamento per l'ammissione al beneficio, e non gli permette di valutare se permangano le condizioni per proseguire il percorso di rieducazione e di recupero sociale già avviato con la concessione della misura;

che, in sostanza, il rimettente chiede alla Corte una pronuncia che gli consenta di disporre la prosecuzione della misura malgrado il nuovo titolo esecutivo comporti il superamento del limite di pena previsto in via generale dall'art. 47, comma 1, dell'ordinamento penitenziario;

che, ai fini della rilevanza della questione, l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura dello Stato è priva di fondamento, in quanto il rimettente ha dato atto che il nuovo titolo di esecuzione comporta il superamento del limite di pena previsto per l'ammissione al beneficio;

che la norma censurata è stata introdotta dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, al fine di colmare una lacuna della precedente disciplina, che non conteneva alcuna disposizione in caso di sopravvenienza di un nuovo ordine di esecuzione di pena detentiva a carico del condannato ammesso ad una misura alternativa;

che, in ossequio al principio della funzione rieducativa della pena, la nuova disciplina tiene conto dell'esigenza di non interrompere automaticamente, quale che sia l'entità della pena da espiare a seguito della sopravvenienza di un nuovo titolo esecutivo, la misura alternativa in corso, ferma restando la condizione generale di ammissibilità dell'affidamento in prova rappresentata dal limite di pena ancora da espiare stabilito nella misura di tre anni dall'art. 47, comma 1, dell'ordinamento penitenziario;

che la soluzione prospettata dal rimettente porrebbe nel nulla tale condizione di ammissibilità in ogni caso in cui il condannato affidato in prova venga raggiunto da un nuovo titolo di esecuzione, vanificando una precisa scelta operata dal legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità;

che il limite di pena previsto per l'ammissione all'affidamento in prova sarebbe quindi operante nei confronti di chi si trovi ad espiare una pena detentiva per la prima volta e non anche nei confronti di chi sia già affidato in prova quando interviene un nuovo titolo esecutivo, sì che solo a tale soggetto verrebbe paradossalmente riservato un trattamento più favorevole;

che, inoltre, tra soggetti raggiunti da più di un titolo esecutivo risulterebbe irragionevolmente discriminato chi si trovi ad espiare una nuova condanna sopravvenuta in un momento successivo all'esaurimento del primo rapporto esecutivo rispetto al condannato affidato in prova che sia ancora in esecuzione della pena al sopravvenire del nuovo titolo;

che la questione 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. 51-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà personale), sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Messina, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0444

N. 140

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta locale sul reddito (ILOR) - Determinazione in base a parametri statistici, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata lesione della riserva di legge, del diritto di difesa per l'asserita introduzione di una presunzione assoluta e del principio di capacità contributiva - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 181, 184 e 186.
- Costituzione, artt. 23, 24, 53 e 95.

Imposta locale sul reddito (ILOR) - Determinazione in base a parametri statistici, stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lamentata esclusione della prova testimoniale - Difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- Legge 28 dicembre 1995, n. 549, art. 3, commi 181, 184 e 186.
- Costituzione, art. 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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, *rectius*: commi 181, 184 e 186, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), promosso con ordinanza del 14 febbraio 2002 (n. due ordinanze) dalla Commissione tributaria provinciale di Milano e dell'art. 3, commi 184 e *rectius*: 186, della stessa legge 28 dicembre 1995, n. 549, promosso con ordinanza del 17 gennaio 2002 dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, rispettivamente iscritte ai nn. 442, 443 e 533 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 40 e 48, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto che, con due ordinanze, datate 11 dicembre 2001, sostanzialmente identiche, la Commissione tributaria provinciale di Milano solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) – *rectius*, come sembra emergere dalla motivazione, dei commi 181, 184 e 186 dell'art. 3 cit. — nel corso di due giudizi promossi avverso avvisi di accertamento, ai fini ILOR del 1995, di maggior reddito conseguente all'applicazione dei parametri previsti dal d.P.C.m. 29 gennaio 1996;

che il rimettente rileva come la rettifica delle dichiarazioni avviene in base ad accertamenti basati su criteri statistici, con conseguente collocamento del contribuente all'interno di taluno dei cd. «gruppi massimamente omogenei» su base statistico-probabilistica;

che la norma denunciata appare contrastante: *a)* con l'art. 23 Cost. perché il potere di disciplinare la materia viene delegato ad una fonte normativa secondaria; *b)* con l'art. 24 Cost. per l'impossibilità di utilizzare la prova testimoniale (art. 7, comma quarto, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, recante «Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413») per vincere la presunzione rappresentata dai parametri e perché gli Uffici possono utilizzare le dichiarazioni raccolte in sede istruttoria; *c)* con l'art. 53 Cost., perché la tassazione non si baserebbe sulla effettiva capacità contributiva, ma su inattendibili «accertamenti» statistici; *d)* con l'art. 95 Cost., per non essere quella della determinazione dei parametri materia rientrante nelle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri;

che, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'inammissibilità della questione per omesso esame della rilevanza e, in ogni caso, la manifesta infondatezza ricordando la giurisprudenza di questa Corte circa la natura della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., e deducendone l'inconsistenza delle censure svolte in riferimento agli artt. 24, 53 e 95 Cost.;

che, con ordinanza 17 gennaio 2002, la Commissione tributaria provinciale di Napoli, in un giudizio di impugnazione di un avviso di accertamento, ai fini ILOR 1995, di maggior reddito conseguente all'applicazione dei parametri di cui al d.P.C.m. 29 gennaio 1996, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 184 (*rectius*, come sembra emergere dalla motivazione, anche del comma 186) della citata legge n. 549 del 1995;

che, ad avviso del rimettente, la norma denunciata, attribuendo al Ministro (e non al Presidente del Consiglio) il potere di elaborare i parametri violerebbe la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.;

che, inoltre, sarebbe violato l'art. 24 Cost. in quanto il sistema statistico non solo non terrebbe conto dell'impresa marginale, ma creerebbe «una presunzione assoluta-aprioristica alla quale non è possibile controbattere non esistendo la prova negativa», e sarebbe conseguentemente violato anche l'art. 53 Cost. (se non altro perché il sistema dei parametri sarebbe peggiorativo, in quanto più grossolano, dei previgenti «indici di redditività» definiti dagli Ispettorati compartimentali delle Imposte dirette);

che, costituitosi in giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'inammissibilità della questione per omesso esame della rilevanza e, in ogni caso, la manifesta infondatezza per le medesime ragioni sopra ricordate.

Considerato che i giudizi, per la loro evidente connessione, devono essere riuniti;

che le questioni sollevate con riferimento all'art. 23 Cost. (e, conseguentemente, agli artt. 53 e 95 Cost.) sono manifestamente infondate, non essendo dedotta ragione alcuna che possa indurre questa Corte a discostarsi da quanto statuito — in coerenza con la propria giurisprudenza sulla natura della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. — con riguardo all'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (sentenza n. 105 del 2003);

che manifestamente infondata è, altresì, la questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, in riferimento all'art. 24 Cost., sotto il profilo che la norma impugnata creerebbe una «presunzione assoluta-aprioristica», dal momento che «i «parametri» prevedono un sistema basato su presunzione semplice la cui idoneità probatoria è rimessa alla valutazione del giudice di merito» (sentenza n. 105 del 2003);

che la questione sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Milano, in riferimento all'art. 24 Cost., relativamente all'esclusione della prova testimoniale, è manifestamente inammissibile, non risultando in alcun modo motivata la rilevanza nei giudizi *a quibus* della questione concernente la prova testimoniale.

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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 181, 184 e 186, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) sollevata, in riferimento agli artt. 23, 53 e 95 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Milano e dell'art. 3, commi 184 e 186, della stessa legge 28 dicembre 1995, n. 549, con riferimento agli artt. 23, 24 e 53 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli con le ordinanze in epigrafe;

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 181, 184 e 186, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Milano con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0445

N. 141

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Accertamento - Potere di integrazione o di modifica di precedenti accertamenti, soltanto sulla base di sopravvenuti nuovi elementi e non anche di elementi già a disposizione - Notificazione entro termini di decadenza - Prospettata violazione del principio di parità tra fisco e contribuente (a fronte della rettificabilità, senza decadenza, della erronea dichiarazione dei redditi), e del principio di autotutela dell'amministrazione - Omessa descrizione della fattispecie concreta oggetto del giudizio *a quo*, e insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 43, terzo comma.
- 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, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, terzo comma, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) promosso con ordinanza del 26 marzo 2002 dalla Commissione tributaria regionale di Napoli sul ricorso proposto da Ottorino Festante contro Ufficio delle entrate di Caserta, iscritta al n. 465 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 Alfio Finocchiaro.

Ritenuto che la Commissione tributaria regionale di Napoli, con ordinanza del 26 marzo 2002, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione e al principio di ragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi);

che il giudice rimettente è stato investito di un giudizio di appello da Ottorino Festante avverso sentenza della Commissione tributaria provinciale di Caserta di rigetto del ricorso, dallo stesso contribuente proposto, avverso avviso di accertamento IRPEF e ILOR, emesso in sostituzione di precedente accertamento, mancante di liquidazione del contributo S.S.N., e con il quale si lamentava la violazione dell'art. 43 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sostenendo non essere consentita la notificazione di un nuovo avviso, in difetto dei presupposti normativi, costituiti dalla novità e dalla conoscenza sopravvenuta di elementi in base ai quali l'ufficio emette l'avviso;

che lo stesso, considerando che integrazioni o modifiche di precedenti accertamenti sono consentite solo in base alla sopravvenuta conoscenza di elementi nuovi, con esclusione di correzioni nell'apprezzamento di elementi già a disposizione, ritiene la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità relativa a tale questione;

che l'avviso di accertamento è atto amministrativo, che deve soggiacere al principio di autotutela, non incontra limiti diversi dall'incidenza su diritti soggettivi perfetti e va ricondotto ai valori di cui all'art. 97 della Costituzione;

che il processo tributario è modellato sul processo civile — in cui è ammissibile la rinnovazione dell'atto di citazione — e, in quanto tale, è caratterizzato dal principio del contraddittorio, sicché, a fronte della rettificabilità, senza decadenza, della erronea dichiarazione dei redditi, la mancata previsione di analogo facoltà vulnera il principio di parità tra contribuente e fisco;

che, sotto il profilo della rilevanza, il giudice *a quo* argomenta che «la decisione determinerà l'esito del giudizio, poiché da una decisione in senso favorevole al contribuente consegue la nullità dell'avviso di accertamento opposto»;

che è intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare l'inammissibilità e l'infondatezza della questione sollevata;

che, ad avviso della difesa erariale, l'ordinanza di rimessione non riferisce adeguatamente sullo svolgimento del processo, in particolare sull'ammissibilità della doglianza del contribuente in appello, sulla quale il giudice solleva la questione di costituzionalità, e non spiega le ragioni per le quali la norma impugnata contrasterebbe con l'art. 97 della Costituzione e con il principio di ragionevolezza; che la questione non è rilevante, dato che il nuovo accertamento non può ricondursi all'art. 43 del d.P.R. n. 600 del 1973, costituendo esercizio del potere di autotutela; che il potere attribuito all'ufficio, *ex* art. 43, terzo comma, citato, di accertare progressivamente l'imposta, in base alla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi, ma comunque entro un termine di decadenza, e a condizione della novità degli elementi, da rendere noti al contribuente nell'atto di integrazione, è conforme all'art. 53 della Costituzione e non sussiste il contrasto con l'art. 97 Cost., da intendere come principio di imparzialità degli amministrati; che la disposizione censurata coniuga le esigenze di stabilità e certezza dell'obbligazione tributaria con il principio di legalità e capacità contributiva, posto che nuove circostanze, fiscalmente rilevanti, venute a conoscenza dell'amministrazione, possono essere fatte valere — ma entro un termine di decadenza e con l'indicazione dei nuovi elementi — in modo da salvaguardare la possibilità del contribuente di difendersi;

Considerato che l'ordinanza di rimessione risulta priva di una idonea descrizione della fattispecie, in particolare non dà atto della deduzione in primo grado della contestazione della legittimità del nuovo avviso di accertamento, in difetto della novità e della conoscenza sopravvenuta di elementi, che sola renderebbe ammissibile la proposizione della questione in appello (art. 57 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413);

che la stessa ordinanza presenta una motivazione insufficiente e contraddittoria, in relazione alla complessità delle implicazioni inerenti ad una corretta impostazione del problema, mancando financo una formulazione conclusiva della questione, onde non si comprende se il rimettente si dolga della non integrabilità o della non sostituibilità dell'accertamento;

che, come questa Corte ha più volte ribadito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate con ordinanze prive di motivazione sulla rilevanza ovvero che contengano una insufficiente descrizione della fattispecie concreta, tale da non consentire un'adeguata valutazione della rilevanza, sono inammissibili (*cfr.*, fra le ultime, ord. nn. 346, 358, 385, 396, 495 del 2000);

che, pertanto, la questione è manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, 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. 43, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevata, in riferimento all'art. 97, primo comma, della Costituzione e al principio di ragionevolezza dalla Commissione tributaria regionale di Napoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0446

N. 142

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tasse sulle concessioni governative - Tassa di mantenimento dell'iscrizione nel registro delle imprese - Diritto al rimborso di tassa indebitamente versata - Richiesta di restituzione entro un termine triennale di decadenza - Lamentata mancata diversificazione del rimborso da indebito rispetto a quello da errore - **Questione già dichiarata manifestamente inammissibile, in quanto cadente su norma non applicabile alla fattispecie dedotta - Manifesta inammissibilità.**

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 13, secondo comma.
- Costituzione, art. 3.

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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative), promossi con ordinanze del 21 marzo, del 4 aprile (n. 2 ordinanze), del 10 aprile, dell'8 maggio e del 26 giugno 2002, emesse dal Tribunale di Firenze, rispettivamente iscritte ai numeri 269, 313, 314, 347, 406 e 407 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 22, 28, 33 e 37, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

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

Ritenuto che con le sei ordinanze in epigrafe, di identico contenuto, il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative);

che le prime quattro ordinanze sono state emesse nel corso di separati giudizi di opposizione proposti dall'amministrazione finanziaria dello Stato contro decreti ingiuntivi, con i quali il Presidente del Tribunale di Firenze, su ricorsi della S.p.a. Italiana presse, della s.r.l. Sorgente Orticaia, della S.r.l. Polinvest e della S.r.l. Finprogram, le aveva ingiunto la restituzione di somme indebitamente pagate da tali società a titolo di tassa annuale di concessione governativa per il mantenimento dell'iscrizione nel registro delle imprese;

che le altre ordinanze sono state emesse nel corso di separati giudizi introdotti dalla S.r.l. MI.FA.DI e dalla S.r.l. Mori Arturo contro la stessa amministrazione, per ottenere la restituzione di somme da esse indebitamente pagate allo stesso titolo;

che in tutti i giudizi, come riferisce il rimettente, l'amministrazione finanziaria ha eccepito l'improponibilità della domanda, proposta tardivamente dopo il decorso del termine di decadenza previsto dalla norma impugnata;

che, ad avviso del rimettente, tale norma, «nella parte nella quale non prevede una diversificazione del trattamento del diritto al rimborso sorgente dall'indebito rispetto a quello sorgente dall'errore», si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo, con memorie di identico contenuto, l'inammissibilità o comunque la manifesta infondatezza della questione.

Considerato che i giudizi devono essere riuniti, in quanto le ordinanze di rimessione pongono la stessa questione;

che il giudice rimettente — sul presupposto che il rimborso delle somme pagate a titolo di tassa annuale di «mantenimento dell'iscrizione originaria» nel registro delle imprese, deve ritenersi, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, regolato dall'art. 13, secondo comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, che assoggetta la richiesta di restituzione delle tasse di concessione governativa erroneamente pagate al termine di decadenza di tre anni dal giorno del pagamento — afferma che tale norma contrasta con l'art. 3 della Costituzione, in quanto non distingue tra rimborso da indebito e rimborso da errore;

che siffatta questione, già sollevata dallo stesso, è stata dichiarata da questa Corte manifestamente inammissibile con ordinanza n. 113 del 2002;

che tale ordinanza ha rilevato: *a)* che, in epoca successiva alla formazione del ricordato orientamento giurisprudenziale, l'art. 11, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), ha stabilito che il rimborso della differenza tra quanto versato e quanto dovuto a titolo di tassa di mantenimento deve essere chiesto nei termini previsti dall'art. 13 del d.P.R. n. 641 del 1972; *b)* che, per effetto di questo rinvio, l'assoggettamento del rimborso delle somme indebitamente pagate per il titolo in esame al termine triennale di decadenza non deriva (come riteneva il giudice rimettente) dall'art. 13 del d.P.R. n. 641 del 1972 — che incostituzionalmente equiparerebbe rimborso da errore e rimborso da indebito — ma direttamente dall'art. 11, comma 2, della legge n. 448 del 1998, peraltro non impugnato; *c)* e che quindi la questione di legittimità costituzionale era stata prospettata con riguardo a una norma diversa da quella specificamente e direttamente applicabile alla fattispecie, onde la sua manifesta inammissibilità;

che la motivazione di tutte le ordinanze in epigrafe, alcune anteriori ed altre successive alla citata decisione della Corte, è identica a quella dell'ordinanza allora esaminata, per cui ricorre il medesimo profilo di manifesta inammissibilità.

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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641 (Disciplina delle tasse sulle concessioni governative), sollevata, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Firenze, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: BILE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0447

N. 143

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Condotta antisindacale della pubblica amministrazione - Controversie promosse dalle organizzazioni sindacali - Giurisdizione del giudice ordinario, ancorché si tratti di comportamenti lesivi di situazioni soggettive inerenti al rapporto di impiego, come tali ricadenti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Prospettata irragionevolezza, con lesione del diritto di difesa del pubblico dipendente e del principio del giudice naturale - Questione risolvendosi in un problema di interpretazione della norma denunciata - Manifesta infondatezza.

- D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 63, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 25.

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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso con ordinanza del 20 settembre 2002 dal Tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Fusco Antonio, con altri, e il Ministero dell'interno, iscritta al n. 532 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 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 marzo 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto che, a seguito di ricorso ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), proposto dal Sindacato italiano appartenenti alla polizia (SIAP), nonché dai dipendenti del Ministero dell'interno Antonio Fusco, ispettore di polizia, e Giampaolo Pavanello, vice ispettore di polizia, entrambi in servizio presso il VI reparto mobile di Genova, nei confronti dello stesso Ministero dell'interno, per denunciare quali comportamenti antisindacali i provvedimenti con i quali il Fusco è stato trasferito alla Polfer di Genova (provvedimento comunicato il 17 aprile 2002) ed il Pavanello è stato trasferito alla Questura di Genova (provvedimento comunicato il 23 aprile 2002), il giudice dell'adito Tribunale di Genova, con ordinanza del 20 settembre 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione, dell'art. 63, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, anziché al giudice amministrativo, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni e integrazioni, pur quando si tratti di comportamenti lesivi anche di situazioni soggettive inerenti ai rapporti di impiego del personale in regime di diritto pubblico, previsti dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001;

che, in punto di fatto, riferisce il rimettente che i ricorrenti hanno dedotto che i denunciati provvedimenti di trasferimento a carico dei predetti dipendenti, i quali ricoprono nel reparto di provenienza, rispettivamente, le cariche (il Fusco) di responsabile ed (il Pavanello) di segretario del SIAP, sommariamente motivati con il generico richiamo a «pressanti e inderogabili esigenze di servizio», sono illegittimi, perché affetti dai seguenti vizi:

a) mancata previa consultazione del sindacato SIAP, in violazione dell'art. 88, quarto comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza), a norma del quale «i trasferimenti ad altre sedi di appartenenti alla Polizia di Stato che ricoprono cariche sindacali possono essere effettuati sentita l'organizzazione sindacale di appartenenza»;

b) difetto di motivazione, in violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi);

c) inosservanza dei criteri di economicità e di efficacia, in violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990;

d) eccesso di potere, in quanto il vero scopo dei trasferimenti in questione è l'allontanamento del Fusco e del Pavanello dal VI reparto mobile per impedire loro di svolgervi attività sindacale nell'espletamento delle rispettive cariche;

e) eccesso di potere per carenza di istruttoria;

f) eccesso di potere per contraddizione con precedenti manifestazioni di volontà;

g) violazione del principio del buon andamento;

che, rileva il rimettente, i rapporti di lavoro del Fusco e del Pavanello, quali appartenenti alla Polizia di Stato, rientrano fra i rapporti di lavoro non «privatizzati», rimasti in regime di diritto pubblico, a norma dell'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, riguardo ai quali l'art. 63, comma 4, del medesimo decreto legislativo stabilisce che le controversie relative restano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

che, in base alla prospettazione dei ricorrenti, i provvedimenti denunciati risultano, oltreché pregiudizievole per l'organizzazione sindacale, lesivi delle situazioni soggettive dei predetti dipendenti, laddove dei vizi dedotti solo alcuni, e precisamente quelli *sub a)* e *d)*, attengono a profili di antisindacalità; sicché solo in relazione a tali vizi sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario, in forza dell'art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, a tenore del quale «sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative a comportamenti antisindacali delle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni ed integrazioni»;

che, viceversa, in ordine agli altri vizi dedotti, concernenti esclusivamente le posizioni soggettive del Fusco e del Pavanello, la giurisdizione spetterebbe al giudice amministrativo, in virtù del comma 4 del medesimo articolo, sicché andrebbe dichiarato — solo quanto alla controversia afferente ai predetti vizi — il difetto di giurisdizione del giudice ordinario;

che il rimettente dubita della legittimità costituzionale del richiamato art. 63, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, in quanto gli impone di conoscere del comportamento dell'amministrazione convenuta limitatamente alle censure di antisindacalità mosse ai provvedimenti *de quibus*, pur essendo questi lesivi anche di situazioni soggettive inerenti a rapporti di impiego, che sotto ogni altro profilo ricadono nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;

che, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il rimettente sostiene che, a seguito dell'abrogazione — espressamente disposta dall'art. 4 della legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche e integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati) — del sesto comma dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970, già introdotto dall'art. 6 della legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge) — il quale disponeva che, qualora il comportamento antisindacale, posto in essere da una amministrazione statale o da altro ente pubblico non economico, «sia lesivo anche di situazioni soggettive inerenti al rapporto di impiego», le organizzazioni sindacali legittimate, «ove intendano ottenere anche la rimozione dei provvedimenti lesivi delle predette situazioni, propongono ricorso davanti al tribunale amministrativo regionale competente per territorio» —, la norma denunciata — peraltro meramente riproduttiva dell'art. 68, comma 3, 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'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) — ingloba nella giurisdizione del giudice ordinario anche le controversie relative a comportamenti antisindacali «plurioffensivi», pure laddove si tratti di rapporti di lavoro non «privatizzati», ma rimasti in regime di diritto pubblico e, pertanto, comporta che, dovendosi riconoscere al singolo dipendente lesa autonoma azione a tutela delle proprie posizioni individuali dinanzi al giudice amministrativo, possono insorgere «due controversie aventi il medesimo oggetto, vale a dire l'accertamento in via principale della illegittimità dello stesso comportamento e per lo stesso vizio denunciato», le quali sono demandate a differenti giurisdizioni, così determinandosi situazioni di possibile contrasto di giudicati, senza che siano previsti strumenti per prevenire siffatto grave inconveniente;

che la irragionevolezza della disciplina comporterebbe la violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che la norma, inoltre, sarebbe in contrasto con l'art. 24 Cost., per il fatto che il dipendente (appartenente al personale in regime di diritto pubblico) sarebbe lesa nel proprio diritto di difesa, essendogli precluso di interloquire nel procedimento promosso dall'organizzazione sindacale dinanzi al giudice ordinario *ex art.* 28 della legge n. 300 del 1970 e «diretto a decidere in via principale anche su di una posizione soggettiva del dipendente stesso», essendo un suo intervento in detto procedimento inammissibile, perché volto a far valere una situazione soggettiva deducibile solo davanti al giudice amministrativo;

che, infine, sarebbe violato il principio del giudice naturale, inteso quale giudice precostituito per legge, *ex art.* 25, primo comma, Cost., «poiché la medesima controversia viene demandata a due differenti giurisdizioni a seconda del soggetto da cui è presa l'iniziativa giudiziaria»;

che, quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, egli dovrebbe ritenere la propria giurisdizione in ordine alla domanda proposta dall'organizzazione sindacale ricorrente (limitatamente ai motivi di censura indicati *sub a)* e *d)* del ricorso introduttivo), e dovrebbe dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in ordine alle domande proposte dal Fusco e dal Ravello, laddove l'accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale avrebbe per conseguenza la dichiarazione di difetto di giurisdizione in ordine a tutte le domande;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale, osservando che oggetto del giudizio *ex art.* 28 della legge n. 300 del 1970 è una posizione giuridica soggettiva che appartiene esclusivamente al sindacato e non può confondersi con la posizione del singolo lavoratore, sicché «l'eventuale estensione degli effetti della pronuncia del giudice del lavoro, a favore o contro i lavoratori offesi dal comportamento antisindacale, costituisce profilo afferente ai normali rapporti tra pronunce di giurisdizioni

diverse», e che, peraltro, «l'intervento del lavoratore danneggiato dalla condotta antisindacale è rimedio noto alla prassi giudiziaria e sembra idoneo a risolvere tutti i problemi di effettività della tutela e di coerenza nelle decisioni giurisdizionali in materia».

Considerato che il Tribunale di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nella parte in cui non demanda alla cognizione del giudice amministrativo le controversie promosse dalle organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 della legge n. 300 del 1970 («Statuto dei lavoratori»), qualora il comportamento antisindacale dedotto sia lesivo anche di situazioni soggettive inerenti ai rapporti di impiego del personale in regime di diritto pubblico, previsti dall'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 165 del 2001, e ciò in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost.;

che, se è vero che il criterio di riparto della giurisdizione, introdotto dall'art. 6 della legge n. 146 del 1990 in epoca in cui sussisteva la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (criterio per il quale la giurisdizione spettava al giudice amministrativo ovvero al giudice ordinario secondo che con l'azione *ex art. 28* della legge n. 300 del 1970 il sindacato avesse chiesto, o non, la rimozione degli effetti incidenti sul pubblico dipendente), era idoneo a razionalmente operare anche a seguito della c.d. privatizzazione del pubblico impiego, dal momento che a tale «privatizzazione» erano sottratti i rapporti di cui all'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 80 del 1998 (oggi art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001), è anche vero che l'espressa abrogazione — ad opera dell'art. 4 della legge n. 83 del 2000 — del comma primo del citato art. 6 della legge n. 146 del 1990 (che quel criterio aveva codificato) non fa sorgere questioni di legittimità costituzionale, bensì esclusivamente di interpretazione sistematica della norma denunciata;

che, infatti, è possibile sia *a)* un'interpretazione secondo la quale l'art. 63, comma 4, del d.lgs. n. 165 del 2001, varrebbe a devolvere tuttora al giudice amministrativo tutte «le controversie relative ai rapporti di lavoro di cui all'art. 3», e, quindi, anche l'azione *ex art. 28* Stat. lav. che quei rapporti di lavoro coinvolga (sicché l'abrogazione dell'art. 6, comma primo, della legge n. 146 del 1990, renderebbe esplicita l'abrogazione tacita prodotta dalla norma citata); sia *b)* un'interpretazione secondo la quale l'abrogazione del citato art. 6, comma primo, della legge n. 146 del 1990, comporterebbe in ogni caso la devoluzione al giudice ordinario dell'azione *ex art. 28* Stat. lav. promossa dall'organizzazione sindacale, anche se tale azione incidesse, attraverso la richiesta di rimozione degli effetti del comportamento antisindacale, su rapporti di lavoro non «privatizzati», mentre il pubblico dipendente potrebbe far valere la sua situazione soggettiva individuale davanti al giudice amministrativo *ex art. 63*, comma 4, citato;

che entrambe tali interpretazioni valgono a risolvere alla radice i problemi che il rimettente solleva quali questioni di legittimità costituzionale, in quanto quella *sub a)* comporta il persistere della situazione preesistente alla legge n. 83 del 2000, ed in quanto quella *sub b)*, alla quale il rimettente dichiara di aderire, implica o *b1)* una prevenzione del paventato conflitto di giudicati, attraverso il coordinamento, *ex art. 295* del codice di procedura civile, dell'azione individuale con quella promossa dal sindacato, ovvero *b2)* la radicale negazione di ogni possibilità di conflitto pratico di giudicati, riconoscendo la totale autonomia delle due azioni in quanto volte a tutelare distinte situazioni sostanziali;

che, pertanto, del tutto insussistente è la violazione dell'art. 25 Cost., così come insussistente è la lamentata irragionevolezza della disciplina (*ex art. 3* Cost.) e la conseguente violazione del diritto di difesa del pubblico dipendente, in nessun caso distolto dal suo giudice naturale ed abilitato a far valere la sua situazione soggettiva davanti ad esso, o *a)* congiuntamente con il sindacato, o *b1)* giovandosi dell'accertamento favorevole da quest'ultimo ottenuto davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, ovvero, e comunque, prospettando (nel caso di accertamento sfavorevole al sindacato e nel caso di cui *sub b2)* sotto il profilo dell'eccesso di potere l'illegittimità dell'atto asseritamente lesivo per la sua antisindacalità;

che, conseguentemente, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente — sulla premessa che una disciplina irragionevolmente idonea a prevenire conflitti pratici di giudicati si risolve in una compressione del diritto di difesa ed in un'arbitraria individuazione del giudice munito di giurisdizione — è 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. 63, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 25 della Costituzione, dal Tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0448

N. 144

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Diritti soggettivi del pubblico dipendente - Controversie relative a questioni attinenti al periodo, del rapporto di lavoro, anteriore al 30 giugno 1998 - Proponibilità, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000 - Prospettata ingiustificata sperequazione dei pubblici dipendenti rispetto ai lavoratori privati, godenti di più ampi termini prescrizionali, nonché lesione della tutela giurisdizionale e del diritto alla retribuzione - Intervenuta abrogazione della disposizione censurata - Omessa motivazione in ordine alla perdurante applicabilità della stessa - Manifesta inammissibilità.

- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 45, comma 17.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 36.

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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11,

comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), promosso con ordinanza dell'11 aprile 2002 dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria — sezione staccata di Reggio Calabria, iscritta al n. 296 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 25, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 13 marzo 2003 il giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Calabria — sezione staccata di Reggio Calabria, chiamato a decidere sulla domanda di un pubblico dipendente volta ad ottenere l'accertamento del proprio diritto ad essere inquadrato nella IX qualifica funzionale a decorrere dal 1° gennaio 1987 e ad ottenere la condanna dell'amministrazione al pagamento delle differenze stipendiali tra la qualifica rivestita e quella spettante, oltre interessi e rivalutazione — domanda proposta con ricorso notificato il 23 maggio 2001 —, con ordinanza in data 11 aprile 2002, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59);

che la disposizione censurata stabilisce che «sono attribuite al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal presente decreto, relative a questioni attinenti al periodo di rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e debbono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000»;

che, ad avviso del remittente, l'eccezione di inammissibilità del ricorso per decadenza dall'azione, proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, per l'amministrazione convenuta, sarebbe fondata, giacché il ricorso è stato notificato il 23 maggio 2001, e quindi ben oltre il termine del 15 settembre 2000, stabilito dalla disposizione censurata a pena di decadenza;

che, tuttavia, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale dell'art. 45, comma 17, del d.lgs. n. 80 del 1998, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, in quanto essa, attraverso la compressione del termine processuale per la proposizione della domanda, introdurrebbe una deroga alla disciplina della prescrizione, così creando una ingiustificata sperequazione tra i dipendenti pubblici che, trascorso il termine del 15 settembre 2000, non troverebbero mezzi per la tutela delle proprie pretese giuridiche, e i lavoratori privati che godrebbero invece dei più lunghi termini prescrizionali; sperequazione che, aggiunge il remittente, non potrebbe ritenersi giustificata dalla necessità di assicurare un fluido transito della giurisdizione sull'impiego privatizzato dal giudice amministrativo a quello ordinario, giacché un simile obiettivo avrebbe dovuto essere realizzato con il concorso di tutta la «comunità» e non facendone gravare il costo solo su alcuni consociati;

che la medesima disposizione contrasterebbe, poi, con la pienezza della tutela giurisdizionale, garantita dall'art. 24 della Costituzione, in quanto la riduzione del tempo utile per la presentazione della domanda giurisdizionale inciderebbe sulle posizioni soggettive dei lavoratori che, per temporanee ragioni di vario tipo (di salute, finanziarie, familiari o personali) o anche per mera non conoscenza della fissazione del termine decadenziale, non siano stati in grado di far valere le proprie pretese entro il nuovo e ridotto termine fissato autoritativamente dal legislatore;

che, infine, secondo il remittente, l'art. 45, comma 17, incidendo, come nella specie, su posizioni soggettive, quali la retribuzione e i diritti fondamentali del lavoratore, che trovano tutela nell'art. 36 della Costituzione, si porrebbe in contrasto, in assenza di qualsiasi forma di adeguato bilanciamento di interessi, anche con tale norma costituzionale;

che è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto, in via preliminare, che, conformemente a quanto deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 183 del 2002, venga disposta la restituzione degli atti al giudice remittente per nuovo esame sulla rilevanza della questione, in quanto la disposizione censurata è stata abrogata ad opera dell'art. 72, comma 1, lettera *bb*), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche se nel contempo la stessa è stata riprodotta, con diversa formulazione, nell'art. 69, comma 7, del medesimo decreto;

che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato ha chiesto che la questione venga dichiarata non fondata in relazione a tutti i parametri evocati.

Considerato che, con ordinanza in data 11 aprile 2002, il Tribunale amministrativo regionale della Calabria - sezione staccata di Reggio Calabria dubita, in riferimento agli articoli 3, 24 e 36 della Costituzione, della legittimità

costituzionale dell'art. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, il quale, dopo aver attribuito al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie di cui all'art. 68 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dallo stesso decreto n. 80 del 1998, relative a questioni attinenti al periodo di rapporto di lavoro successivo al 30 giugno 1998, dispone che «le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro anteriore a tale data restano attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e debbono essere proposte, a pena di decadenza, entro il 15 settembre 2000»;

che il decreto legislativo 31 marzo 2001, n. 165, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 maggio 2001, supplemento ordinario n. 112/L, ed entrato in vigore il successivo 24 maggio, ha disposto, all'art. 72, comma 1, lettera *bb*), l'abrogazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ad eccezione degli artt. da 33 a 42 e 45, comma 18, e, all'art. 69, comma 7, ha riprodotto la disposizione contenuta nell'art. 45, comma 17, del citato d.lgs. n. 80 del 1998, modificandone la formulazione;

che il remittente, nel sollevare l'anzidetta questione di legittimità costituzionale, ha ommesso di prendere in esame l'effetto dell'intervenuta abrogazione della disposizione censurata e della contestuale riformulazione della stessa ad opera dell'art. 69, comma 7, del citato d.lgs. n. 165 del 2001 e non ha quindi svolto alcuna argomentazione circa la perdurante applicabilità della disposizione abrogata ai fini della definizione del giudizio principale;

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile (v. ordinanza n. 184 del 2002).

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, secondo comma, della 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. 45, comma 17, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80 (Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 36 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria — sezione staccata di Reggio Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

N. 145

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Violazioni del codice della strada - Materiale impossibilità di contestazione immediata - Ipotesi in cui il veicolo sia già distante dal luogo di accertamento dell'illecito o, comunque, non possa essere fermato in tempo utile e nei modi regolamentari - Ricorso alla notifica dell'infrazione - Prospettata violazione del diritto di difesa - Questione riferita a norma regolamentare - Difetto di competenza della Corte costituzionale - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495, art. 384, lettera e).
- Costituzione, art. 24, secondo comma.

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, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 384, lett. e), del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), promossi con ordinanze del 10 luglio 2002 e del 25 giugno 2002 dal giudice di pace di Osimo nei procedimenti civili vertenti tra Bibini Luigi e Calderoni Angelo e la Prefettura di Ancona, iscritte ai numeri 507 e 508 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 13 marzo 2003 il giudice relatore Romano Vaccarella.

Ritenuto che, nel corso di due giudizi di opposizione a sanzioni amministrative promossi, rispettivamente, dal sig. Luigi Bibini e dal sig. Angelo Calderoni avverso due ordinanze-ingiunzione del Prefetto di Ancona per violazione dell'art. 142, comma 8, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), il giudice di pace di Osimo, con due ordinanze del 25 giugno e 10 luglio 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, lettera e), del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), laddove — in contrasto con l'art. 200, comma 1, dello stesso codice della strada, nonché con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione — tra i casi di materiale impossibilità della contestazione immediata prevede quello in cui l'apparecchiatura di rilevazione abbia consentito la determinazione dell'illecito dopo che il veicolo oggetto del rilievo era già a distanza dal posto di accertamento o, comunque, nella impossibilità di essere fermato in tempo utile e nei modi regolamentari;

che, in punto di fatto, riferisce il rimettente che i ricorrenti hanno eccepito la nullità della contestazione, in quanto effettuata in violazione degli artt. 201 cod. strada e 384 del relativo regolamento, e non nell'immediatezza dell'accertamento, e ciò benché l'apparecchiatura utilizzata per la rilevazione della velocità (autovelox mod. 104/C2) ne consentisse la lettura immediata;

che la Prefettura di Ancona, costituitasi nei due giudizi, ha confutato le domande attrici;

che il rimettente osserva preliminarmente che l'art. 200 cod. strada prevede lo strumento della contestazione immediata, salvo il caso in cui, per l'impossibilità della stessa, non sia necessario procedere alla notifica della violazione e che l'art. 201, comma 1, dello stesso codice prescrive che il motivo della mancata contestazione immediata deve essere indicato nel verbale;

che l'art. 384 del citato regolamento elenca i casi in cui deve ritenersi materialmente impossibile la contestazione immediata e che dall'istruttoria espletata è emersa la ricorrenza, nelle fattispecie dedotte in giudizio, di circostanze atte a giustificare l'utilizzo della notifica della violazione, piuttosto che la sua contestazione immediata, essendosi verificata l'ipotesi tipizzata di impossibilità di cui all'art. 384, lettera e), del medesimo regolamento;

che il ricorso alla notifica dell'infrazione, pur consentita, nei casi dedotti in giudizio, dalla norma regolamentare, costituirebbe, a parere del rimettente, una violazione del diritto di difesa garantito dal secondo comma dell'art. 24, Cost., in ogni stato e grado del procedimento e favorito dall'art. 200 cod. strada, in quanto tale modalità di contestazione farebbe venir meno ogni possibilità di contraddittorio tra le parti nell'immediatezza del fatto;

che, osserva il rimettente, il contrasto tra norma primaria e norma secondaria può essere eliminato solo attraverso una dichiarazione di incostituzionalità della seconda e la conseguente rimozione dei limiti all'applicazione dell'art. 200 cod. strada, che, valorizzando lo strumento della contestazione immediata, «esprime una modalità di esercizio del diritto di difesa costituzionalmente garantito per tutte le violazioni del codice della strada»;

che, costituitosi nel giudizio di cui all'ordinanza n. 508 del 2002 a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce l'inaammissibilità della sollevata questione, in quanto oggetto del dubbio di costituzionalità è una norma regolamentare, insuscettibile in quanto tale di essere sottoposta allo scrutinio della Corte in ordine alla sua compatibilità con i principi costituzionali;

che le ordinanze propongono le medesime questioni e che, pertanto, i relativi giudizi possono essere riuniti.

Considerato che il giudice di pace di Osimo dubita — in riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost. — della legittimità costituzionale dell'art. 384, lettera e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), in quanto prevede come ipotesi di materiale impossibilità della contestazione immediata il caso del veicolo già a distanza dal posto di accertamento dell'illecito ovvero che non possa essere fermato in tempo utile e nei modi regolamentari;

che la censura rivolta nei confronti della norma denunciata è inammissibile, trattandosi di norma regolamentare sottratta al sindacato di legittimità costituzionale di questa Corte.

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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 384, lettera e), del d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione, dal giudice di pace di Osimo con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: VACCARELLA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0450

N. 146

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Processo minorile - Definizione del processo nell'udienza preliminare, subordinata al consenso dell'imputato minorenni anche nell'ipotesi di sentenza di non luogo a procedere pienamente liberatoria o per improcedibilità - Prospettata irragionevolezza, con disparità di trattamento dei minorenni rispetto agli imputati adulti - Questione già definita con pronuncia di parziale accoglimento nel senso richiesto - Manifesta inammissibilità.

- D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, art. 32, comma 1, come modificato dall'art. 22 della legge 1° marzo 2001, n. 63.
- Costituzione, artt. 3 e 111, secondo, quarto e quinto 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, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come modificato dall'art. 22 della legge 1 marzo 2001, n. 63, promossi, nell'ambito di diversi procedimenti penali, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Catanzaro con ordinanze del 19 marzo, del 21 maggio e del 23 aprile 2002, iscritte rispettivamente al n. 304, al n. 384 e al n. 435 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, n. 36 e n. 40, 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 marzo 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che con tre ordinanze di identico tenore, in data 19 marzo, 23 aprile e 21 maggio 2002, il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo, quarto e quinto comma, della Costituzione, questione di legittimità dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come modificato dall'art. 22 della legge 1 marzo 2001, n. 63, nella parte in cui richiede il consenso dell'imputato minorenni per la definizione del procedimento nell'udienza preliminare anche nell'ipotesi di sentenza di non luogo a procedere pienamente liberatoria o per improcedibilità;

che ad avviso del Tribunale rimettente la norma censurata, subordinando al consenso dell'imputato la definizione del processo minorile nell'udienza preliminare, ha inteso evidentemente dare attuazione al principio sancito dal quinto comma dell'art. 111 Cost., ma attraverso una scelta «alquanto singolare» ha previsto tale regola anche in relazione agli esiti favorevoli all'imputato, senza tenere conto che il suddetto principio costituzionale «postula una sorta di disponibilità del diritto al dibattimento in vista esclusivamente di una probabile pronuncia di colpevolezza» e dovrebbe perciò garantire all'imputato minorenni la possibilità di rinunciare alla definizione anticipata del processo solamente «nella prospettiva di una pronuncia dibattimentale [...] più favorevole»;

che una interpretazione letterale della disposizione in esame condurrebbe a risultati evidentemente irrazionali, in quanto è intrinsecamente irragionevole prevedere il consenso del minorenni quale condizione per la pronuncia di una sentenza di non luogo a procedere «a carattere pienamente assolutorio» o di improcedibilità, mentre il consenso non è richiesto per la definizione del procedimento con una pronuncia di condanna a norma del comma 2 dello stesso art. 32 del d.P.R. n. 448 del 1988;

che sarebbe perciò «indispensabile un intervento» della Corte costituzionale volto ad affermare che «il diritto dell'imputato al contraddittorio dibattimentale dovrebbe incontrare il limite invalicabile rappresentato

dal rispetto del principio del *favor innocentiae*» ed a consentire al giudice dell'udienza preliminare «di emettere una sentenza di non luogo a procedere nelle ipotesi di proscioglimento c.d. «pieno», poiché il dovere di declaratoria immediata costituisce un principio generale immanente al sistema processuale penale);

che la norma censurata sarebbe inoltre illogica e inconciliabile con i principi che presidiano il sistema processuale minorile, nel quale «si considera «fisiologica» la rinuncia alla pretesa punitiva nell'ottica dell'educazione del minore»;

che la differenza di disciplina intercorrente tra la nuova udienza preliminare minorile e l'udienza preliminare ordinaria renderebbe inoltre evidente la disparità di trattamento dei minorenni rispetto agli imputati adulti;

che nel giudizio instaurato con ordinanza iscritta al n. 304 del r.o. del 2002 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che si è riportato all'atto di intervento prodotto nel giudizio relativo alla ordinanza iscritta al n. 566 del r.o. del 2001, decisa con la sentenza n. 195 del 2002.

Considerato che con tre ordinanze di uguale tenore il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Catanzaro dubita, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo, quarto e quinto comma della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come modificato dall'art. 22 della legge 1 marzo 2001, n. 63, nella parte in cui richiede il consenso dell'imputato minorenni per la definizione del procedimento nell'udienza preliminare anche nell'ipotesi di sentenza di non luogo a procedere pienamente liberatoria o per improcedibilità;

che, stante l'identità delle tre ordinanze, va disposta la riunione dei relativi giudizi;

che con sentenza n. 195 del 2002, depositata il 16 maggio 2002, questa Corte ha già accolto la medesima questione, dichiarando costituzionalmente illegittima la norma impugnata «nella parte in cui, in mancanza del consenso dell'imputato, preclude al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere che non presuppone un accertamento di responsabilità»;

che le questioni vanno pertanto dichiarate manifestamente inammissibili.

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

Riuniti i giudizi,

Dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), come modificato dall'art. 22 della legge 1° marzo 2001, n. 63, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 111, secondo, quarto e quinto comma, della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale per i minorenni di Catanzaro, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0451

N. 147

Ordinanza 9 - 24 aprile 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Astensione e ricusazione del giudice - Esclusione della facoltà delle parti di ricusare il giudice, chiamato a celebrare l'udienza preliminare, quando abbia già pronunciato sentenza su richiesta (ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.), nei confronti di imputati a titolo di concorso nel medesimo reato - Prospettata violazione dei principî di eguaglianza, di imparzialità e terzietà del giudice nonché del diritto di difesa - Difetto di legittimazione del giudice *a quo* a sollevare l'incidente di costituzionalità - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 37, comma 1, lettera *a*).
- 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, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli con ordinanza in data 8 maggio 2002, iscritta al n. 346 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 26 marzo 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera *a*), del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la possibilità per le parti di ricusare il giudice che, pronunciandosi nel merito della insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 129 cod. proc. pen. e sulla applicabilità di circostanze del reato, abbia emesso sentenza ai sensi dell'art. 444, cod. proc. pen., nei confronti di un imputato qualora lo stesso giudice sia chiamato a celebrare l'udienza preliminare nei confronti di imputati a titolo di concorso nel medesimo reato»;

che il giudice *a quo* premette di aver pronunciato sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., nei confronti di una persona imputata del reato di cui agli artt. 110, 319, 319-ter, 321, cod. pen., e 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203;

che, chiamato a celebrare l'udienza preliminare nei confronti di altri soggetti imputati del medesimo fatto, aveva presentato, conformandosi alla sentenza n. 113 del 2000 della Corte costituzionale, dichiarazione di astensione per avere espresso, nel motivare la citata sentenza, valutazioni che potevano ritenersi pregiudicanti in relazione alle posizioni dei concorrenti;

che il Presidente del tribunale non aveva accolto tale dichiarazione, ritenendo che la situazione delineata non rientrasse nelle ipotesi che possono dare luogo ad astensione a norma dell'art. 34, cod. proc. pen., anche in considerazione del fatto che nel caso preso in esame dalla richiamata sentenza n. 113 del 2000 la funzione pregiudicata consisteva nel giudizio e non già, come nella specie, nell'udienza preliminare;

che, ad avviso del rimettente, tale argomentazione non terrebbe conto della nuova fisionomia assunta dall'udienza preliminare a seguito delle modifiche introdotte dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, che ha attribuito al giudice il potere di disporre anche d'ufficio l'integrazione probatoria ed ha ampliato la gamma delle decisioni che il giudice è chiamato ad adottare, sì che il giudizio emesso all'esito dell'udienza implica un vero e proprio «apprezzamento del merito»;

che in ogni caso, prosegue il rimettente, neppure i principi affermati nella sentenza n. 113 del 2000 sarebbero sufficienti a superare la violazione degli artt. 3 e 24, Cost., ravvisabile nella disciplina censurata, in quanto la tutela accordata mediante il ricorso all'astensione nell'ipotesi di cui alla lettera h) dell'art. 36, comma 1, cod. proc. pen., non è attivabile mediante l'istituto della ricusazione.

Considerato che il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede la facoltà delle parti di ricusare il giudice chiamato a celebrare l'udienza preliminare che abbia in precedenza pronunciato sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444, cod. proc. pen., nei confronti di altri soggetti, imputati a titolo di concorso nel medesimo reato;

che nel caso di specie non risulta che alcuna delle parti abbia presentato dichiarazione di ricusazione del giudice dell'udienza preliminare;

che pertanto la violazione dei principi di eguaglianza, di imparzialità e di terzietà del giudice, nonché del diritto di difesa, appare meramente ipotetica e astratta;

che peraltro, ove fosse stata avanzata una formale dichiarazione di ricusazione nei confronti del giudice dell'udienza preliminare, questi non avrebbe comunque potuto fare applicazione della norma censurata, in quanto si sarebbe dovuto limitare a trasmettere gli atti alla Corte d'appello, competente a decidere anche sulla ammissibilità della dichiarazione medesima (artt. 40 e 41, comma 1, cod. proc. pen.);

che il giudice non è legittimato a sollevare questioni di costituzionalità «in ordine all'incidente di ricusazione che lo riguarda, in quanto, diversamente opinando, verrebbe stravolto il sistema che attribuisce esclusivamente al giudice superiore la competenza a giudicare sulla ricusazione» (ordinanza n. 204 del 1999);

che quindi l'unico giudice abilitato a sollevare questione di legittimità costituzionale della disciplina della ricusazione è quello competente a decidere sulla relativa dichiarazione;

che la questione deve essere pertanto 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. 37, comma 1, lettera a), del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 aprile 2003.

Il cancelliere: FRUSCELLA

03C0452

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2003
(della Regione Emilia-Romagna)*

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Riforma dell'IRPEF - Previsione di una quota di deduzione dal reddito imponibile, suscettibile di comportare un risparmio d'imposta - Effetti sulla debenza delle addizionali IRPEF regionali e comunali - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 2.
- Costituzione, art. 119, comma quarto.

Imposte e tasse - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per Comuni e Regioni, nonché della maggiorazione dell'aliquota IRAP di spettanza regionale, in attesa del raggiungimento di un accordo sul c.d. federalismo fiscale - Modificazioni alla disciplina dell'IRAP comportanti riduzione del gettito relativo - Introduzione 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 di potestà legislativa regionale - 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.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Disposizioni sull'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 di valore superiore a 50.000 euro - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata - Previsione di responsabilità amministrativa per la violazione dei suddetti obblighi - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni - Esorbitanza dalla legislazione statale volta a tutelare la concorrenza e la trasparenza del mercato - Contraddittoria qualificazione di disposizioni analitiche come «norme di principio e di coordinamento» e contestuale previsione di rilevanti deroghe ad esse.

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

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare - Disciplina demandata a successivi regolamenti ministeriali di delegificazione - Applicabilità alle Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali esclusive e concorrenti - Invasione della potestà regolamentare spettante alle Regioni nelle materie non riservate allo Stato.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 25.
- Costituzione, art. 117.

Amministrazione pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Istituzione del fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese - Determinazione, con successivi decreti ministeriali «di natura non regolamentare», delle modalità di funzionamento, dei progetti da finanziare e della ripartizione fra le amministrazioni interessate - Denunciata attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di poteri normativi ed amministrativi lesivi dell'autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa regionale - Invasione di potestà legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa, anziché previa consultazione, con la Conferenza unificata (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo, quarto e sesto, 118, comma secondo, e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Istituzione del fondo speciale «PC ai giovani» - Prevista gestione con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» - Denunciata attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di poteri normativi ed amministrativi lesivi dell'autonomia finanziaria, legislativa e amministrativa delle Regioni - Invasione di potestà legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

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

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche Amministrazioni - Potere del Ministro dell'economia di stabilire criteri, modalità e tempi per l'attuazione - Mancata previsione dell'intesa, anziché della mera consultazione, con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 28, comma 5.

Enti locali - Norme della legge finanziaria 2003 - Trasmissione telematica del rendiconto di gestione alla Sezione enti locali della Corte dei conti - Potere del Ministro dell'economia di stabilire tempi e modalità con decreto «di natura non regolamentare», sentita la Conferenza Stato-città - Mancata previsione della necessità di previa intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con il principio di leale collaborazione - Incidenza sulla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di organizzazione degli enti locali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 28, comma 6, sostitutivo dell'art. 227, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Finanza 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 da ripartire secondo criteri fissati d'intesa con la Conferenza unificata - Denunciato contrasto con l'autonomia finanziaria e di spesa attribuita alle Regioni dalla riforma costituzionale - Violazione della competenza legislativa regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Impedimento alla possibilità per le Regioni di assumere decisioni di spesa.

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

Turismo e industria alberghiera - Norme della legge finanziaria 2003 - Regolamentazione e criteri di riparto del fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica - Denunciata incidenza in materia di esclusiva spettanza regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 2.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Importo compensativo della perdita di gettito causata alle Regioni dalla riduzione dell'accisa sulle benzine negli anni 2001 e 2002 - Ripartizione tra le Regioni con decreto del Ministro dell'economia - Mancata previsione dell'intesa, anziché della mera consultazione, con la Conferenza Stato-Regioni - Denunciata illegittimità costituzionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 5.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Divieto per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento - Sanzioni per l'inosservanza - Nullità degli atti e dei contratti, nonché irrogazione di sanzioni pecuniarie agli amministratori da parte della Corte dei conti - Denunciata lesione di attribuzioni regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 30, comma 15.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Finanza locale - Norme della legge finanziaria 2003 - Sovracanoni annui dovuti dai concessionari di derivazioni di acque per uso idroelettrico - Fissazione delle basi di calcolo - Denunciata invasione di competenze legislative regionali di tipo residuale o di tipo concorrente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 31, comma 10.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Rinnovi contrattuali e contrattazione integrativa - Atti di indirizzo dei comitati di settore nei confronti dell'ARAN relativi al comparto Regioni-autonomie locali - Obbligo di uniformarsi ai criteri previsti per il personale statale - Denunciata violazione della potestà legislativa regionale in materia di personale delle Regioni e degli enti locali - Lesione dell'autonomia finanziaria e amministrativa regionale - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 33, comma 4, secondo periodo.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle Regioni - Obbligo di rideterminazione degli organici secondo il principio di invarianza della spesa, individuazione provvisoria delle dotazioni in attesa della rideterminazione, divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato, rinvio a futuri decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata) della fissazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali e dal contenuto tipico della legge finanziaria - Invasione della competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale regionale - Irragionevolezza.

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

Istruzione pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica - Riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici, secondo criteri e parametri fissati dal Ministro dell'istruzione - Riconduzione dell'orario degli insegnanti a quello obbligatorio - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di istruzione - Irrazionalità della disposizione statale nel suo complesso.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 35 (in particolare commi 1 e 2).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo.

Previdenza e assistenza sociale - Norme della legge finanziaria 2003 - Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali - Ripartizione annuale con decreti ministeriali, d'intesa con la Conferenza unificata - Destinazione di una quota percentuale a sostegno delle famiglie di nuova costituzione - Fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili - Assoggettamento dell'utilizzo dei fondi ad un termine decadenziale - Attribuzione alla federazione maestri del lavoro di un contributo a carico del fondo per l'occupazione - Denunciata invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di politiche sociali - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 46, commi 2, 3, 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 117 e 119.

Formazione professionale - Norme della legge finanziaria 2003 - Finanziamenti per la formazione professionale - Potere del Ministro del lavoro di definire criteri e modalità di destinazione - Denunciata violazione della potestà legislativa, finanziaria e amministrativa delle Regioni - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 47.

Formazione professionale - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondi interprofessionali per la formazione continua - Istituzione e gestione a livello nazionale - Denunciata invasione di competenza legislativa residuale delle Regioni - Lesione di potestà amministrative regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 48 (modificativo dell'art. 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388).
- Costituzione, artt. 117 e 118.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Razionalizzazione della spesa sanitaria - Adempimenti cui sono tenute le Regioni ai fini dell'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005 - Svolgimento continuativo dei servizi diagnostici e previsione della decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere - Denunciata sperequazione tra risorse finanziarie e prestazioni stabilite dallo Stato - Contrasto con i principi riguardanti la pubblica amministrazione e il lavoro nell'amministrazione - Lesione dell'autonomia legislativa regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 4, in particolare, lett. c) e d).
- Costituzione, artt. 4, 51, 97, 117 e 119, comma quarto.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Organizzazione e finanziamento di congressi, convegni e riunioni da parte delle imprese farmaceutiche autorizzate all'immissione in commercio di medicinali - Riduzione al 50 per cento, eccezion fatta per gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua - Denunciata violazione di competenze regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 19.

Sanità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Realizzazione del Centro nazionale di adroterapia oncologica - Mancata previsione dell'intesa con le Regioni ai fini delle scelte relative alla localizzazione e alle attività - Denunciata violazione di competenze regionali.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 52, comma 21.

Ricerca scientifica e tecnica - Norme della legge finanziaria 2003 - Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico - Attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri di poteri normativi e amministrativi per la gestione e ripartizione - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di ricerca scientifica - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 56.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 118, comma secondo, e 119.

Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2003 - Disposizioni per l'insediamento nelle zone di montagna - Estensione ai comuni montani con meno di 5000 abitanti delle misure per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno - Determinazione di criteri e procedure da parte del CIPE - Denunciata violazione di competenze regionali - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa, anziché previa consultazione, con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 67.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, e 119.

Agricoltura - Norme della legge finanziaria 2003 - Finanziamenti destinati all'attuazione di regolamenti comunitari - Attribuzione all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) - Trasferimento di una quota all'analogo organismo regionale (AGREA) operante in Emilia-Romagna - Mancata previsione - Denunciata discriminazione nei confronti di tale Regione - Violazione del principio di ragionevolezza - Impugnazione proposta in via cautelativa.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 69, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 119.

Impresa e imprenditore - Norme della legge finanziaria 2003 - Contributi a carico dei fondi rotativi per le imprese - Attribuzione secondo criteri e modalità stabiliti da successivi decreti interministeriali «di natura non regolamentare», sulla base di disposizioni qualificate come «norme di principio e di coordinamento» - Denunciata previsione di poteri regolamentari e di sovvenzione statali in materia di competenza residuale delle Regioni - Esorbitanza dal «coordinamento della finanza pubblica» spettante allo Stato - Lesione dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quarto.

Demanio e patrimonio dello Stato - Norme della legge finanziaria 2003 - Beni immobili demaniali o patrimoniali non trasferiti alla «Patrimonio dello Stato S.p.a.» né suscettibili di utilizzazione per usi governativi - Concessione o locazione ad istituzioni di assistenza e beneficenza ed enti religiosi che perseguono finalità umanitarie o culturali - Denunciata esorbitanza dalle materie di competenza (esclusiva o concorrente) dello Stato - Incidenza su scelte di politica sociale di spettanza regionale - Riduzione del valore e della possibilità di impiego di beni destinati in prospettiva a far parte del patrimonio di Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 80, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, commi secondo, terzo e quarto, e 119, comma sesto.

Sport - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina dell'attività sportiva dilettantistica - Rinvio a successivi regolamenti di delegificazione degli aspetti organizzativi di tali attività, attribuzione al CONI di poteri amministrativi e normativi in ordine alla gestione del registro delle società e delle associazioni dilettantistiche sportive, obbligo di iscrizione a tale registro per accedere ai contributi pubblici, criteri per l'uso e l'affidamento della gestione degli impianti sportivi scolastici e degli enti territoriali - Denunciata lesione della potestà legislativa concorrente e della potestà regolamentare spettanti alle Regioni in materia di ordinamento sportivo - Incidenza sulle potestà amministrative regionali - Lesione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di impianti sportivi - Violazione dell'autonomia degli enti locali e delle istituzioni scolastiche.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 90, commi 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo.

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 - Attribuzione al Ministro del lavoro, con norme di dettaglio, di poteri normativi e amministrativi relativi alla gestione del fondo - Denunciata invasione della potestà legislativa delle Regioni in materia di servizi sociali - In subordine: invocata necessità che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, commi quarto e sesto, 118, comma secondo, e 119.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* sig. Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 254 del 24 febbraio 2003, rappresentata e difesa come da procura rogata dal notaio Federico Stame del collegio di Bologna n. 46998 di rep. del 27 febbraio 2003, dagli avv. prof. Giandomenico Falcon, prof. Franco Mastragostino e Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 305 del 31 dicembre 2002, suppl. ordinario n. 240, con riferimento alle seguenti disposizioni:

art. 2; art. 3, primo comma, lett. a); artt. 5, 6, 7, 3, 9, ad eccezione del comma 17; artt. 13, terzo comma, 15 e 16, art. 24, art. 25; art. 26, commi primo, secondo periodo, secondo e terzo; art. 27; art. 28, commi quinto e sesto; artt. 30, primo, secondo, quinto e quindicesimo comma art. 31, decimo comma; art. 33, quarto comma; art. 34, commi primo, secondo, terzo, quarta, undicesimo; art. 35; art. 46, commi secondo, terzo, quarto, quinto e sesto; art. 47; art. 48; art. 52, commi quarto, diciannovesimo e ventunesimo; art. 56; art. 67; art. 69, comma ottavo; art. 72, commi primo, secondo, terzo e quarto; art. 80, comma sesto, art. 90, commi 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26; art. 91, commi 1, 2, 3 e 4;

per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118, 119 Cost., e dei principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, nei modi e per i profili di seguito indicati.

F A T T O

Nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 305 del 31 dicembre 2002 è stata pubblicata la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003). In essa sono contenute disposizioni che incidono inequivocabilmente su materie di competenza regionale suscettibili, quindi, di rilevare sul piano dell'illegittimità costituzionale, anche e soprattutto a fronte delle innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3/2001.

In estrema sintesi, e come verrà illustrato nei motivi di diritta, la legge risulta lesiva in primo luogo sotto il profilo strettamente finanziario, comportando — anziché l'aumento delle entrate in attuazione dell'art. 119 Cost.; anche in relazione alle nuove funzioni del sistema locale, ed in contrasto palese con tale articolo — una drastica restrizione dell'autonomia di entrata, pur a fronte di livelli delle prestazioni essenziali espressamente confermati al livello dagli anni precedenti. Inoltre, a fronte della restrizione delle entrate regionali, la stessa legge mantiene e incrementa una pluralità di spese ed interventi statali in materie nelle quali secondo la Costituzione lo Stato non ha potestà legislativa, o ha potestà legislativa solo in relazione ai principi fondamentali. L'esistenza di fondi

settoriali in materie regionali appare di per sé incompatibile con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui all'art. 119 Cost., ed è dunque accettabile soltanto come soluzione transitoria, per assicurare il finanziamento del settore in attesa della attuazione del nuovo sistema di finanziamento. Di certo, però, come si vedrà, la gestione dei fondi non può avvenire a livello centrale. Infine, la legge 289 del 2002 reca disciplina di materie — quali l'istruzione, a la finanza locale — semplicemente ignorando la potestà legislativa concorrente o residuale spettante alle regioni, e per di più ispirando tale disciplina di settore a criteri puramente finanziari, senza adeguata considerazione delle esigenze proprie di tali materie.

Il fatto che tali disposizioni siano inserite nello strumento principale della manovra finanziaria dello Stato non può, peraltro, sotto alcun profilo rappresentare l'occasione per apportare profonde ed illegittime incisioni alla sfera di autonomia regionale.

Da qui la necessità della proposizione del presente ricorso attraverso cui si contesta l'illegittimità costituzionale di specifiche disposizioni, in relazione alle quali l'intervento del giudice costituzionale può valere ad impedire che si consolidino situazioni non corrispondenti al nuovo assetto conseguente alla riforma del titolo V e che si pregiudichino prerogative e competenze di sicura spettanza regionale.

Le disposizioni impugnate risultano in particolare illegittime ed invasive per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2 per violazione dell'art. 119, comma 4 Cost.

L'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nell'avviare il programma di riforma fiscale con specifico riferimento alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, introduce il principio secondo cui è consentita una quota di deduzione dal reddito imponibile, suscettibile di produrre un risparmio di imposta.

In particolare l'art. 2, comma 4, determina i possibili effetti del nuovo sistema sulle addizionali I.R.P.E.F., stabilendo che «la deduzione di cui all'art. 10-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non rileva ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche, fermo restando, comunque, quanto previsto dall'art. 50, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446, e dall'art. 1, comma 4 del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360».

Orbene, gli artt. 50, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e 1, comma 4, del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360, comportano che l'addizionale, regionale e comunale, non sia dovuta qualora per lo stesso anno l'I.R.P.E.F., al netto delle detrazioni e dei crediti riconosciuti rilevanti dal testo unico della disposizione sul reddito delle persone fisiche, non sia a sua volta dovuta.

Il che produce una diminuzione delle risorse a disposizione delle regioni, senza nel contempo prevedere alcuna misura compensativa, in contrasto con l'art. 119, comma 4, Cost., là dove viene stabilito che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ... alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

2. — Illegittimità costituzionale degli artt. 3 primo comma, lett. *a*); artt. 5, 6, 7, 8, 9, ad eccezione del comma 17; 13, terzo comma, 15 e 16 per violazione degli artt. 117, 118 e 119, Cost.

Vengono innanzi tutto in rilievo le disposizioni di ordine tributario-finanziario, in relazione alle quali le misure a tale titolo previste si traducono in una chiara violazione dell'autonomia impositiva delle regioni, costituzionalmente garantita.

In particolare: l'art. 3, primo comma, lett. *a*), prevede una sospensione degli aumenti delle addizionali all'I.R.P.E.F. per i comuni e le regioni e della maggiorazione dell'aliquota I.R.A.P. 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'I.R.A.P. (n. 446/1997), destinate a ridurre il gettito.

L'art. 6 istituisce il concordato triennale preventivo, cui possono accedere anche i contribuenti soggetti all'I.R.A.P., definendo per tre anni la base imponibile anche di tale imposta, con la conseguenza che gli eventuali maggiori imponibili, rispetto a quello 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 I.R.P.E.F. per le Regioni e dell'I.R.A.P. 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 14 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 I.R.P.E.F., e dell'I.R.A.P.

L'art. 9 disciplina la definizione automatica per gli anni progressi, 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. Le modalità di perfezionamento di tale forma di condono sono differenziate in funzione delle imposte interessate. Per quanto riguarda l'I.R.A.P., si prevede il pagamento del 18% dell'imposta lorda, se l'imposta lorda è risultata di ammontare superiore a € 10.000,00 = la percentuale applicabile all'eccedenza è del 16%, mentre per importi superiori a € 20.000,00 = si pagherà, sull'ulteriore eccedenza, il 13%.

L'art. 13 prevede la possibilità per le regioni e gli 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 specifica, poi, 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 e parziale, di tributi erariali.

L'art. 15 prevede che possano formare oggetto di definizione agevolata gli avvisi di accertamento, gli inviti al contraddittorio e i processi verbali di constatazione non ancora definiti, relativamente a tutte le imposte, ivi compresa l'I.R.A.P., e stabilisce le percentuali da corrispondere per la definizione stessa.

L'art. 16 disciplina la chiusura delle liti fiscali pendenti che possono essere definite, anche ove relative all'I.R.A.P., 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 artt. 117 e 119 Cost., in quanto applicabili anche all'I.R.A.P. per le seguenti considerazioni.

1.1. — Codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 138/1999 ha già avuto occasione, in riferimento alla originaria formulazione dell'art. 119 Cost., di qualificare l'I.R.A.P. come tributo proprio delle regioni contrapponendola alle quote di tributi erariali. Tale 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'I.R.A.P. tra le seconde (ma la Corte 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 peraltro esclusa oggi, poiché nella nuova versione dell'art. 119 Cost. 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'I.R.A.P. 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 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 tributi propri, bisogna, altresì, considerare che codesta Corte costituzionale, con la sentenza n. 111/1999, pur qualificando l'I.R.A.P. come tributo proprio delle regioni, ha poi escluso che la legge statale istitutiva (che, come è noto, disciplina compiutamente ogni aspetto della predetta imposta) violasse l'autonomia speciale della Regione Sicilia. A questa conclusione la Corte è pervenuta, 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 tributi propri, dei medesimi spazi di autonomia riconosciuti alle regioni ordinarie (sentenza n. 138/1999). Questi spazi di autonomia sono stati peraltro ricostruiti muovendo da una lettura dell'art. 119 Cost. 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 i tributi propri (sentenza n. 156/1990); inoltre, questa potestà è cosa distinta e separata dalla potestà legislativa di cui all'art. 117, comma primo, Cost., con

la conseguenza che non si configura come potestà di tipo concorrente ma, semmai, come potestà attuativa, alla stregua di quella prevista dall'art. 117 u.c. (sentenza n. 355/1998 e sentenza n. 295/1993). 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'I.R.A.P.; senonché essi non valgono a far ritenere per lo stesso motivo legittime le disposizioni della legge finanziaria 2003, qui impugnate.

Entrambi i suddetti presupposti sono, infatti, venuti meno a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. Per un verso, la potestà impositiva è riconosciuta direttamente dall'art. 119 Cost., in quanto la legge statale non è più preordinata a definire le forme e di 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 statale è stato eretto a distinta e specifica materia dall'art. 117, comma secondo, che attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato la disciplina del suo sistema contabile e tributario, con la conseguenza che, poiché manca, invece, nella elencazione di materie dell'art. 117 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, ai sensi dell'art. 117, comma quarto.

In tale diverso contesto, gli unici limiti che possono frapporsi all'esercizio, da parte delle regioni, della loro potestà impositiva sono ravvisabili nella competenza concorrente dello Stato in ordine al coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, materia in ordine alla quale lo Stato può, quindi, intervenire esclusivamente in relazione alla «fissazione di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»; il che significa che lo Stato deve limitarsi a definire gli ambiti, individuando ad esempio tetti massimi e limiti non valicabili, entro cui può essere esercitata la potestà impositiva dei vari livelli di governo, ma non certa a definire disposizioni di dettaglio atte a costringere in maniere vincolante l'espressione dell'attività legislativa e amministrativa degli altri autonomi livelli di governo.

Da tutto ciò bisogna, quindi, 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 istintive dell'I.R.A.P. e che disposizioni statali del genere restano in vigore fino a quando le regioni non provvedano e modificarle mediante esercizio della loro potestà legislativa. Ulteriore conclusione è che lo Stato ha 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'I.R.A.P. e non modificato dalle disposizioni in questione), disciplinano questa forma di prelievo e lo fanno addirittura con norme di dettaglio, riducendone per di più il gettito.

1.2. — Ciò premesso, più specificamente in relazione alle singole norme censurate, si evidenzia;

1.2.1. — L'art. 3, come rilevato, sospende la potestà, riconosciuta alle regioni ed agli enti locali dalla previgente disciplina statale, di aumentare l'addizionale I.R.P.E.F. loro spettante e quella riconosciuta alle regioni di maggiorare l'aliquota I.R.A.P. 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 I.R.A.P. valgono i rilievi precedentemente svolti, nel senso che, trattandosi di un tributo proprio delle regioni, la legge statale di coordinamento può semmai stabilire una aliquota massima e può semmai successivamente modificare questo limite, ma certamente non può paralizzare l'esercizio dell'autonomia regionale, 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, come è noto, il bilancio regionale deve necessariamente chiudere in pareggio, la carenza di risorse finanziari che la disposta sospensione che si realizzano tramite l'allocazione delle risorse libere. Perciò, la disposizione viola sicuramente il principio di «autosufficienza finanziaria» sancito dall'art. 119, comma terzo, Cost. e non consente l'ordinario esercizio delle competenze proprie della Regione di cui agli artt. 117, 118, Cost.

Ciò risulta particolarmente evidente e grave se solo si legge l'art. 3 insieme all'art. 30, comma 15, che colpisce con la sanzione radicale della nullità gli atti e i contratti con cui gli enti territoriali ricorrono all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Quanto all'addizionale I.R.P.E.F., 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 spet-

tante 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 plausibili misure sospensive da parte della legge statale di coordinamento, perchè delle due l'una: o la podestà degli enti autonomi, per il modo in cui era stata precedentemente definita dalla legge statale, compromette la politica di prelievo dello Stato, nel caso essa va ridefinita in termini generali e con effetto anche sulle decisioni adottate da tali enti prima di una certa data; oppure tale potestà non compromette la politica di prelievo dello Stato, nel caso non vi è motivo di limitarne l'esercizio.

Per entrambi i profili, sia quello relativo all'I.R.A.P. che quello concernente l'addizionale I.R.P.E.F., la norma appare, poi incostituzionale perchè a sospensione del potere degli enti autonomi di determinare le aliquote è disposta *sine die*, «fino a quando non si raggiunga un accordo ... sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale».

Insomma, il legislatore addiviene ad una simile decisione con 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 avviare l'attuazione del federalismo fiscale la disposizione a impugnata finisce per eliminare spazi di esercizio di autonomia impositiva che le regioni avevano già in precedenza.

L'incongruenza e l'irrazionalità di tale iter logico argomentativo sono rese evidenti dal fatto che l'esigenza di una preventiva definizione dei «meccanismi strutturali del federalismo fiscale», se mai potesse giustificare la sospensione dei nuovi poteri riconosciuti dalla modifica del titolo V della Costituzione, non potrebbe certo legittimare la sospensione di quelli di cui gli enti già dispongono sulla base delle previgenti norme costituzionali.

1.2.2. — Con riferimento all'art. 5 e alle disposizioni relative ai vari tipi di condono introdotti, applicabili anche all'I.R.A.P. (6, 7, 8, 9, 15 e 16), valgono i rilievi svolti al precedente punto I nel senso che, essendo I.R.A.P. un tributo proprio della regione, la legge statale non può dettare disposizioni di dettaglio per ridurre il gettito, per disciplinare le modalità di applicazione dell'imposta e per determinare misure di condono fiscale in ordine ad imposte che non sono proprie, ma deve limitarsi a dettare norme per il coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo e, perciò, solo a definire gli ambiti entro cui può essere esercitata la potestà impositiva dei soggetti cui la stessa è direttamente attribuita dall'art. 119 Cost.

1.2.3. — L'art. 13 della legge finanziaria 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.

Ma questa definizione contrasta con la giurisprudenza costituzionale che, come si è visto, ha ritenuto, già in relazione alla originaria formulazione dell'art. 119, che per delimitare l'ambito dei tributi propri è rilevante esclusivamente il profilo della spettanza del relativo gettito e che debbono essere qualificati in tal modo tutti i tributi il cui gettito spetti integralmente alle regioni. Del resto, anche ad ignorare tutto ciò, non sarebbe comunque possibile qualificare l'I.R.A.P. 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 Cost., tale disciplina continua a regolamentare la predetta imposta soltanto in via transitoria e, cioè, fino a quando le regioni non esercitino la loro potestà legislativa, per cui lo Stato ha perso il potere di modificarla, così come quello di neutralizzarne gli effetti mediante la introduzione di misure di condono e sono, semmai, le regioni a poter adottare misure del genere.

Per tutti i suddetti motivi, pertanto, le impuginate disposizioni sono illegittime per violazione degli artt. 117 118 e 119 Cost.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 24 per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 24 dispone l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici, come individuate nell'art. 1 del d.lgs. n. 358/1992 e nell'art. 2 del d.lgs. n. 157/1995, di ricorrere alle procedure comunitarie per l'acquisizione di beni e servizi di importo superiore a € 50.000, in relazione alle procedure «aperte o ristrette» (senza alcun riferimento, quindi, alle procedure negoziate: *in primis* la trattativa privata o gara informale, cui si fa ricorso anche per l'effettuazione delle spese in economia), in sostanza essendosi determinato l'abbassamento della soglia per l'applicazione della normativa comunitaria, da 200.000 DSP (249.000 euro) a 50.000 euro.

Il secondo comma prevede, poi, l'esclusione dal suddetto obbligo: per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti; per le amministrazioni pubbliche che facciano ricorso alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.a., o al mercato elettronico della P.A.; per le cooperative sociali. È inoltre previsto che i contratti stipulati in violazione del comma 1 siano nulli, con responsabilità personale del dipendente che ha sottoscritto il contratto; ed ancora, che anche nelle ipotesi in cui la vigente normativa ammette la trattativa privata è fatto obbligo per le amministrazioni di ricorrervi solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, con comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

Il nono comma stabilisce, poi, che le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 5 costituiscono per le regioni norme di principio e di coordinamento.

Senonché, la disciplina delle acquisizioni di appalti, servizi e forniture, per la parte che non concerne le acquisizioni di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali, è da ascrivere alla potestà normativa generale, residuale ed esclusiva delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., fermo restando ovviamente il rispetto dei vincoli comunitari.

Con la norma in esame lo Stato ha individuato, invece, un sistema per legiferare con effetti vincolanti in un campo non assegnato né alla sua potestà normativa esclusiva, né alla potestà concorrente; mentre la dichiarata riconduzione della materia degli appalti alla tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato non appare affatto convincente, come si dirà.

Sotto tale profilo, l'art. 24 mira ad autolegittimarsi sul piano costituzionale, allorché esordisce con il richiamo a ragioni di «trasparenza e di tutela della concorrenza». Ma è evidente che, pur qualificandosi come disposizione mirata a tutelare la concorrenza, la norma in questione non ha, in realtà, un chiaro contenuto relativo alla predetta materia.

Infatti, tale norma agisce sulle procedure di gara, prevedendo che si applichino le procedure comunitarie anche per le acquisizioni di beni e servizi di valore superiore a 50.000 Euro, ma non introduce alcuna nuova regola di tutela o di sviluppo della concorrenza; obiettivo che, al contrario, viene addirittura contraddetto dalle stesse disposizioni contenute nell'art. 24, che prevedono consistenti eccezioni derogatorie alla regola di «tutela» affermata nel primo comma.

La prima di queste eccezioni è l'esenzione, dall'applicazione del sistema comunitario richiamato al comma 1, nei confronti dei comuni con popolazione inferiore a 5000 ab., il cui effetto è permettere a ben 7000 e più stazioni appaltanti di porre in essere un regime differenziato, che non può non incidere sulla composizione dello stesso mercato, determinando la differenziazione fra imprese specializzate nel partecipare alle gare per enti locali di piccole dimensioni e imprese in grado di concorrere in un mercato più ampio. Il che appare contrario all'obiettivo della concorrenza e della tutela del mercato, che non è certo quello di creare nicchie, peraltro di economia debole, ma di favorire l'allargamento del mercato.

La seconda e più problematica esenzione dalla applicazione dell'art. 24 è prevista nei confronti delle amministrazioni pubbliche che facciano ricorso alle convenzioni con il CONSIP, soggetto legittimato a fungere da stazione appaltante. Ma di certo il sistema dell'acquisizione di beni e servizi con le convenzioni CONSIP, in luogo delle gare, non facilita la concorrenza nel mercato, visto che riduce sensibilmente la possibilità di partecipazione a gare pubbliche, da un lato, ed impone forzatamente un prezzario (frutto di ribassi in gare pubbliche) che deve costituire base di gara nei casi in cui le amministrazioni procedano al di fuori delle convenzioni medesime, dall'altro. Senza considerare, altresì, la ancora limitata capacità di tale organismo di corrispondere alle variegate tipologie di beni e servizi necessari per l'attività di una pluralità di amministrazioni appaltanti (comuni, regione, ma anche aziende sanitarie).

È evidente che tale disposizione non tutela affatto la concorrenza e non ha come fine l'estensione del mercato, ma all'opposto, produce una forte limitazione, ovvero un consistente orientamento del mercato medesimo. Non sussistono, quindi, i presupposti legittimanti l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ammantata dalle dichiarate esigenze di tutela della trasparenza e della concorrenza: le invocate esigenze di tutela della concorrenza (che farebbero scattare la competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e)) non paiono infatti ricorrere ove si abbia riguardo alla accezione in cui è intesa la tutela della concorrenza, che attiene alla disciplina dei mercati in senso proprio, a regole antitrust e a interventi volti a correggere effetti distorsivi e di abuso di posizione dominante, condizioni che non sono perseguite dalla norma in esame e che non legittimano, pertanto, un intervento dello Stato penetrante e di dettaglio come quello in esame. Non basta, infatti, l'autoqualificazione di una norma per legittimarla come limite costituzionale (come dimostra la costante giurisprudenza di codesta stessa Corte, che ha sistematicamente negato ai legislatori statali il potere di definire, con effetti per così dire «vincolanti», ciò che è «principio fondamentale», «norma fondamentale di riforma economico-sociale», ecc.), dovendo la autoqualificazione della norma essere accertata secondo criteri di ragionevolezza e proporziona-

lità. Il che, nel caso presente, pone il problema di se e in che termini possa tutelare la concorrenza un'applicazione sottosoglia, rispetto al dato di riferimento precedente, di procedure europee (ma con esclusione delle procedure CONSIP e dei 7000 comuni minori) il cui costo in termini di appesantimento amministrativo non pare giustificato dai risultati, meramente ipotetici, che si potrebbero raggiungere per il solo fatto di imporre, ma solo ad una parte delle amministrazioni pubbliche, una forte limitazione del ricorso alla trattativa privata per l'acquisizione di beni e servizi essenziali. Né, d'altra parte, le ragioni di trasparenza possono costituire, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, un titolo legittimante l'intervento della potestà esclusiva dello Stato, attraverso una disciplina così analitica e non graduabile secondo le circostanze, la qualità delle amministrazioni, la tipologia dei beni e dei servizi.

Ma un altro rilievo si impone.

La norma in esame, al nono comma, stabilisce che le disposizioni contenute nei commi 1, 2 e 5, costituiscono norme di principio e di coordinamento: il che desta disorientamento ancora maggiore. Emerge qui un'insanabile contraddizione.

Da un lato, infatti, la norma si autolegittima come regolamentazione di una materia appartenente alla potestà normativa esclusiva dello Stato, «la tutela della concorrenza»; dall'altro e contemporaneamente, nel suo ultimo comma la medesima norma si qualifica come «principio», sottintendendo una collocazione della «materia» acquisizione di beni e di servizi nell'ambito della competenza concorrente. Delle due l'una: o l'intervento normativo di cui all'art. 24 è fondato sulla materia della tutela della concorrenza, e allora non esprime un principio, ma una regolamentazione che trova fonte nella competenza esclusiva e che è immediatamente vincolante per le Regioni; ovvero, al contrario, si tratta di un «principio», e allora è necessario in primo luogo dichiarare quale sia la competenza concorrente cui si riferisce (poiché non si può prescindere «dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale», come ha affermato codesta Corte nella sent. 282/2002) e, in secondo luogo, verificare se il tenore della disposizione stessa abbia le caratteristiche proprie di un «principio fondamentale». Sotto quest'ultimo profilo, va osservato che non potrebbe essere accreditata come «principio fondamentale» la norma che introduce contestualmente deroghe vistose al principio stesso (escludendo, nel caso, la maggior parte dei comuni dal suo rispetto, nonché le amministrazioni che ricorrano a procedure di acquisizione di assai dubbia compatibilità con l'affermata esigenza di espandere il «mercato» e la concorrenza), così come è tradizionale affermare della giurisprudenza di codesta Corte.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 25.

L'art. 25 si occupa del pagamento e riscossione di somme di modesto ammontare, e prevede, fra l'altro, che il Ministro dell'economia detti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge n. 400/1988, «disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria», applicabili anche alle regioni.

In relazione ai crediti delle regioni, l'art. 25 non risulta riconducibile ad alcuna delle competenze statali, né esclusive né concorrenti. Se, guardando al fine della norma, che sembra quello di razionalizzare le spese connesse al pagamento e alla riscossione di somme modeste, si ritenesse che l'art. 25 sia norma di coordinamento della finanza pubblica, esso sarebbe comunque lesivo delle competenze in quanto l'unico principio fondamentale in materia potrebbe essere, appunto, quello di limitare o eliminare le spese di cui sopra, mentre la disciplina attuativa dovrebbe essere dettata dalle regioni. Invece, l'art. 25 non si limita a tale principio fondamentale, come risulta chiaramente dai commi 2, 3 e 4, recante norme di dettaglio.

Inoltre, ancora più evidente è la lesività della previsione di un regolamento ministeriale di delegificazione in materia regionale. Poiché l'art. 117, comma 6, attribuisce alle regioni la potestà regolamentare, salvo che nelle materie di potestà statale esclusiva, l'art. 25, comma 1, prevedendo un regolamento applicabile alle regioni in materia non rientrante nell'art. 117, comma 2, lede la sfera di competenza costituzionale regionale.

5. — Illegittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3.

L'art. 26 istituisce il fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, e prevede che con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» siano stabilite le modalità di funzionamento del fondo ed individuati «i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate» (comma 1). Al comma 2 si attribuiscono al Ministro per l'innovazione, al fine di razionalizzare la spesa informatica nonché «di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche», svariati poteri paranormativi ed amministrativi (di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti ed altri), con norme di dettaglio. Al comma 3 si prevede che, «nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle regioni e degli enti territoriali, i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata».

Tale disciplina; là dove si applica alle Regioni, agli enti pararegionali e agli enti locali, riguarda l'organizzazione regionale e degli enti locali materie di competenza regionale piena, salvi gli organi di governo degli enti locali), e la gestione ministeriale di un fondo settoriale in una materia regionale risulta lesiva dell'autonomia finanziaria regionale, dato che le Regioni dovrebbero, in base ai principi di cui all'art. 119, poter gestire autonomamente le risorse nelle materie di propria competenza. Risultano lese poi le potestà legislativa ed amministrativa, in quanto si conferiscono al Ministro (con norme dettagliate) poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi in materia regionale. Né si può invocare il fatto che l'art. 26, comma 1, parli di decreti «di natura non regolamentare»: se per le fonti primarie i criteri di identificazione sono prettamente formali, per le fonti secondarie, come noto, si ricorre soprattutto a criteri sostanziali, e la legge non può mutare la natura dell'atto attribuendogli una certa «etichetta», perché, se un atto contiene precetti generali e astratti, innovativi dell'ordinamento, esso non può che essere sovraordinato (e cioè normativo) agli atti amministrativi esecutivi. Del resto, sarebbe troppo facile «aggirare» l'art. 117, comma 6, se la legge statale potesse attribuire poteri sostanzialmente normativi al Governo solo evitando il *nomem*, di regolamento. Dunque, il comma 1 prevede un potere sostanzialmente regolamentare e, in violazione dell'art. 117, commi 4 e 6.

Neppure le suddette lesioni vengono meno per il previsto parere della Conferenza unificata di cui al comma 3, essendo il parere un mero strumento di partecipazione e per di più assai debole.

A conclusioni diverse non si arriverebbe qualora l'art. 26 fosse ricondotto alla materia del «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», che, a dire il vero, sembra fare riferimento alle imprese e non alle pubbliche amministrazioni. Comunque, tale materia è di potestà concorrente, per cui in essa «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Anche nelle materie concorrenti sono preclusi regolamenti statali (vedi art. 117, comma 6) e spetta alle Regioni allocare le funzioni amministrative:

infatti l'art. 118, comma 2, fa riferimento alle competenze legislative e, come visto, l'art. 117, comma 3, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa nelle materie concorrenti (salvi i principi). Del resto, che nelle materie concorrenti le funzioni amministrative debbano essere regolate dalle Regioni è confermato con chiarezza dall'art. 117, comma 6, dato che la potestà regolamentare si accompagna *naturaliter* alle funzioni amministrative. Ciò non toglie, ovviamente, che lo Stato possa trattenerne funzioni amministrative fondate sui compiti ad esso spettanti *ex art.* 117, comma 2, anche se interferenti con materie regionali: ma non è questo il caso. Dunque, se anche l'art. 26 riguardasse una materia di potestà concorrente, le lesioni sopra viste dell'autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa non verrebbero meno.

In definitiva, l'art. 26, commi 1, 2 e 3, risulta illegittimo nella parte in cui attribuisce al Ministro poteri normativi ed amministrativi relativi alla gestione del fondo in questione anche in relazione alle Regioni, agli enti pararegionali e agli enti locali, anziché prevedere la mera ripartizione del fondo tra le Regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza unificata, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

6. — Illegittimità dell'art. 27.

L'art. 27 istituisce un «Fondo speciale, denominato "PC ai giovani"», destinato a coprire le spese del relativo progetto promosso dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e volto ad incentivare l'acquisizione e l'utilizzo degli strumenti informatici e digitali tra i giovani che compiono sedici anni nel 2003». La disposizione prevede che con decreto ministeriale «di natura non regolamentare», adottato dal Ministro dell'economia, siano «stabilite le modalità di presentazione delle istanze degli interessati, nonché di erogazione degli incentivi stessi prevedendo anche la possibilità di avvalersi a, tal fine della collaborazione di organismi esterni alla pubblica amministrazione».

Non è facile collocare tale disciplina in una materia precisa, ma di certo essa non rientra in nessuna delle materie di cui all'art. 117, commi 2 e 3, dato che il «sostegno all'innovazione» riguarda specificamente i «settori produttivi» e «l'istruzione» potrebbe essere invocata solo se il progetto venisse attuato in ambito scolastico, mentre i destinatari sono i giovani in generale. La disposizione in questione, dunque, ricade nella competenza piena delle Regioni. Ora, per le ragioni già esposte nel punto precedente, la gestione ministeriale di un fondo settoriale in una materia regionale risulta lesiva dell'autonomia finanziaria regionale. Risultano lese poi le potestà legislativa ed amministrativa, in quanto si conferiscono al Ministro (con norme dettagliate) poteri sostanzialmente normativi (vedi sempre il motivo n. 5) ed al Dipartimento per l'innovazione poteri amministrativi in materia regionale. A conclusioni diverse non si arriverebbe qualora l'art. 27 fosse ricondotto ad una materia di potestà concorrente.

In definitiva l'art. 27 risulta illegittimo nella parte in cui attribuisce al Ministro e al Dipartimento per l'innovazione poteri normativi ed amministrativi relativi alla gestione del fondo in questione, anziché prevedere la mera ripartizione del fondo tra le Regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri statali ivi previsti siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un Coordinamento fra i soggetti interessati.

7. — Illegittimità dell'art. 28, commi 5 e 6.

L'art. 28, comma 3, della legge qui impugnata stabilisce che «tutti gli incassi e i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche ... devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale», al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici all'art. 104 Trattato CE. Il comma 5 dispone che «il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata ..., stabilisce ... la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4».

Queste disposizioni possono ascrivere alla competenza statale in materia di «coordinamento informativo», ma risulta in contrasto con il principio di leale collaborazione la previsione di un mero parere anziché di un'intesa con la Conferenza unificata. Infatti, trattandosi di definire le modalità di rilevazione dei dati economici da parte di tutte le amministrazioni pubbliche, pare necessario che tali modalità siano concordate da tutti gli enti territoriali. Infatti, le competenze statali devono essere esercitate in modo da tener conto delle competenze regionali interferenti: ora, poiché la codificazione di cui sopra incide in modo rilevante sull'organizzazione regionale e degli enti locali, è costituzionalmente necessario che essa sia definita d'intesa con la Conferenza unificata, in virtù del principio di leale collaborazione.

Il comma 6 dell'art. 28 sostituisce il comma 6 dell'art. 227 del d.lgs. n. 267/2000, stabilendo che gli enti locali inviano telematicamente il rendiconto della gestione alla Sezione enti locali della Corte dei conti e che «tempi, modalità e protocollo di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato, città e autonomie locali e la Corte dei conti».

Amnesso che anche tale disposizione possa ricondursi alla competenza statale in materia di «coordinamento informativo», e non riguardi invece solo l'organizzazione degli enti locali (avendo ad oggetto le modalità della trasmissione telematica del rendiconto), è comunque certo che essa incide su tale organizzazione. Ora, poiché l'organizzazione degli enti locali rientra nella potestà regionale piena (salvi gli organi di governo) e nell'autonomia regolamentare degli stessi enti locali, non è sufficiente che il decreto sostanzialmente regolamentare previsto dal comma 6 sia emanato con il solo parere della Conferenza Stato-città, ma è costituzionalmente necessario, in virtù del principio di leale collaborazione, che esso sia emanato previa intesa con la Conferenza unificata.

8. — Illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2, 5 e 15, per violazione degli articoli 117 e 119 Cost.

L'art. 30, al primo comma, stabilisce che, al fine di avviare l'attuazione dell'art. 119 Cost. 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, di 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 e da ripartire secondo criteri fissati d'intesa con la Conferenza unificata.

Tale disposizione, pur giustificata dalla finalità di avviare l'attuazione dell'art. 119, si pone in realtà in contrasto con il sistema di finanziamento delineato dalla suddetta norma costituzionale e con le competenze legislative regionali in tema di finanza e sistema tributario regionale, derivanti dall'art. 117. Come già si è evidenziato in relazione al primo motivo di ricorso con riguardo alle disposizioni di cui all'art. 3, in base alla nuova formulazione dell'art. 119 la Regione consegue l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa direttamente dalla norma costituzionale, con la conseguenza che *in subiecta* materia la Regione non è più dipendente e limitata dalla legislazione statale, dovendo rispettare soltanto i principi di coordinamento della finanza pubblica, atteso che, inoltre, l'art. 117 include nelle materie a legislazione concorrente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ora, la disposizione impugnata non esprime affatto un principio di coordinamento, ma si limita a rinviare l'attuazione dell'art. 119 (e, in forza delle disposizioni introdotte con l'art. 3, a sospendere gli aumenti delle addizionali Irpef e di maggiorazione dell'aliquota dell'Irap, successive al 29 settembre 2002, fino alla definizione di un futuro accordo in sede di Conferenza unificata), finendo con l'eliminare, in tal modo, gli spazi di esercizio dell'autonomia impositiva delle Regioni ed impedendo, di fatto, ogni possibilità di assumere, da parte di tali Enti qualsiasi decisione di spesa.

Il che si traduce nel mancato rispetto delle competenze regionali in materia.

Ma anche il secondo comma dell'art. 30 presenta un evidente profilo di incostituzionalità, in quanto, nel regolamentare il fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica e i criteri di riparto, la disposizione statale incide in una materia di competenza esclusiva regionale, senza che sia ravvisabile alcun principio giustificativo.

Il quinto comma dello stesso art. 30 risulta illegittimo perché, di fronte alla delicata decisione circa la ripartizione tra le Regioni dell'importo con cui si deve far fronte alla perdita di gettito conseguente alla riduzione dell'accisa sulla benzina, prevede che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, sia coinvolta solo a livello consultivo anziché con intesa.

Infine, il comma 15 dell'art. 30 risulta gravemente lesivo delle attribuzioni regionali in quanto prevede, come conseguenza della «violazione» del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse sia quelle di investimento, la sanzione della radicale nullità degli atti e dei contratti, nonché la condanna ad una sanzione pecuniaria di importo particolarmente elevato da irrogarsi da parte della Corte dei conti. La lesione delle attribuzioni regionali deriva dal fatto che la disciplina dettata non rientra nell'ordinamento processuale, ma attiene ad un profilo sanzionatorio che necessariamente inerisce, come costantemente ripetuto dalla giurisprudenza di codesta Corte, alla competenza sostanziale: per cui la disciplina dell'ordinamento e dell'organizzazione amministrativa, comprensiva degli aspetti di responsabilità amministrativa e contabile, può essere dettata dallo Stato solo per ciò che riguarda l'amministrazione statale e degli enti pubblici nazionali (art. 117, comma 2, lett. g), e non certo anche per l'amministrazione regionale.

9. — Illegittimità dell'art. 31, comma 10.

In base all'art. 31, comma 10, «a decorrere dal 1° gennaio 2003, le basi di calcolo dei sovracanonici» di cui all'art. 27, comma 10, legge n. 448/01 «sono fissate rispettivamente in 18 euro e 4,50 euro». Tale disposizione si occupa dei sovracanonici dovuti dai concessionari di derivazione d'acqua per produzione di energia idroelettrica. Si tratta di una norma di estremo dettaglio in materia rientrante nell'art. 117, comma 4, o, al massimo, nell'art. 117, comma 3 (produzione dell'energia): di più la sua chiara illegittimità. Si tenga presente, *ad abundantiam*, che, già ai sensi dell'art. 86, comma 1, d.lgs. n. 112/1998, «alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le regioni e gli enti locali competenti per territorio».

10. — Illegittimità dell'art. 33, comma 4, secondo periodo.

L'art. 33, comma 4, secondo periodo, prevede che «i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo previsti dall'articolo 47, comma 1», del d.lgs. n. 165/01, «si attengono i criteri previsti per il personale delle amministrazioni di cui al comma 1 del presente articolo [cioè, per il personale statale] e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie per l'attribuzione dei medesimi benefici economici individuando le quote da destinare all'incentivazione della produttività».

In relazione al comparto Regioni — Autonomie locali, il comitato di settore (che ha il compito di esercitare «il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN e le altre competenze relative alle procedure di contrattazione collettiva nazionale» (art. 41, comma 1, d.lgs. n. 165/2001) è costituito «nell'ambito della Conferenza dei presidenti delle regioni, per le amministrazioni regionali e per le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia — ANCI e dell'unione delle province d'Italia — UPI e dell'Unioncamere, per gli enti locali rispettivamente rappresentati» (art. 41, comma 3, lett. a). In base all'art. 47, comma 1, «gli indirizzi per la contrattazione collettiva nazionale sono deliberati dai comitati di settore prima di ogni rinnovo contrattuale e negli altri casi in cui è richiesta una attività negoziale dell'ARAN»; si prevede poi che «gli atti di indirizzo delle amministrazioni diverse dallo Stato sono sottoposti al Governo che, non oltre dieci giorni, può esprimere le sue valutazioni per quanto attiene agli aspetti riguardanti la compatibilità con le linee di politica economica e finanziaria nazionale».

Dunque, in base al t.u. pubblico impiego, precedente la legge costituzionale n. 3 del 2001, il potere di indirizzo nei confronti dell'ARAN, per la contrattazione relativa al personale regionale e degli enti locali, spetta in sostanza alle Regioni ed agli enti locali, senza interferenze da parte statale (salva la valutazione governativa sulla compatibilità finanziaria). La materia rientra ora nella potestà regionale piena, per tutto ciò che va oltre i livelli essenziali dei diritti dei lavoratori: eppure la norma qui impugnata assoggetta gli atti di indirizzo del comitato di settore «regionale» ai «criteri» previsti per il personale statale: pare di capire, ai criteri relativi all'entità degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, cioè, in pratica, all'entità degli aumenti previsti per il personale statale. Inoltre, il comitato di settore regionale è vincolato ad attribuire i «medesimi benefici economici», potendo solo individuare «le quote da destinare all'incentivazione della produttività».

Pare, dunque, evidente la lesione della potestà legislativa regionale in materia di personale regionale e degli enti locali, dell'autonomia finanziaria regionale nonché dell'autonomia amministrativa, in relazione ai vincoli posti all'attività del comitato di settore regionale.

Né pare possibile invocare, a sostegno della norma impugnata, la competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Lo stesso art. 33, comma 4, precisa che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali relativi al personale regionale ricadono sulle stesse Regioni, «nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci»: dunque, destinare maggiori o minori alla spesa del personale o ad altri scopi è questione di «politica regionale»; che non incide sulle finanze statali. La competenza in materia di coordinamento della finanza non può legittimare lo Stato a dettare qualsiasi norma animata dal fine di porre un freno alla spesa pubblica, a pena di voler vanificare l'autonomia legislativa e finanziaria che la Costituzione attribuisce alle Regioni.

11. — Illegittimità costituzionale dell'art. 34, commi primo, secondo, terzo, quarto, undicesimo, per violazione dell'art. 117 Cost.

La norma si apre imponendo alle Amministrazioni di cui agli articoli 1, comma 2, e 70, comma 4 del d.lgs. n. 165/2001 (e, quindi, anche alle Regioni) la rideterminazione delle dotazioni organiche, tenendo conto del processo di riforma delle amministrazioni in atto a dei processi di trasferimento delle funzioni alle Regioni e agli enti locali, il secondo comma stabilisce, poi, il principio dell'invarianza della spesa, prevedendo che le dotazioni organiche rideterminate non possono 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. Segue il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato (quarto comma), mentre l'undicesimo comma rinvia a futuri d.P.C.m., previo accordo fra Governo, Regioni ed Enti locali in sede di Conferenza Unificata, la fissazione anche per le Regioni di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003, le quali debbono comunque essere contenute entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002.

Trattasi di disposizioni chiaramente di carattere ordinamentale ed organizzatorio, come tali estranee al contenuto tipico della legge finanziaria (*cf.* l'art. 11 della legge n. 468/1978, come modificato dalla legge n. 208/1999, che disciplina i contenuti ammissibili della legge finanziaria) che non possono certo costituire per lo Stato una legittima via di sostituzione del necessario «titolo di competenza della sua legislazione» (S. BARTOLE, «Dopo il Referendum di ottobre», in *Le Regioni* 2001, 5, 798). Si deve sottolineare, infatti, che una competenza normativa generale in materia di organizzazione delle Amministrazioni pubbliche non sussiste più in capo allo Stato a seguito della riforma del Titolo V. È peraltro pacifico che l'art. 117, secondo comma Cost. riserva alla potestà esclusiva statale unicamente la materia della organizzazione o dell'ordinamento amministrativo dello Stato e degli enti pubblici nazionali ed è quindi ad esso consentito di dettare norme vincolanti unicamente per le amministrazioni ed enti statali. Conseguentemente è riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, l'organizzazione amministrativa e l'ordinamento del personale regionale, sicché in tale materia la competenza regionale è esclusiva ed esercitabile nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Peraltro, l'ampia autonomia regionale in materia di ordinamento degli uffici e dello stato giuridico del proprio personale è stata riconosciuta dalla stessa Corte cost. anche nella sussistenza del regime previgente (sent. nn. 10/1980, 277/1983, 278/1983, 772/1988, ordinanza n. 515/2002) e a maggior ragione tale potestà deve essere, dunque, affermata oggi.

Ne consegue la palese illegittimità costituzionale dei vincoli e dei limiti in ordine alla assunzione e reclutamento del personale introdotti dalla disposizione in esame (commi secondo, terzo, quarto, undicesimo), che esulano completamente dal necessario idoneo titolo di competenza legislativa statale e la cui illegittimità non appare mitigata neppure dalla prevista emanazione dei futuri decreti di recepimento di accordi, stabiliti in sede di conferenza unificata, atteso che essi non valgono a sostituire e a compensare una potestà legislativa costituzionalmente attribuita alle Regioni.

Oltre a ciò tali vincoli appaiono anche privi di ragionevolezza, posto che dal punto di vista delle regioni, chiamate a svolgere ulteriori funzioni ed a gestire tutte quelle trasferite, non appare logico vincolare la dotazione organica a quella in essere al 31 dicembre 2002, così come non sembra ragionevole in un'ottica di necessario completamento del processo di decentramento che sia autoritativamente ed unilateralmente sancito il blocco delle assunzioni, in attesa dei previsti decreti. Ciò anche in considerazione della circostanza che la Regione-Emilia Romagna è già autonomamente intervenuta sul piano del contenimento della spesa per il personale, avendo

approvato un progetto di legge (pubblicato sul BURER del 24 dicembre 2002, suppl. sp. n. 219) finalizzato a misure di razionalizzazione della spesa inerente al personale e alla salvaguardia delle politiche di copertura dei posti vacanti in riferimento alle risorse professionali necessarie per il raggiungimento delle finalità dell'Ente.

Ne consegue un'evidente lesione di prerogative ed esigenze costituzionalmente riservate alla competenza regionale e non giustificabili neppure sul piano della riserva statale connessa al «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, secondo comma, lett. e) o alla «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma), se è vero che le disposizioni dinanzi citate non rappresentano «norme tesa a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale» come dispone la legge che disciplina i contenuti dello strumento finanziario dello Stato, ma si risolvono piuttosto in misure tipicamente organizzatorie, impropriamente assunte a livello di disposizioni di contenimento della spesa, senza alcun rispetto delle regole costituzionalmente fissate in relazione ai rispettivi ambiti di autonomia e competenza.

12. — Illegittimità costituzionale dell'art. 35.

L'art. 35 dispone «Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica».

Esso è costituzionalmente illegittimo nel suo complesso, in quanto completamente ignora la disposizione costituzionale secondo la quale la materia istruzione è disciplinata dalla legge regionale, in conformità ai principi fondamentali dettati dalla legge statale. Compito del legislatore ordinario statale, dunque, è dettare i principi in base ai quali il sistema possa operare, regionalizzato, sulla base della disciplina delle singole regioni.

Specificata illegittimità costituzionale colpisce in ogni modo il comma 2, secondo il quale «con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per 1 anno scolastico 2002-2003», precisandosi poi che, «per ciascuno degli anni considerati, detta riduzione non deve essere inferiore al 2 per cento».

Tale disposizione è in primo luogo incostituzionale in quanto determina una riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti: il quale, secondo rilevazioni che la Regione si riserva di documentare, è aumentato nel corso dell'ultimo anno di alcune migliaia. Di qui la necessità, al contrario di quanto disposto, di un aumento dell'organico. Ma ciò che qui si vuole dire è che le decisioni in tale materia non possono essere assunte in astratto e quali pure misure di risparmio, senza un collegamento con le necessità razionalmente accertate. In definitiva, la «riduzione del personale» non può essere in quanto tale un principio della legislazione scolastica.

Inoltre, lo stesso comma 2 dispone che a tale riduzione si pervenga secondo i criteri e i parametri fissati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze: sembra evidente che, anche supposta la legittimità costituzionale di tale misura di riduzione, è del tutto illegittimo che alla attuazione e alla fissazione di criteri e parametri provveda il Ministro dell'istruzione, senza neppure una concertazione con le Regioni.

Allo stesso risultato di riduzione del servizio scolastico pervengono anche le disposizioni del comma 1, relative alle modalità di riconduzione dell'orario degli insegnanti a quello obbligatorio. Anche tale disposizione soffre dunque della stessa complessiva irrazionalità. Essa inoltre non lascia alcuno spazio alla potestà concorrente della Regione nel determinare il livello del servizio scolastico, né all'autonomia stessa delle istituzioni scolastiche.

L'intero articolo ed in particolare le disposizioni di cui al comma 1 e al comma 2 sono dunque illegittimi per violazione dell'art. 117, comma 3, e degli articoli 3 e 97 Cost.

13. — Illegittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5, e 6, relativi al fondo nazionale per le politiche sociali ed al finanziamento della federazione maestri del lavoro.

L'art. 46 disciplina la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Può dirsi sostanzialmente pacifico che, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001, la materia attiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, tranne che per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni. Non può dunque spettare allo Stato altro compito che quello di ripartire il fondo tra le Regioni, competenti ad assicurarne l'utilizzo secondo le disposizioni legislative vigenti, sia statali che regionali, e secondo le ulteriori disposizioni che esse emaneranno. Tocca pertanto alle Regioni, e non al «Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze» (secondo quanto dispone il comma 2 dell'art. 46) di assicurare l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi mentre risulta privo di base costituzionale l'ulteriore vincolo, dato al 10 per cento di tali risorse, della destinazione — tra i

diversi obiettivi di politica sociale possibili — al «sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità». Si tratta infatti di concrete scelte di politica sociale, la cui priorità può variare nelle diverse Regioni, secondo criteri di decisione ormai regionali.

Si noti che l'invasività della disposizione non viene meno per il fatto che la ripartizione del fondo tra i diversi usi avverrebbe «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Da un lato, infatti, secondo la regola generale il Governo ha il potere di provvedere unilateralmente qualora l'intesa non sia raggiunta, sia pure con onere di motivazione; d'altro lato — e più in profondità — secondo l'attuale assetto costituzionale le scelte di politica sociale di cui è oggetto spettano a ciascuna singola Regione, e non devono essere assunte attraverso un meccanismo centralizzato, sia pure comprendente la partecipazione delle Regioni.

Il comma 3 della disposizione riguarda i livelli essenziali delle prestazioni, per la quale è prevista la fissazione «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata». La Regione Emilia-Romagna non contesta tale meccanismo, che ritiene di per sé conforme alla competenza legislativa dello Stato su tale profilo, in coordinamento con la competenza regionale residuale per i rimanenti aspetti della materia.

La contestazione riguarda invece la parte in cui si prevede che la determinazione di tali livelli avvenga «nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intera sistema di finanza pubblica dal documento di programmazione economico-finanziaria»: non perché si ritenga che possa non tenersi conto dei vincoli derivanti dal carattere limitato delle risorse, ma perché tale carattere limitato sembra venire assunto — come paiono confermare, per quanto noto le prime stime di previsione sulla consistenza del Fondo per l'anno 2003, che risulterebbe dimezzato rispetto al precedente anno — come un indiscutibile dato di partenza, senza alcun rapporto con il previo accertamento delle esigenze del settore.

In altri termini, è la stessa misura complessiva del fondo che dovrebbe in primo luogo essere oggetto di una determinazione concordata tra Stato e Regioni, al fine di assicurarne una dimensione che permetta un livello delle prestazioni adeguato, anche se non ottimale.

In questo quadro di ristrettezza risalta a maggiore ragione l'arbitrarietà e la lesività della sottrazione al fondo — e dunque al riparto in vista del sistema generale delle prestazioni — di quote di risorse comunque destinate alla attività assistenziale, quale operata dal comma 6 della disposizione qui impugnata: ai sensi del quale, «per far fronte alle spese derivanti dalle attività statutarie della federazione dei maestri del lavoro d'Italia, consistenti nell'assistenza ai giovani al fine di facilitarne l'inserimento nel mondo del lavoro e nella collaborazione volontaristica con gli enti proposti alla difesa civile, alla protezione delle opere d'arte, all'azione ecologica, all'assistenza ai portatori di handicap ed agli anziani non autosufficienti, è conferito alla federazione medesima, per il triennio 2003-2005, un contributo annuo di 260.000 euro».

Si tratta di una destinazione legislativa arbitraria ed irrazionale, compiuta al di fuori di una competenza statale all'intervento. L'illegittimità di tale decisione di spesa non viene meno per il fatto che all'onere relativo si provveda «a carico del fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 marzo 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236». Infatti, da un lato anche la tutela del lavoro è ugualmente materia assegnata alle regioni dall'art. 117, comma 3, nei limiti dei principi della legislazione statale (mentre non si può ovviamente definire principio una singola largizione), dall'altro ciò che conta è che, se il legislatore intende destinare i fondi ai fini assistenziali, come sono quelli in questione, la relativa gestione non può che seguire le regole proprie del settore.

Illegittimo costituzionalmente risulta infine il comma 5, secondo cui, «in caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo di cui al comma 1».

Infatti, il vincolo di destinazione può essere accettato in quanto inevitabile, nel presente stato di inattuazione dell'art. 119: ma esso non comporta e non richiede che si fissi un gravoso termine, in grado di frustrare la programmazione e la gestione di fondi da parte della singola regione. Il termine decadenziale della disponibilità dei fondi rappresenta dunque una violazione dell'autonomia finanziaria, non necessaria nel meccanismo del fondo.

14. — Illegittimità costituzionale dell'art. 47.

L'art. 47, comma 1, attribuisce al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia, il potere di determinare «i criteri e le modalità per la destinazione dell'importo aggiuntivo di 1 milione di euro, per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 80, comma 4», della legge n. 448/1998. Questa disposizione stabilisce che, «nell'ambito del fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del d.l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, la somma di lire 18 miliardi è destinata al finanziamento degli interventi di cui alla legge 14 febbraio 1987, n. 40, in materia di formazione professionale». La legge n. 40/1987 prevede contributi statali «per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative».

Al comma 2, l'art. 47 modifica l'art. 118, comma 16, legge n. 388/2000, prevedendo che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, destini 100 milioni di euro, per il 2003, «per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età, secondo le modalità di cui all'art. 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196».

Dunque, l'art. 47 prevede finanziamenti in materia di formazione professionale (spettante alla competenza piena delle regioni) e attribuisce al Ministro il potere di definire i criteri di destinazione. Anche questa disposizione, dunque, viola la potestà finanziaria, legislativa e amministrativa regionale, perchè lo Stato non può, attribuendo fra l'altro poteri sostanzialmente regolamentari ad un ministro (al comma 1), trattenere a se la disciplina e la gestione di un finanziamento che ricade in materia regionale. L'art. 47 è, pertanto, illegittimo nella parte in cui prevede che la disciplina e la gestione dei finanziamenti relativi alla formazione professionale siano mantenuti allo Stato anziché essere attribuiti alle regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri statali ivi previsti siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stati-Regioni, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

15. — Illegittimità costituzionale dell'art. 48, relativo ai fondi interprofessionali per la formazione continua.

L'art. 48 disciplina fondi destinati dalla parti sociali alla formazione continua. Come ricordato al punto precedente, la materia della formazione professionale è affidata alla potestà residuale delle regioni per l'espressa disposizione dell'art. 117, comma 3, che esplicitamente la eccettua dalla materia concorrente istruzione.

Ne risulta che il sistema della formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione. Dunque è illegittima la previsione che tali fondi siano costituiti al livello nazionale, come disposto dall'art. 48, comma 1, attraverso i nuovi commi 1 e 6 dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000 (essendo previsto soltanto che i fondi, (previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente)). Tali fondi devono potere invece essere per coerenza con il sistema generale a livello regionale.

Inoltre, una volta che tali soggetti privati di gestione dei fondi siano stati costituiti, ogni potere amministrativo in relazione a tali fondi non può che spettare alla disciplina regionale, che provvederà ad assegnare alla stessa regione o ad altri enti, in attuazione delle regole dell'art. 118 Cost., la relativa titolarità. Così non può che spettare alla regione la disciplina della attivazione, ed ove occorra la relativa autorizzazione. Ugualmente devono competere alla regioni la disciplina e l'esercizio della vigilanza e del monitoraggio sulla gestione dei fondi, come pure le relative funzioni sanzionatorie (sospensione dell'operatività o il commissariamento).

Ugualmente spetta alle regioni la nomina di membri o del presidente del collegio sindacale. Risultano perciò tutte illegittime le diverse previsioni del comma 2 dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000, quali introdotte dall'art. 48 della legge qui impugnata.

16. — Illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 4, 19 e 21.

L'art. 52 è dedicato alla razionalizzazione della spesa sanitaria.

Occorre ricordare che in base all'art. 54 i livelli essenziali delle prestazioni sono rimasti immutati. Le risorse regionali, invece, si sono ridotte in misura rilevante, proprio per le misure contenute nella presente legge, e in parte sopra impuginate: le quali hanno da un lato — come sopra esposto — determinato diminuzioni nette del gettito, dell'altro paralizzato — pur se, come si ritiene, illegittimamente — la capacità regionale di incrementare con proprie decisioni le proprie entrate fiscali.

Ne risulta uno squilibrio strutturale tra risorse e obbligazioni di spesa — per assicurare le prestazioni stabilite con atto dello Stato — la cui sola esistenza è in contrasto con i principi di autonomia finanziaria, ed in particolare con l'art. 119, quarto comma, che prescrive che le entrate proprie e le compartecipazioni debbono consentire alle regioni «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Di tale squilibrio strutturale — come detto già di per sé costituzionalmente inammissibile — sembra prendere atto il comma 4 dell'art. 52, il quale prevede, anche richiamando precedenti leggi, un futuro «adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario per gli anni 2003, 2004 e 2005», al quale le regioni potranno accedere.

Si sottolinea qui che anche questo meccanismo di «finanziamento futuro» si colloca al di fuori dell'art. 119 Cost.

Ma l'illegittimità della disposizione impugnata non si ferma alla logica generale della manovra, con la relativa sottrazione di risorse, che costringe le regioni ad operare in condizioni di insufficienza strutturale, salvo futuro adeguamento del finanziamento, ma si estende, ed assume una connotazione specifica, in relazione alle particolari condizioni cui tale adeguamento è subordinato. Si vuol dire cioè che il principio della sufficienza delle risorse in relazione alle funzioni non può essere subordinato a condizioni e «adempimenti»: se le risorse sono oggettivamente carenti in relazione alle funzioni obbligatorie, l'adeguamento del finanziamento è costituzionalmente dovuto, pur non potendo neppure con ciò dirsi conforme al sistema costituzionale, che richiede la preventiva sufficienza delle risorse.

Spicca in particolare, tra gli adempimenti cui il comma 4 dell'art. 52 subordina l'accesso all'adeguamento, l'illegittimità di quello previsto alla lett. *d*), secondo cui le regioni debbono adottare «provvedimenti diretti a prevedere, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera *c*), del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome».

Tale disposizione è in prima luogo incostituzionale perché, in violazione dell'art. 97 Cost. (per non dire della stessa soggettiva privazione del lavoro nell'amministrazione, in violazione dell'art. 4 e dell'art. 51), prevede la rimozione sanzionatoria dalla carica per il puro verificarsi di circostanze oggettive, in assenza di alcuna prova o riscontro che il mancato raggiungimento dell'equilibrio economico fosse in qualche modo evitabile da parte dello stesso direttore generale. Sembra evidente che non può che toccare alla regione, quale responsabile generale del servizio sanitario e quale amministrazione nominante, la valutazione del comportamento del direttore generale e del grado di responsabilità che ad esso possa imputarsi nel mancato conseguimento dell'equilibrio economico: che può bene essere dovuto — in condizione di carenza finanziaria strutturale — all'obbligo di assicurare le prestazioni.

Analoga specifica illegittimità colpisce l'adempimento di cui alla lett. *c*), nella parte in cui si prevede lo svolgimento, per giunta «senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato», degli accertamenti diagnostici «in maniera continuativa, con l'obiettivo finale della copertura del servizio nei sette giorni della settimana». Si tratta infatti di misure puramente organizzative, che limitano la relativa autonomia legislativa regionale anziché limitarsi a fissare un principio in termini di risultato, che le Regioni rimangono libere di raggiungere secondo le proprie scelte organizzative.

Una specifica ulteriore illegittimità costituzionale, diversa da quella di cui al comma 4, sin qui lamentata, colpisce il comma 19, che da un lato limita alla «misura massima del 50 per cento di quelli notificati al Ministro della salute nell'anno 2003 o autorizzati ai sensi del comma 7 del citato articolo», la possibilità per le imprese farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali «di organizzare e contribuire a realizzare mediante finanziamenti anche indiretti in Italia o all'estero per gli anni 2004, 2005 e 2006 congressi, convegni o riunioni ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, e successive modificazioni», dall'altro stabilisce che «non concorrono al raggiungimento della percentuale di cui al periodo precedente gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua di cui all'art. 16-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Da una parte, infatti, risulta illegittima la pregiudiziale limitazione ad un astratto 50% della possibilità per le imprese di contribuire alla realizzazione di convegni, seminari, etc., lesiva non solo dell'autonomia organizzativa del servizio sanitario ma della stessa autonomia privata e di iniziativa economica; dall'altra, risulta altresì illegittimo che da tale limitazione siano esonerati «gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua di cui all'art. 16-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»: sembra evidente, infatti, che, ove risultasse costituzionalmente legittima la predetta limitazione, la valutazione e la autorizzazione di eventi che non sottostiano a tale limitazione non può che spettare alle regioni interessate dallo svolgimento dell'evento, e non ad un organismo nazionale privo di qualunque titolo costituzionale per lo svolgimento di una simile funzione.

Ulteriore illegittimità costituzionale colpisce il comma 21 dell'art. 52, nella parte in cui non prevede alcuna codecisione delle Regioni nella realizzazione del Centro nazionale di adroterapia oncologica per il quale è assegnato al Centro nazionale di adroterapia oncologica l'importo di 5 milioni di euro per l'anno 2003 e di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005. È evidente infatti che tale centro dovrà necessariamente essere colle-

gato al sistema dell'assistenza sanitaria, di cui potrà costituire una risorsa essenziale: di qui la necessità che le regioni, titolari del compito costituzionale dell'assistenza sanitaria, siano chiamate a dare la propria intesa alle scelte relative al Centro, sia in relazione alla localizzazione che in relazione alla attività che esso è chiamato a svolgere.

17. — Illegittimità costituzionale dell'art. 56.

L'art. 56 istituisce «un fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica», stabilendo che «alla ripartizione del fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, tra le diverse finalità provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per l'innovazione tecnologica». Con lo stesso decreto «sono stabiliti procedure, modalità» e strumenti per l'utilizzo delle risorse.

Tale disciplina interessa una materia di potestà concorrente (la ricerca scientifica) e, come già visto per altre norme, illegittimamente istituisce un fondo settoriale a gestione centrale, attribuendo (con norme di dettaglio) poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 56, dunque, viola gli artt. 117, comma 3 e 6, 118, comma 2, e 119 per le ragioni già illustrate a proposito dell'art. 27 della legge n. 289/2002. Esso, in definitiva, risulta illegittimo nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri poteri normativi ed amministrativi relativi alla gestione del fondo in questione, anziché prevedere la mera ripartizione del fondo tra le Regioni.

In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio dei ministri siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dato che nelle materie concorrenti il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

18. — Illegittimità costituzionale dell'art. 67.

L'art. 67 estende ai comuni montani con meno di 5000 abitanti la normativa sulle misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno, stabilendo che «i criteri e le procedure applicative per l'estensione ..., ivi compresa la definizione della quota dei fondi in essere ... a tale fine riservata, sono determinati dal CIPE, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Gli incentivi alle imprese giovanili costituiscono materia di potestà regionale piena. Lo Stato è legittimato, dall'art. 119, comma 5, a destinare «risorse aggiuntive ... in favore di determinati comuni», per promuovere lo sviluppo economico, ma ciò lo abilita appunto a destinare le risorse, non a mantenere il potere (sostanzialmente normativo secondario) di definizione dei criteri di gestione delle risorse stesse, con la sola consultazione della Conferenza Stato-Regioni.

Dunque, l'art. 67 viola l'art. 117, comma 4 e 6, e l'art. 119 Cost., risultando illegittimo nella parte in cui attribuisce al CIPE un potere normativo relativo alla gestione del fondo in questione, anziché prevedere la mera attribuzione delle risorse aggiuntive alle Regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che il potere attribuito al CIPE sia esercitato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, anziché previo parere, dato che in una materia di potestà regionale piena il principio di leale collaborazione impone un coordinamento più forte fra i soggetti interessati.

19. — Illegittimità costituzionale dell'art. 69, comma 8.

Le disposizioni dell'art. 69, in materia di agricoltura, formano oggetto di impugnazione limitatamente al comma 8, sotto il profilo di seguito esposto.

Dispone tale comma 8 che, «nell'ambito delle risorse finanziarie di cui ai decreti legislativi 18 maggio 2001, n. 227 e n. 228 un importo pari a 30 milioni di euro per l'anno 2003 è destinato all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura per le esigenze connesse agli adempimenti di cui al regolamento (CEE) n. 729/1970 del Consiglio, del 21 aprile 1970, ed al regolamento (CE) n. 1663/1995 della Commissione, del 7 luglio 1995».

Si tratta dunque di un finanziamento destinato all'AGEA, per i pagamenti connessi all'attuazione di normativa comunitaria. Sennonché l'AGEA, che opera nella maggior parte delle regioni, non opera nella Regione Emilia-Romagna, per la ragione che in questa è stata sostituita da una agenzia regionale denominata corrispondentemente AGREA, istituita dalla legge regionale n. 21 del 2001 (Istituzione dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura — AGREA), secondo una facoltà espressamente riconosciuta dall'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 1999. È dunque l'AGREA, e non l'AGEA, che nella Regione Emilia-Romagna cura gli adempimenti di cui ai regolamenti della Comunità europea citati al comma 8 dell'art. 69.

In questo modo il finanziamento in favore soltanto della AGEA risulta discriminatorio nei riguardi della Regione, che non verrebbe a goderne esclusivamente per il fatto di avere provveduto alla costituzione di una propria organizzazione per l'esercizio degli stessi compiti. Sembra dunque chiara l'illegittimità costituzionale consistente nel non avere considerato che in alcune regioni, e segnatamente nella Regione Emilia-Romagna, le attività cui il finanziamento si riferisce vengono svolte da un organismo regionale, e nell'aver conseguentemente escluso, senza alcuna ragione obiettiva di differenziazione, tale organismo dal finanziamento, in violazione degli articoli 119 e 3 della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza.

Naturalmente, la discriminazione non vi sarebbe se la disposizione fosse da intendere nel senso che l'AGEA, una volta ricevuto il finanziamento, ha a sua volta l'obbligo di trasferire all'ente regionale la quota ad esso spettante e l'impugnazione sopra esposta è prospettata in via cautelativa, ove non fosse questa l'interpretazione esatta.

20. — Illegittimità costituzionale dell'art. 72, e commi 1, 2, 3 e 4.

L'art. 72 (Fondi rotativi per le imprese) stabilisce che «le somme iscritte nei capitoli del bilancio dello Stato aventi natura di trasferimenti alle imprese per contributi alla produzione e agli investimenti affluiscono ad appositi fondi rotativi in ciascuno stato di previsione della spesa» (comma 1). Al comma 2 si prevede che «i contributi a carico dei fondi di cui al comma 1 ... sono attribuiti secondo criteri e modalità stabiliti dal Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro competente, sulla base dei seguenti principi: a) l'ammontare della quota di contributo soggetta a rimborso non può essere inferiore al 50 per cento dell'importo contributivo b) la decorrenza del rimborso inizia dal primo quinquennio dalla concessione contributiva, secondo un piano pluriennale di rientro da ultimare comunque nel secondo quinquennio; c) il tasso d'interesse da applicare alle somme rimborsate viene determinato in misura non inferiore allo 0,50 per cento annuo». A tali decreti interministeriali il comma 3 attribuisce «natura non regolamentare». Il comma 4, poi, dichiara che, «ai fini del concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obblighi comunitari per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, le disposizioni di cui al presente articolo costituiscono norme di principio e di coordinamento», è «conseguentemente gli enti interessati provvedono ad adeguare i propri interventi alle disposizioni di cui al presente articolo».

Tale disciplina riguarda i contributi alle imprese e ricade, dunque, nell'art. 117, comma 4, Cost. Anche in questo caso, dunque, si prevedono illegittimamente fondi gestiti a livello di ciascun ministero, sulla base di criteri stabiliti con decreti interministeriali di natura sostanzialmente regolamentare, nonostante l'elusiva «etichetta» apposta dal legislatore (su ciò v. il motivo relativo all'art. 26). Dunque, i commi 1, 2 e 3 sono illegittimi e lesivi delle competenze regionali nella parte in cui prevedono poteri regolamentari e poteri di sovvenzione statali in materia regionale anziché prevedere che le somme relative siano ripartite tra le Regioni.

Quanto al comma 4, esso vorrebbe vincolare i contributi regionali al rispetto delle disposizioni di cui ai commi precedenti, qualificate come «norme di principio e di coordinamento» (della finanza pubblica, si suppone). Il comma 4 pare riferirsi ai principi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 2, dato che i criteri ministeriali valgono per i contributi statali. Anche in questa misura, però, il comma 4 risulta illegittimo e lesivo. L'art. 117, comma 3, non attribuisce allo Stato competenza in materia di «finanza pubblica» ma in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

Dunque, i principi fondamentali di tale materia non possono tradursi in regole specifiche relative ad un singolo settore, che vincolano le scelte politiche delle Regioni, ma devono limitarsi a garantire l'equilibrio complessivo della finanza. In altre parole, lo Stato può porre principi relativi alla spesa globale in un certo settore, ma non decidere anche come la spesa deve essere effettuata in quel settore dalle Regioni. Anche il comma 4, dunque, lede l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, e la lederebbe ancora di più se «norme di principio» fossero considerati anche i criteri ministeriali di cui al comma 2.

Nella disposizione del comma 4 si accenna a disposizioni di origine comunitaria, ma esse non sono minimamente indicate. Siffatta indicazione generica non può dunque costituire autonoma giustificazione del vincolo fermo restando l'obbligo delle regioni di rispettare le disposizioni comunitarie effettivamente esistenti.

21. — Illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 6.

Secondo l'art. 80, comma 6, «al fine di favorire l'autonoma iniziativa per lo svolgimento di attività, di interesse generale, in attuazione dell'art. 118, quarto comma, della Costituzione le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che perseguono rilevanti finalità umanitarie o culturali possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato, non trasferiti alla «Patrimonio dello Stato

S.p.a.», costituita ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, né suscettibili di utilizzazione per usi governativi, a un canone ricognitorio determinato ai sensi degli articoli 1 e 4 della legge 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni».

La disposizione suppone dunque che vi siano immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato che non siano «suscettibili di utilizzazione per usi governativi», e dispone che tali immobili possano essere affidati ad enti di assistenza o ad enti religiosi con finalità umanitarie o assistenziali.

Tale disposizione è affetta, ad avviso della ricorrente regione, da plurime illegittimità costituzionali. In primo luogo, infatti, essa interviene al di fuori delle materie di competenza esclusiva o concorrente statale, con violazione dell'art. 117, commi 2, 3 e 4. Né può valere l'obiezione che lo Stato può disporre come crede dei propri beni, dato che si tratta qui non di atti di disposizione privatistici o per fini patrimoniali, ma di previsioni di legge e di provvedimenti amministrativi nel campo della politica sociale.

Inoltre, ed in secondo luogo, il legislatore statale ha in primo luogo l'obbligazione costituzionale di dare attuazione all'art. 119 Cost., il quale al comma 6 dispone che «i comuni, le province, le Città metropolitane, e le Regioni hanno un proprio patrimonio attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato». Sembra dunque evidente che il legislatore statale non può, prima di avere dato attuazione a tale disposizione, disporre dei beni attualmente statali — ma in prospettiva da assegnare agli altri enti territoriali secondo un criterio di coerenza con le rispettive finzioni — in modo tale da vincolarli e in definitiva depauperarne il valore e ridurne la possibilità di impiego, per giunta nell'ambito di una scelta di politica sociale che spetta ormai alle Regioni.

22. — Illegittimità costituzionale dell'art. 90, commi 18, 20, 21 e 22, 24, 25 e 26.

L'art. 90, comma 18, prevede che, con uno o più regolamenti governativi di delegificazione emanati nel rispetto di non meglio identificate «disposizioni dell'ordinamento generale e dell'ordinamento sportivo, secondo i seguenti principi generali, sono individuati: *a*) i contenuti dello statuto e dell'atto costitutivo delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche, con particolare riferimento a: 1) assenza di fini di lucro; 2) rispetto del principio di democrazia interna; 3) organizzazione di attività sportive dilettantistiche, compresa l'attività didattica per l'avvio, l'aggiornamento e il perfezionamento nelle attività sportive; 4) disciplina del divieto per gli amministratori di ricoprire cariche sociali in altre società e associazioni sportive nell'ambito della medesima disciplina; 5) gratuita degli incarichi degli amministratori; 6) devoluzione ai fini sportivi del patrimonio in caso di scioglimento delle società e delle associazioni; 7) obbligo di conformarsi alle norme e alle direttive del CONI nonché agli statuti e ai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali o dell'ente di promozione sportiva cui la società o l'associazione intende affiliarsi; *b*) le modalità di approvazione dello statuto, di riconoscimento ai fini sportivi e di affiliazione ad una o più Federazioni sportive nazionali del CONI o alle discipline sportive associate o a uno degli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, anche su base regionale; *c*) i provvedimenti da adottare in caso di irregolare funzionamento o di gravi irregolarità di gestione o di gravi infrazioni all'ordinamento sportivo».

La materia è, pacificamente, di competenza concorrente («ordinamento sportivo») e in tali materie, altrettanto pacificamente (art. 117, comma 6), non sono ammessi regolamenti statali. Non possono esserci dubbi, dunque, sulla lesività del comma 18, che doveva limitarsi a dettare principi fondamentali in materia, lasciando alle Regioni la disciplina degli oggetti che sono stati illegittimamente rimossi al regolamento di delegificazione.

I commi 20 e 21 dell'art. 90 prevedono che presso il CONI sia istituito «il registro delle società» e delle associazioni sportive dilettantistiche», distinto in tre sezioni, e che le modalità di tenuta del registro ... nonché le procedure di verifica, la notifica delle variazioni dei dati e l'eventuale cancellazione sono disciplinate da apposita delibera del Consiglio nazionale del CONI, che è trasmessa al Ministero vigilante ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 gennaio 1992, n. 138».

Dunque, sempre in materia di potestà concorrente tali disposizioni attribuiscono poteri amministrativi e normativi ad un ente parastatale, in contrasto con l'art. 117, comma 3 e 6, e con l'art. 118, comma 2, Cost. Fra l'altro, non c'è nessuna ragione che le associazioni sportive dilettantistiche debbano essere iscritte in un registro nazionale gestito dal CONI: anzi, l'orientamento generale è che gli albi ed elenchi siano tenuti a livello locale (v. l'albo delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale, delle società cooperative). Dunque, se anche si ritenesse che, nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, spettasse allo Stato allocare le funzioni amministrative (cosa che ad avviso della Regione non corrisponde al diritto costituzionale vigente), i commi 20 e 21 sarebbero comunque illegittimi per violazione dell'art. 118, comma 1.

Il comma 22 dell'art. 90 stabilisce che, «per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura, le società e le associazioni sportive dilettantistiche devono dimostrare l'avvenuta iscrizione nel registro di cui al comma 20». Tale disposizione è di dettaglio e dunque lede la potestà legislativa regionale; inoltre essa condiziona illegittimamente la potestà amministrativa regionale di sovvenzionare le associazioni sportive, ed interferisce illegittimamente con le leggi regionali che già prevedano tali sovvenzioni.

I commi 24 e 25 dettano norme che non riguardano l'ordinamento sportivo ma l'uso degli impianti sportivi degli enti territoriali e l'affidamento della loro gestione nel caso in cui l'ente territoriale non intenda gestirlo direttamente. Il contenuto del comma 24 è di per sé condivisibile (a parte la limitazione ai «cittadini» se all'espressione dovesse darsi un significato preciso) ma non si vede quale sia il titolo di competenza statale a dettare una norma del genere. Essa viola dunque l'art. 117, comma 4, così come il comma 25, che detta criteri per l'affidamento della gestione degli impianti, lasciando alle Regioni la sola disciplina delle modalità. Entrambi i commi, inoltre, violano l'autonomia degli enti locali.

L'art. 26, poi, stabilisce che «le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici, compatibilmente con le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, ... devono essere posti a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti». Anche tale norma ricade nell'art. 117, comma 4, ledendo la potestà legislativa regionale e l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

23. — Illegittimità costituzionale dell'art. 91, commi 1, 2, 3 e 4.

L'art. 91 istituisce il «fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micro-nidi», dettando alcune norme di dettaglio in merito (v. commi 2, 3 e 4) e attribuendo al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per le pari opportunità, il potere sostanzialmente regolamentare di definire i criteri per la concessione dei finanziamenti (ed i prospetti da utilizzare) ed il potere amministrativo di concedere e revocare il finanziamento.

Poiché i servizi sociali sono materia di potestà regionale piena, è palese la lesività di tali norme, che violano l'art. 119, l'art. 117, commi 4 e 6, e l'art. 118, comma 2, per le ragioni già illustrate nel punto relativo all'art. 27 della legge qui impugnata.

Dunque, i commi sopra indicati dell'art. 91 sono illegittimi nella parte in cui attribuiscono al Ministro, con norme di dettaglio, poteri normativi ed amministrativi relativi al fondo in questione, anziché prevedere la mera ripartizione del fondo tra le regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri normativi previsti dai commi 3 e 4 siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

P. Q. M.

La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede, che voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'illegittimità delle disposizioni sopra indicate, nei termini sopra esposti.

Padova-Bologna-Roma, addì 28 febbraio 2003

PROF. AVV. Giandomenico FALCON - PROF. AVV. Franco MASTRAGOSTINO - AVV. Luigi MANZI

03C0248

n. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 marzo 2003
(della Regione Veneto)*

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Riforma dell'IRPEF - Previsione di una quota di deduzione dal reddito imponibile e rimodulazione delle detrazioni di imposta - Effetti sulla debenza delle addizionali IRPEF regionali e comunali - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 2.
- Costituzione, art. 119, comma quarto.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Norme della legge finanziaria 2003 - Sospensione temporanea degli aumenti delle addizionali all'IRPEF per Comuni e Regioni, in attesa del raggiungimento di un accordo sul c.d. federalismo fiscale - Denunciata compressione dell'autonomia finanziaria e della potestà legislativa regionale - Contrasto con i principi di coordinamento della finanza pubblica rinvenibili nella disciplina vigente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 3.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, 118 e 119.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della legge finanziaria 2003 - Previsione di riduzioni dell'IRAP sotto forma di deduzioni dalla base imponibile - Proroga delle agevolazioni transitorie (mediante riduzione delle aliquote) stabilite per i soggetti operanti nel settore agricolo - Denunciata diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, non bilanciata da misure compensative - Impedimento alla possibilità per le Regioni stesse di assumere decisioni di spesa.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, artt. 5 e 19.
- Costituzione, artt. 114, 117, comma terzo, 118 e 119.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Provvedimenti di riconoscimento di debito delle pubbliche amministrazioni - Prevista trasmissione agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti - Denunciata previsione di norma di dettaglio, invasiva della potestà regionale concorrente in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» - Incerta finalità del nuovo incumbente.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 23.
- Costituzione, artt. 97 e 117.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche - Obbligo di espletare procedure ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e degli appalti pubblici di servizi di valore superiore a 50.000 euro - Limitazione ad ipotesi eccezionali del ricorso alla trattativa privata, con obbligo di darne comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti - Previsione di responsabilità amministrative per la violazione dei suddetti obblighi - Qualificazione di tali disposizioni come «norme di principio e di coordinamento» per le Regioni - Denunciata esorbitanza dalle competenze statali di tipo esclusivo e di tipo concorrente - Invasione della potestà legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di appalti pubblici e di disciplina sostanziale degli illeciti amministrativi e contabili di amministratori e dipendenti regionali - Contraddittorietà - Contrasto con il principio di buon andamento della p.a.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 24.
- Costituzione, artt. 97 e 117, commi secondo, lett. e), g), l) e p), terzo, e quarto.

Finanza pubblica - Norme della legge finanziaria 2003 - Disciplina del pagamento e della riscossione di somme di modesto ammontare - Rinvio a successivi regolamenti ministeriali delegati e contestuale individuazione legislativa dei relativi contenuti - Denunciata invasione della potestà legislativa concorrente spettante alle Regioni in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 25.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Impiego pubblico - Norme della legge finanziaria 2003 - Assunzioni di personale e dotazioni organiche delle Regioni - Obbligo di rideterminazione degli organici secondo il principio di invarianza della spesa, individuazione provvisoria delle dotazioni in attesa della rideterminazione, blocco temporaneo delle assunzioni a tempo indeterminato, potere del Presidente del Consiglio dei ministri (previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata) di fissare criteri e limiti per l'assunzione di personale a tempo indeterminato - Denunciata compressione dell'autonomia legislativa e amministrativa in rapporto alle esigenze organizzative delle Regioni - Fissazione di parametri slegati dalle concrete realtà regionali - Violazione dei principi di eguaglianza e di buon andamento della p.a. - Esorbitanza dalle competenze statali - Invasione della potestà residuale spettante alle Regioni in materia di ordinamento del personale regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 34.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, terzo e quarto, e 118.

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, contenuto delle domande e criteri per la concessione dei finanziamenti - Denunciata esorbitanza dalla competenza legislativa statale - Invasione della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di assistenza e beneficenza - Compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 91, commi 1, 2, 3 e 4.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 119.

Ricorso della Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, autorizzato mediante deliberazione della giunta stessa 14 febbraio 2003, n. 331, rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dagli avv. prof. Mario Bertolissi di Padova, Romano Morra di Venezia e Luigi Manzi di Roma, presso quest'ultimo domiciliata in Roma, via F. Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege*, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost.; degli artt. 2, 3, 5, 19, 23, 24, 25, 34, 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)».

FATTO E DIRITTO

1. — Prima di prospettare nel modo più semplice e chiaro possibile, senza inutili complicazioni, i profili di illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5, 19, 23, 24, 25, 34 e 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, meglio nota come «Finanziaria 2003», la difesa della Regione del Veneto ritiene opportuno svolgere alcune brevi riflessioni introduttive.

L'attuale formulazione delle disposizioni contenute nel titolo V della nostra Carta costituzionale è il frutto di due interventi di riforma posti in essere negli ultimi anni, tra i quali il più organico e significativo è stato realizzato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, volti — non lo si può seriamente negare, e da nessuno è mai stato negato — ad ampliare l'ambito dell'autonomia regionale e delle comunità locali, modificando il sistema di distribuzione delle competenze e delle funzioni legislative, amministrative e finanziarie tra i diversi enti che compongono la Repubblica italiana.

Tutto questo si è realizzato nel rispetto del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. e, quindi, è il frutto della volontà sovrana del Parlamento e degli elettori chiamati a pronunciarsi attraverso il referendum previsto dalla disposizione ora richiamata.

Il Parlamento nell'approvazione del nuovo testo del titolo V — come è ovvio — ha dovuto valutare le implicazioni derivanti da una nuova distribuzione dei poteri sul territorio e dal riconoscimento di una maggiore autonomia, anche finanziaria, delle regioni: il che implica l'adesione a nuovi valori costituzionali o, comunque, una diversa graduazione dei valori esistenti.

Del resto, va sempre ricordato come, in uno Stato democratico di diritto, all'attribuzione di funzioni si accompagna l'attribuzione delle corrispondenti responsabilità e quando, per qualsiasi motivo, c'è una scissione tra esercizio delle funzioni e responsabilità, la democraticità dello Stato rischia di venire meno.

Non si possono, quindi, attribuire nuovi poteri e nuove competenze alle regioni pretendendo, nel contempo, di incidere unilateralmente sulle loro risorse, privandole di fatto di ogni potere di decisione, ma lasciandole agli occhi dei cittadini responsabili dell'esercizio delle funzioni loro attribuite.

Per garantire l'esercizio delle funzioni costituzionalmente previste con l'assunzione delle relative responsabilità in capo, rispettivamente, allo Stato, alle regioni e agli enti locali, il legislatore costituzionale ha riscritto l'art. 119 Cost. e ha inserito, tra le materie di legislazione concorrente, l'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»: ecco perché leggere il titolo V della Costituzione, ignorando o dimenticando le disposizioni ora ricordate, significa alterare la nostra stessa forma di Stato.

Una breve analisi della disposizione costituzionale citata spiegherà forse meglio quanto ora affermato.

È appena il caso di ricordare, infatti, che l'art. 119, nel suo secondo comma, prevede che «i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio»; e vale la pena di ricordare, altresì, che tale disposto è significativamente preceduto dalla dichiarazione di cui al primo comma, secondo la quale «i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

La lettera della disposizione, che riecheggia il testo dell'art. 114 Cost. — ritenuto pietra angolare del nuovo sistema di identificazione degli elementi costitutivi della Repubblica (in questo senso, tra gli altri, si vedano: F. GALLO, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in AA.VV., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI e G.C. DE MARTIN, Roma, 2002, 142 s., e i contributi di F. TERESI, S. GAMBINO, F. PIZZETTI, A. RUGGERI, sul tema de *Il sistema normativo nella Repubblica delle autonomie*, in AA.VV., *La funzione normativa di Comuni, Province e Città nel nuovo sistema costituzionale*, a cura di A. PIRAINO, Palermo, 2002, 43 s.), potrebbe far pensare ad una piena equiparazione delle regioni agli altri enti locali sotto il profilo della sua autonomia finanziaria. Una tale conclusione sarebbe peraltro del tutto affrettata per la semplice, ma decisiva, ragione che solo le regioni, oltre lo Stato ovviamente, sono titolari di potestà legislativa.

L'art. 119, comma 2, là dove dispone espressamente che gli enti locali e le regioni «stabiliscono e applicano» i tributi propri «secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», opera un richiamo implicito all'art. 117, comma 3, che, come già ricordato, ricomprende il coordinamento tra le materie di legislazione concorrente. Quest'ultima disposizione prevede che in tali materie «spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legge dello Stato».

È sempre l'art. 119 della Costituzione a stabilire un immediato collegamento tra funzioni e risorse, prevedendo, al suo quarto comma, che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

In tal modo viene esplicitato un concetto fondamentale: cioè che l'autonomia finanziaria è l'elemento fondamentale di garanzia nei confronti delle altre autonomie sancite dagli artt. 114, 117 e 118 Cost.

Questo complesso sistema delle autonomie che stabilisce valori, compiti, poteri e responsabilità non può essere travolto dallo Stato invocando la necessità di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica.

Nel compiere la scelta politica di dettare un nuovo titolo V della Costituzione, nell'ambito del quale la posizione di Stato, regioni ed enti locali, tutti componenti essenziali della Repubblica, viene concepita in modo diverso rispetto al passato assetto istituzionale, il Parlamento doveva aver ben presenti le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il rispetto degli obblighi di bilancio che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, in particolare, alla sua adesione all'unione monetaria, oltre che dall'art. 81 della nostra Carta fondamentale.

Questi stessi obiettivi devono, quindi, essere raggiunti nel rispetto della Costituzione e dei valori in essa stabiliti e non possono in alcun modo costituire motivo per giustificare una compressione degli spazi di autonomia in questa riconosciuti.

Per altro va detto che il cronico determinarsi di disavanzi «eccessivi» nei bilanci di tutti gli enti pubblici è un fenomeno manifestatosi in passato in Italia, in modo ancor più significativo rispetto ad oggi, all'interno di un sistema contabile e finanziario del tutto accentrato.

Non si tratta però qui di stabilire quale sia il modello di Stato più idoneo a garantire il contenimento della spesa pubblica, per la semplice, ma ancor decisiva, ragione che questa scelta è già stata compiuta dalla nostra Costituzione.

Non è, dunque, ammissibile che il legislatore ordinario ponga in essere degli atti normativi come se la distribuzione dei poteri tra Stato, regioni ed enti locali fosse rimasta immutata, sulla base di valutazioni che attengono a profili politico-istituzionali già frutto di una sovrana manifestazione di volontà espressa attraverso il procedimento di riforma costituzionale; né sono ammissibili letture delle disposizioni della Carta fondamentale che si allontanino a tal punto dalla lettera del testo e dal rispetto dai valori sanciti dalla nostra Costituzione da stravolgere il disegno del sistema delle autonomie, tracciato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Regione del Veneto intende, invece, illustrare come la legge «finanziaria per il 2003», con gli artt. 2, 3, 5, 19, 23, 24, 25, 34 e 91, qui impugnati, ignori la riforma del titolo V della Costituzione e ritiene che tali disposizioni debbano, di conseguenza, essere dichiarate incostituzionali da codesto ecc.mo Collegio.

2. — Con l'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 si è dato avvio al programma di riforma fiscale partendo dalle modifiche della disciplina relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Il principio sul quale si fonda la riforma dell'IRPEF è quello della cosiddetta «no tax area» — introdotto attraverso l'inserimento dell'art. 10-*bis* nel testo unico delle disposizioni sull'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 — in forza del quale è prevista una quota di deduzione dal reddito imponibile, che dovrebbe comportare un risparmio di imposta.

A seguito della previsione della «no tax area» sono state poi rimodulate tutte quelle disposizioni che disciplinano l'attribuzione delle detrazioni di imposta con una logica che non si discosta di molto dall'applicazione del nuovo principio.

Il comma 4 dell'art. 2 della finanziaria affronta il problema dei possibili effetti del nuovo sistema sulle addizionali IRPEF, stabilendo che «la deduzione di cui all'art. 10-*bis* del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non rileva ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche, fermo restando, comunque, quanto previsto dall'art. 50, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e dall'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360».

Ora l'art. 50, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e l'art. 1, comma 4, del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360, fatti espressamente salvi dalla disposizione sopra riportata, prevedono che l'addizionale, rispettivamente regionale e comunale, è dovuta se per lo stesso anno l'IRPEF, al netto delle detrazioni e dei crediti riconosciuti rilevanti dal citato testo unico, è dovuta.

In altre parole l'applicazione della «no tax area» non incide sul calcolo delle addizionali IRPEF, a patto però che l'imposta sia dovuta: quindi, quando, a seguito delle detrazioni previste dal nuovo art. 10-*bis*, il contribuente non deve versare l'imposta sul reddito delle persone fisiche non deve nemmeno versare l'addizionale regionale e comunale.

L'art. 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, dunque, attraverso la riforma dell'IRPEF, determina una diminuzione delle risorse a disposizione delle regioni e nel fare questo non prevede alcuna forma compensativa, così ponendosi in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in particolare con il comma 4 di detto articolo ove si stabilisce che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ... alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

3. — Un'ulteriore compressione dell'autonomia finanziaria regionale discende dall'art. 3 della legge impugnata, il quale stabilisce che, «in funzione dell'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale», gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore

per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ai sensi del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Prevedendo la sospensione delle addizionali fino a che non si arrivi all'accordo sul cosiddetto federalismo fiscale, lo Stato dimostra di considerare gli artt. 119 e 117, comma 3, in cui è prevista, tra le materie di legislazione concorrente, l'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», come disposizioni prive di un'efficacia precettiva immediata, che attendono l'intervento del legislatore (statale) per essere attuate.

Una tale interpretazione del dettato costituzionale, che lascia all'iniziativa e, dunque, alla volontà statale l'esercizio della potestà legislativa delle regioni, costrette ad attendere la formulazione dei principi fondamentali in apposite leggi statali per porre in essere la loro normativa di dettaglio, è stata respinta dalla stessa giurisprudenza costituzionale ancora nella vigenza del precedente formulazione dell'art. 117 Cost. (cfr. sent. n. 39 del 1971 e 69 del 1983, con cui si è negata l'illegittimità costituzionale della legge 16 maggio 1970, n. 281 che aveva sancito la piena fungibilità tra leggi cornice e principi desunti dalla legislazione statale vigente).

Le affermazioni dell'ecc.ma Corte costituzionale su questo punto sono chiarissime e, quindi, sperando di non annoiare il Collegio, che ben conosce la sua giurisprudenza, si ritiene utile richiamare brevemente solo quanto detto sul punto con riferimento al nuovo titolo V della Costituzione.

Nella sentenza 26 giugno 2002, n. 282 si precisa, infatti, che «la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già esistente».

Ora dalla legislazione primaria vigente si possono rinvenire dei principi di coordinamento della finanza pubblica in tema di potere di utilizzo della leva fiscale delle regioni.

Quanto all'IRAP, si fa riferimento al dettato dell'art. 16 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 che, nel disciplinare la determinazione dell'imposta, prevede al terzo comma che, «a decorrere dal terzo anno successivo a quello di emanazione del presente decreto, le regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi». L'art. 50 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 sopra citato prevede l'istituzione dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e dispone al terzo comma che «l'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale di cui al comma 1 è fissata allo 0,9 per cento. Ciascuna regione, con proprio provvedimento, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale* non oltre il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui l'addizionale si riferisce, può maggiorare l'aliquota suddetta fino all'1,4 per cento».

Va ancora ricordato che l'art. 4 del d.l. 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, obbliga le regioni a ricorrere all'aumento dei tributi per la copertura dei maggiori fabbisogni di spesa sanitaria. In tale norma si dispone l'estensione agli anni 2002, 2003 e 2004 delle disposizioni dell'art. 40 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il quale, a sua volta, lega le integrazioni del finanziamento della spesa nel settore sanitario — previste nell'accordo tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano dell'8 agosto 2001 — al rispetto, da parte di ogni singola regione, degli impegni indicati ai punti 19, 2 e 15 dell'Accordo stesso. In particolare, l'art. 2 di tale accordo dispone che le regioni applichino direttamente misure di contenimento della spesa attraverso «l'introduzione di strumenti di controllo della domanda, la riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, ovvero l'applicazione di un'addizionale regionale all'IRPEF o altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente, nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa».

Non può essere seriamente messo in dubbio che il potere di manovra fiscale sia coesistente al riconoscimento dell'autonomia finanziaria e sia, al contempo, il presupposto per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute, di cui la regione è responsabile nei confronti dei cittadini.

Una disposizione come quella dell'art. 3 della legge finanziaria, che subordina al raggiungimento di un futuro accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali gli aumenti delle addizionali, impedisce

di ipotizzare una qualsiasi politica regionale autonoma e, lungi da essere «in funzione dell'attuazione del titolo V della parte seconda della Costituzione», come solennemente esordisce l'articolo impugnato, determina un grave arretramento rispetto al passato, in violazione degli artt. 114, 117, comma 3, 118 e 119 Cost.

4. — L'art. 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 prevede una serie di riduzioni dell'IRAP sotto forma di deduzioni dalla base imponibile, mentre l'art. 19 della stessa legge prevede proroghe di agevolazioni per il settore agricolo con una riduzione dell'aliquota IRAP con riferimento alla competenza 2002 (ed effetti di cassa nei due anni successivi).

Senza voler entrare nella complessa problematica relativa alla classificazione di un tributo come statale, regionale o locale, è indubbio che l'IRAP è un'imposta ricadente nell'area del sistema tributario regionale.

Non si comprende, dunque, come una disposizione di legge ordinaria dello Stato, che stabilisce una riduzione del tributo senza per altro prevedere alcuna forma compensativa per la finanza regionale, possa essere conforme al testo e alla *ratio* degli artt. 114, 117, comma 3, 118 e 119 Cost., nei termini più volte delineati.

Gli artt. 5 e 19 della finanziaria si inseriscono, dunque, in un quadro volto a ridurre le risorse delle regioni, cancellando contemporaneamente ogni loro possibilità di porre in essere una qualsiasi decisione di spesa e sono, quindi, contrari a Costituzione.

5. — Il mancato rispetto della competenza regionale nell'ambito della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., si riscontra anche nell'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La disposizione impugnata stabilisce che «i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti»

La disciplina posta dal comma 5 dell'art. 23 della legge finanziaria, come si può vedere, è molto specifica e non lascia, dunque, margini, alla potestà legislativa della regione.

Già nella vigenza del precedente titolo V della Costituzione la giurisprudenza costituzionale definiva i principi che si impongono alla legislazione regionale concorrente come quei generali criteri che informano la disciplina legislativa statale del settore (sent. n. 49 del 1958 e n. 46 del 1968) e precisava che questi «devono riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia nell'ambito di essa» (sent. n. 70 del 1981).

La disposizione impugnata non contiene, quindi, certamente principi fondamentali, ma detta una norma di semplice dettaglio.

Peraltro la disposizione in discorso pone in capo alle pubbliche amministrazioni un nuovo incombente — la trasmissione agli organi di controllo e alla procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito — di cui non è chiara la finalità. Non si dice, infatti, né quali siano le attività che l'organo di controllo o la procura contabile possano porre in essere una volta presa visione dell'atto né quali conseguenze derivino dal mancato invio.

Anche dell'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, dunque, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 97 e 117 della Costituzione.

6. — L'art. 24 della legge finanziaria al suo primo comma estende a tutti i contratti di valore superiore a 50.000 euro i criteri di gara previsti dal d.lgs. 24 luglio 1992, n. 358 e 17 marzo 1995, n. 157. Il comma 5 del medesimo articolo stabilisce, inoltre, che «anche nelle ipotesi in cui la vigente normativa consente la trattativa privata, le pubbliche amministrazioni possono farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti». Nel comma 9 dell'art. 24 si afferma esplicitamente che «le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 costituiscono, per le regioni, norme di principio e di coordinamento».

In primo luogo, si deve rilevare un'incompetenza dello Stato a porre in essere disposizioni, come quelle citate, che attengano all'evidenza pubblica.

Nonostante il legislatore statale faccia esplicito riferimento a «ragioni di trasparenza e concorrenza», non vi è dubbio che la disciplina della procedura di scelta del contraente per l'acquisto di beni e servizi non rientra nel-

l'ambito della materia di competenza esclusiva statale di cui alla lettera *e*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non essendo la tutela della concorrenza il bene giuridico riguardato in via diretta dalla disciplina dei procedimenti ad evidenza pubblica. La materia, per altro, non è compresa nemmeno in nessuna delle attribuzioni oggetto di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3.

In ragione di ciò, si può dire che la disciplina degli appalti pubblici, ove naturalmente non si applichi la normativa comunitaria, rientra nella competenza legislativa residuale della regione, di cui al quarto comma dell'art. 117.

Per quanto si è detto, appare del tutto evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

In particolare, appare privo di senso, nell'ambito del disegno costituzionale tracciato dalla legge cost. n. 3 del 2001, il dettato del comma 9, che vorrebbe attribuire alle disposizioni dei commi 1, 2 e 5 la natura di «norme di principio e di coordinamento».

Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. la potestà legislativa regionale è soggetta, in generale e in linea di principio, agli stessi limiti della legislazione statale, cioè al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», come recita il primo comma dell'articolo ora citato (così, ad esempio, G. FALCON, Il nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, in *Le Regioni*, 2001, n. 1, 6 s.).

In altre parole, l'assenza di qualsiasi limite espresso nelle materie di potestà legislativa esclusiva regionale conduce a equiparare, quanto a forza normativa, legge regionale e legge statale ordinaria. Infatti, nel nuovo testo costituzionale sono scomparsi alcuni importanti limiti che, invece, la precedente disciplina poneva all'esercizio della potestà legislativa regionale, tra cui, ad esempio, il limite dell'interesse nazionale (in tal senso, tra gli altri, P. CARETTI, L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, 1223).

Per altro, anche a voler ragionare per assurdo, ritenendo che la materia degli appalti pubblici possa rientrare nell'ambito della tutela della concorrenza, cosa, come si è spiegato, non sostenibile, il riferimento, contenuto nel comma 9, alle norme di principio e di coordinamento, apparirebbe del tutto in contrasto con il testo costituzionale, venendo in gioco una competenza statale esclusiva, in cui lo Stato detta la disciplina della materia e non pone in essere «norme di principio e di coordinamento».

Per quanto specificamente attiene alla disposizione di cui all'art. 24, comma 5, va detto che essa appare confliggere anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della nostra Costituzione. Lo specifico precetto per cui le amministrazioni possono far ricorso alla trattativa privata, anche nelle ipotesi in cui la vigente normativa la ammette, «solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato», appare sostanzialmente ridondante rispetto alle previsioni comunitarie, nazionali e regionali già disciplinanti la materia, che assegnano a tale tipo di scelta del contraente sicuramente il carattere dell'eccezionalità e prevedono tutta una serie di cautele in favore della trasparenza e dell'economicità.

In quest'ottica, l'obbligo di comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti del ricorso alla trattativa privata sembra un ulteriore adempimento «burocratico», che si unisce a tanti altri e che complica il procedimento amministrativo, senza che risulti nemmeno chiaro quale sia l'effetto di tale comunicazione.

L'art. 24 al comma 4 prevede, inoltre, che «i contratti stipulati in violazione del comma 1 o dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.a. sono nulli. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel contratto».

Anche tale disposizione, in cui è disciplinata una fattispecie di responsabilità amministrativa appare in contrasto con l'art. 117 Cost.

Infatti, leggendo gli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo ora citato, non si rinviene una materia in cui possa rientrare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa e contabile.

Tra le materie di competenza esclusiva statale troviamo, alla lettera *g*), «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», che potrebbe riguardare (ispirati dalla lettura che ha

sempre dato il giudice costituzionale della locuzione «ordinamento degli uffici») anche la normativa sull'illecito in discorso, ma solo con riferimento ai comportamenti dei dipendenti e degli amministratori statali o degli enti menzionati.

La successiva lettera *l*) dell'art. 117, comma 2, recita «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa»: il che ci consente di dire solo che, ferma la giurisdizione della Corte dei conti in materia, ai sensi dell'art. 103 Cost., le norme processuali in tema di responsabilità amministrativa rientrano nella competenza dello Stato. Inoltre l'ordinamento degli enti locali è disciplinato in via esclusiva dallo Stato solo relativamente a «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane» (art. 117, comma 2, lett. *p*).

La disciplina sostanziale degli illeciti amministrativi e contabili degli amministratori e dei dipendenti delle regioni, e sembrerebbe anche degli enti locali, cade, dunque, nell'ambito della potestà legislativa regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. (sul punto si veda: C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, 377): di qui l'incostituzionalità anche del comma 4 dell'articolo 24 della finanziaria.

7. — Con l'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 il legislatore ordinario ha demandato a regolamenti di delegificazione, contenuti in decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, l'adozione della disciplina relativa al pagamento e alla riscossione di somme di modesto ammontare, per altro accompagnando la «delega» con alcune previsioni estremamente puntuali.

Per comprendere il livello di dettaglio della disposizione impugnata è utile riprodurre qui il testo.

Nel primo comma dell'art. 25 della finanziaria troviamo stabilito il rinvio alla fonte regolamentare: «con uno o più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sono adottate ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, compresi gli enti pubblici economici», mentre nel secondo e nel terzo comma vengono dettati i contenuti di tali atti normativi: «con i decreti di cui al comma 1 sono stabiliti gli importi corrispondenti alle somme considerate di modesto ammontare, le somme onnicomprensive di interessi o sanzioni comunque denominate nonché norme riguardanti l'esclusione di qualsiasi azione cautelativa, ingiuntiva ed esecutiva. Tali disposizioni si possono applicare anche per periodi d'imposta precedenti e non devono in ogni caso intendersi come franchigia» (comma 2); «sono esclusi i corrispettivi per servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a pagamento» (comma 3). Il comma 4 detta, infine, disposizioni di ulteriore minuto dettaglio: «gli importi sono in ogni caso arrotondati all'unità di euro. In sede di prima applicazione ai decreti di cui al comma 1, l'importo minimo non può essere inferiore a 12 euro».

La disposizione, dunque, prevede un rinvio ad una fonte secondaria statale di disciplina e ha di per sé stessa un contenuto molto specifico e preciso. La disciplina sulle procedure e i presupposti del pagamento e della riscossione di somme di ammontare modesto rientra però nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., oggetto di potestà legislativa concorrente.

L'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 si pone, dunque, in contrasto con la Costituzione in quanto non si limita certo a determinare i principi fondamentali, ma anzi, ponendo in essere disposizioni che esauriscono completamente la materia trattata e, per di più, affidando ad altre fonti statali subordinate l'ulteriore disciplina, non lascia alcun margine di intervento alla legge regionale.

8. — Con l'art. 34 della legge finanziaria è stato previsto l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le regioni, di effettuare la rideterminazione delle dotazioni organiche. A tal fine — precisa la disposizione ora richiamata — si dovrà tenere conto del processo di riforma delle amministrazioni, conseguente sia alla legge cosiddetta «Bassanini uno» (legge 15 marzo 1997, n. 59) sia alla legge sulla dirigenza statale (legge 6 luglio 2002, n. 137) sia, infine, ai processi di trasferimento delle funzioni alle regioni e agli enti locali, anche conseguenti alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Si stabilisce, comunque, che la spesa per il personale non possa venire aumentata, e che le dotazioni organiche rideterminate non debbano superare il numero dei posti di organico complessivi in atto alla data del 29 settembre 2002. Fino al perfezionamento dei provvedimenti di rideterminazione, le dotazioni organiche sono indivi-

duate in via provvisoria, in misura pari ai posti coperti alla data del 31 dicembre 2002, tenuto conto anche dei posti per i quali sono in corso di svolgimento procedure di reclutamento, mobilità o riqualificazione del personale.

Al comma 4 dell'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 è previsto il blocco per l'anno 2003 delle assunzioni di tutte le pubbliche amministrazioni, tranne che per le assunzioni di personale riferite a figure professionali non sostituibili, la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, oltre a quelle relative alle categorie protette.

Il comma 11 prevede poi disposizioni specifiche per le regioni e gli enti locali. In tale comma si stabilisce, infatti, 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 legge finanziaria 2003, previo accordo tra Governo, regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, «sono fissati per le amministrazioni regionali (...) 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 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».

Il legislatore statale pone ulteriori limiti percentuali alle assunzioni con riferimento a diverse tipologie di enti locali: si legge, infatti, sempre al comma 11, che «non può essere stabilita, in ogni caso, una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti e le province che abbiano un rapporto dipendenti-popolazione superiore a quello previsto dall'art. 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».

Si noti che il comma 11 dell'art. 34 prevede l'applicazione del «blocco assunzioni», di cui al comma 4, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Segue poi la disciplina relativa a comuni e province con popolazione superiore ai 5000 abitanti che non abbiano rispettato il patto di stabilità, disciplina che non si ritiene necessario qui riprodurre.

Dal contenuto dell'articolo della legge finanziaria ora citato emerge chiaramente la compressione dell'autonomia regionale per quanto attiene alle esigenze organizzative proprie dell'amministrazione, soprattutto là dove vengono fissati a priori dei parametri (quale il tetto massimo del 50 per cento delle assunzioni) che prescindono da qualsiasi elemento concreto riferito alla singola realtà regionale, in violazione anche dei principi di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., e di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 Cost.

Prima ancora vi è da sottolineare come la materia dell'ordinamento del personale regionale non sia compresa né nell'elenco di cui al secondo comma dell'art. 117 né in quello del successivo terzo comma e sia, quindi, da considerare oggetto della più ampia potestà legislativa regionale.

I limiti posti alle assunzioni a tempo indeterminato dall'art. 34 della legge 27 dicembre 2003, n. 289 determinano, dunque, la violazione della competenza riservata alla regione ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione.

Solo per completezza si osserva che la disciplina dettata dalla disposizione in discorso non ha nemmeno le caratteristiche proprie di una normativa articolata per principi fondamentali, ma si spinge al dettaglio con la fissazione di criteri molto rigidi.

Né vale ad evitare l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della finanziaria 2003 la previsione dell'accordo tra Governo, regioni e autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata quale elemento prodromico all'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplinano i criteri e i limiti per le assunzioni a tempo indeterminato.

Le ragioni della censura permangono in primo luogo in quanto, come si è detto, si versa nell'ambito della competenza regionale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. e, secondariamente, in considerazione delle barriere già poste dal medesimo articolo in via assoluta («tali assunzioni ... devono, comunque, essere contenute ... entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno

2002», «non può essere stabilita, in ogni caso, una percentuale superiore al 20 per cento per i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti ...») e della previsione di una disciplina transitoria in cui si sancisce il «blocco assunzioni» (comma 4 richiamato dal comma 11).

In conclusione, le disposizioni di cui all'art. 34 della legge finanziaria 2003 si pongono in contrasto con gli artt. 114, 118 e 117 Cost., nella misura in cui comprimono l'autonomia legislativa e amministrativa regionale, e con gli artt. 3 e 97 Cost. in quanto dettano una disciplina che prescinde da qualsiasi elemento concreto riferito alla singola realtà.

9. — L'art. 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 istituisce il fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano, nei luoghi di lavoro, servizi di asilo nido e micronidi «al fine di assicurare un'adeguata assistenza familiare alle lavoratrici e ai lavoratori dipendenti con prole».

È disciplinato il contenuto della domanda di finanziamento che il datore di lavoro deve presentare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (comma 2) ed è prevista l'emanazione di un decreto dello stesso Ministero in cui verrà definito il prospetto sulle informazioni da fornire e le relative modalità di trasmissione (comma 3). Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze e con il ministro per le pari opportunità dovranno anche essere fissati i criteri per la concessione dei finanziamenti (comma 4).

Le disposizioni ora richiamate sono state poste in essere dallo Stato al di fuori della sua competenza legislativa.

Va ricordato, infatti, che, nella vigenza del vecchio testo dell'art. 117 Cost., la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la disciplina degli asili nido rientra nell'ambito della materia dell'assistenza e beneficenza oggetto, all'epoca, di competenza legislativa concorrente (sent. 20 ottobre 1983, n. 319 e 9 maggio 1985, n. 139), aderendo alla definizione della materia data dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (sul punto si veda, per tutti, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 141).

Oggi l'assistenza non è compresa negli elenchi delle materie di competenza legislativa esclusiva statale e di legislazione concorrente e, quindi, la sua disciplina dovrà essere dettata dal legislatore regionale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost.

È, dunque, incostituzionale anche la disposizione di cui all'art. 91 della legge finanziaria per il 2003 perché la normativa relativa alla realizzazione e al finanziamento di asili nido ricade nell'ambito della potestà legislativa cosiddetta residuale delle regioni.

Né vale opporre che quelli in questione sarebbero finanziamenti aggiuntivi, dal momento che essi si fondano — allo stato delle cose — sulla compressione dell'autonomia finanziaria regionale, piuttosto che su una addizione coerente con una rigorosa lettura dell'art. 119 Cost.

P. Q. M.

Si chiede che l'ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare, nei termini e nelle proposizioni suindicati, l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 5, 19, 23, 24, 25, 34 e 91 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)» per violazione degli artt. 2, 3, 5, 81, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Si allega: deliberazione della giunta regionale del Veneto n. 331 del 14 febbraio 2003, di autorizzazione alla proposizione del ricorso.

Padova - Roma, addì 21 febbraio 2003

AVV. PROF. MARIO BERTOLISSI - AVV. ROMANO MORRA - AVV. LUIGI MANZI

03C0249

N. 10

Ricorso per conflitto di attribuzione, depositato in cancelleria il 27 marzo 2003
(del Tribunale di Brescia)

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 8 febbraio 2001, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Vittorio Sgarbi per diffamazione aggravata nei confronti del dott. Gherardo Colombo concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Brescia per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati 8 febbraio 2001.
- Cost., art. 68, primo comma.

Il giudice dott. Luciano Ambrosoli, letti gli atti del procedimento in epigrafe a carico di Sgarbi Vittorio e Gori Giorgio, imputati del delitto di diffamazione commesso in danno di Colombo Gherardo - sentite le parti sulle determinazioni da assumere in esito alla deliberazione della Camera dei deputati dell'8 febbraio 2001, la quale ha affermato che tutti i fatti in questa sede contestati al deputato Sgarbi Vittorio concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, comma primo della Costituzione, osserva

F A T T O

Il processo ha ad oggetto le opinioni espresse dal deputato Sgarbi Vittorio durante le puntate dell'8, dell'11 e del 12 febbraio 1997, del programma televisivo «Sgarbi quotidiani», diffuso dall'emittente Canale 5.

In tali occasioni l'on. Sgarbi, conduttore del programma televisivo, aveva reiteratamente affermato che il dott. Colombo, sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, aveva costituito una falsa prova documentale (un passi di ingresso a Palazzo Chigi) da utilizzare (a dimostrazione di un preteso incontro tra l'avv. Berruti e l'on. Berlusconi, all'epoca presidente del consiglio dei ministri) in un procedimento penale a carico dell'on. Berlusconi¹⁾.

Con atti depositati il 18 e il 28 febbraio 1997, Colombo Gherardo sporgeva denuncia querela nei confronti di Sgarbi Vittorio e di chiunque altro avesse concorso nella commissione del reato, deducendo la natura diffamatoria delle dichiarazioni rese da Sgarbi nel corso delle trasmissioni televisive sopra richiamate, e allegava le videocassette recanti la registrazione di tali trasmissioni.

¹⁾ Si riportano estratti delle dichiarazioni contestate, come riportate nel testo delle denunce-querelle e nelle trascrizioni allegate:

8 febbraio 1999: «ma quell'avviso di garanzia come arriva? Ecco la storia. Arrivò quando finalmente dopo mesi di indagine appare un passi. Noi abbiamo parlato a lungo. Nessuno ha querelato noi. Quel passi che cosa attesta? Attesta che un signore, un avvocato - Berruti - incontra Berlusconi. Si presume per concordare una versione di comodo da dare ai magistrati. Questo sarebbe il reato. Se c'è il passi, c'è la certezza di quell'incontro. Senza il passi non si può mandare l'avviso di garanzia a Berlusconi. Questa la storia. Per mesi e mesi cercano il passi nell'agenda di Berruti: non c'è, non lo trovano. L'11 dicembre finalmente immediatamente prima di mandare l'avviso di garanzia a Berlusconi, appare un passi. Io ho i documenti e, l'ho dimostrato, ho i documenti, che confermano che quel passi non è mai esistito e che è stato fabbricato da un magistrato di Milano. Non è Di Pietro? Sarà Colombo. Non è Di Pietro? Sarà Colombo. Non temo denunce. Ho le carte. [...] Un magistrato che falsifica un atto, fa un crimine che non ha confronto, fa un crimine infame [...] Ma soltanto se quel documento c'è, ed è come se l'hanno falsificato si può incriminare Berlusconi. Altrimenti come fa, il processo si basa su un incontro che ha un elemento di riscontro preciso. Non c'è. Allora lo fabbrichiamo. Questi i metodi della Procura di Milano [...]».

11 febbraio 1997: «io continuo a dire, e nessuno denuncia me, che il passi falso per incastrare Berlusconi è una realtà, è ... qualcuno lo ha fatto [...]. Qualcuno l'ha fatto. Non è stato Di Pietro? È stato un suo collega. Denunciate me. È stato un suo collega. Per me è lo stesso. È gravissimo.»

12 febbraio 1997: «[...] Il passi è stato falsificato. Ultimo elemento, di chi lo ha falsificato. Qualche sospetto. Nell'interrogatorio, la segretaria di Berruti, che dice di non aver mai visto quel passi, che era assurdo che il passi fosse rimesso nell'agenda, che l'agenda è stata guardata durante la prima perquisizione dal ... da chi? Del pubblico ministero Colombo, che non ha trovato assolutamente niente. Dopo un pò Colombo dice che un maresciallo gli ha dato un passi che avrebbe trovato nell'agenda dopo tre mesi di perquisizioni, una cosa di duecento pagine, il maresciallo nega e dice no, non io l'ho dato a Colombo, Colombo lo ha dato a me. Colombo lo ha dato a me. Ecco il documento dell'interrogatorio della segretaria di Berruti dove vengono fuori cose agghiaccianti, nella piena consapevolezza che Colombo ha visto tutto, subito, ha avuto in mano l'agenda e non ha trovato il passi Non lo ha trovato. Dopo tre mesi il passi è apparso [...]».

Il querelante si costituiva inoltre parte civile avanti al giudice dell'udienza preliminare, che in data 1° ottobre 1999 disponeva il rinvio a giudizio di Sgarbi Vittorio e Gori Giorgio, quest'ultimo quale direttore responsabile della rete televisiva Canale 5.

Il 16 febbraio 2001 il Presidente della Camera dei deputati, trasmetteva al tribunale la delibera adottata dall'assemblea nella seduta dell'8 febbraio 2001, nella quale si recepiva la proposta a maggioranza formulata dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere circa la insindacabilità delle opinioni critiche espresse dall'on. Sgarbi nei confronti del dott. Colombo, in quanto connesse all'esercizio della funzione parlamentare.

Il relatore onorevole Sergio Cola così motivava la proposta: «Dall'analisi dei fatti, è apparso alla maggior parte dei componenti la Giunta, espressi sul punto, che le affermazioni dell'onorevole Sgarbi, si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro Paese inerente al modo di procedere della magistratura e, in particolare nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell'operato di taluni magistrati. Occorre tener presente infatti che le affermazioni riportate inerivano a un episodio che destò grande scalpore nell'opinione pubblica. In particolare, in questa occasione, i motivi che hanno suscitato la critica dell'onorevole Sgarbi, sono dei profili solo apparentemente di dettaglio che legittimamente destano perplessità. In primo luogo, il passi asseritamente rinvenuto nell'agenda dell'avvocato Berruti, in realtà fu ritrovato solo tre mesi dopo l'acquisizione dell'agenda stessa, da parte della magistratura. In secondo luogo, ancora a questo proposito, il brigadiere Piazza, sembra aver smentito il dottor Colombo, il quale aveva sostenuto che fosse stato proprio costui ad avergli consegnato il passi. Infine appare di rilievo ai presenti fini che Silvio Pastore, l'agente di guardia dell'ingresso di Palazzo Chigi, abbia negato di aver visto entrare l'avvocato Berruti, nel giorno e nell'ora indicati dalla pubblica accusa. Proprio su questi profili si è incentrato l'esercizio del diritto di critica del collega Sgarbi, le cui riflessioni rientrano, pertanto, nel contesto della costante e intensa battaglia politica che egli svolge in Parlamento, al di fuori di esso, su tali tematiche.

D I R I T T O

Sono noti i principi delineati in materia dalla sentenza 29 dicembre 1988, n. 1150 della Corte costituzionale: le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte, e pertanto, spetta alla camera di appartenenza il potere di valutare se la condotta addebitata ad un proprio membro debba qualificarsi come esercizio delle funzioni parlamentari, con l'effetto — in caso affermativo — di inibire una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità.

D'altra parte, il potere valutativo delle camere, può dirsi legittimamente esercitato solo entro i limiti della fattispecie contemplata dall'art. 68, comma 1 Cost.: in un sistema costituzionale che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore ed alla reputazione) quali valori fondamentali dell'ordinamento giuridico, il potere valutativo delle camere, lungi dall'essere arbitrario o vincolato a sole regole interne di *self-restraint*, è soggetto al controllo di legittimità affidato all'organo giurisdizionale di garanzia costituzionale mediante lo strumento del conflitto di attribuzione, a norma degli artt. 134 Cost. e 37 legge n. 87/1953.

Così prosegue la motivazione della sentenza della Consulta: «Qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o da un senatore, in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo [...] del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando avanti a questa conflitto di attribuzione. Il conflitto non si configura nei termini di una *vindicatio potestatis* (il potere di valutazione del parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento, oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti, di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso».

Tali principi hanno, quindi, trovato conferma nelle successive sentenze della Corte, costituzionale 16 dicembre 1993 n. 443 («in sede di conflitto di attribuzione [...] è possibile solo verificare se ai fini dell'esercizio, in concreto del potere che ha condotto alla dichiarazione di insindacabilità [...] da parte della camera di appartenenza, sia stato seguito un procedimento corretto oppure se mancassero i presupposti di detta dichiarazione — tra i quali essenziale quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare — o se tali presupposti siano stati arbitrariamente valutati») e 24 aprile 1996, n. 129.

È dunque evidente che, secondo l'ormai consolidato orientamento della stessa Corte costituzionale, il giudizio ad essa devoluto in sede di conflitto di attribuzione non si limita alla verifica della validità e congruità della motivazione con la quale la Camera di appartenenza del parlamentare abbia dichiarato insindacabile l'opinione espressa: «il giudizio in sede di conflitto tra poteri non si atteggia a giudizio sindacatorio ... su di una determinazione discrezionale dell'assemblea politica. In questo senso va precisato e in parte corretto quanto affermato nella pregressa giurisprudenza circa i caratteri del controllo di questa Corte sulle deliberazioni di insindacabilità adottate dalle Camere ... la Corte, chiamata a svolgere, in posizione di terzietà, una funzione di garanzia, da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del parlamentare, dall'altro della sfera di attribuzione dell'autorità giurisdizionale, non può verificare la correttezza, sul piano costituzionale, di una pronuncia di insindacabilità

senza verificare se, nella specie, l'insindacabilità sussista, cioè se l'opinione di cui si discute sia stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, alla luce della nozione di tale esercizio che si desume dalla Costituzione» (Corte, Cost. 17 gennaio 2000, n. 10).

Non può, in conclusione, dubitarsi che l'autorità giurisdizionale sia legittimata a far valere, mediante conflitto di attribuzione, la menomazione della propria sfera di attribuzioni che ritenga discendere dalla deliberazione di insindacabilità della Camera, in ipotesi adottata in mancanza di qualsivoglia nesso funzionale tra le opinioni espresse e la funzione parlamentare.

In proposito si deve osservare che il pressoché unanime orientamento della dottrina costituzionalistica e della giurisprudenza della Corte di cassazione e di merito afferma che la prerogativa prevista dall'art. 68, comma 1 Cost., è posta ad esclusiva tutela della funzione, e non della persona del parlamentare: le opinioni del parlamentare sono insindacabili in quanto espresse nell'esercizio dell'attività istituzionale in aula o presso gli organi parlamentari, mentre l'attività di propaganda e critica politica non costituisce affatto espressione della funzione parlamentare, né può considerarsi attività propria dei membri del Parlamento, i quali sono in tale campo soggetti ai medesimi limiti di espressione di ogni altro cittadino che voglia concorrere a determinare la politica nazionale. E la necessità di una rigorosa individuazione delle attività funzionali è infine affermata da recenti pronunce della Corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 379/1996 («sono coperti da immunità non tutti i comportamenti dei membri delle Camere, ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo, mentre ricadono sotto il dominio delle regole di diritto comune i comportamenti estranei alla *ratio* giustificativa dell'autonomia costituzionale delle Camere» — punto 4 del considerato in diritto), individuano un indirizzo ormai consolidato, in forza del quale più deliberazioni dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento in punto di insindacabilità sono state, in situazioni analoghe a quella in esame, annullate su ricorso dell'autorità giudiziaria (prima in tal senso la sentenza 18 luglio 1998, n. 289).

L'art. 68 comma 1 Cost. è espressione del principio di autonomia parlamentare, a garanzia del quale viene in parte sacrificato il fondamentale principio costituzionale di legalità e giurisdizione, in vista della realizzazione del superiore interesse dello Stato al libero svolgimento dell'attività legislativa e delle funzioni proprie del Parlamento: l'arbitraria estensione delle prerogative previste dall'an. 68 comma 1 Cost., a comportamenti non strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni parlamentari importa l'ingiustificata menomazione della sfera delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria (e del diritto di ognuno a far valere in giudizio la lesione del proprio diritto all'onore ed alla reputazione).

Nessun rapporto di stretta funzionalità — ritenuto necessario dalla menzionate pronunce della Corte costituzionale — può ravvisarsi nell'attività che il parlamentare svolga *extra moenia* come uomo di partito o come privato cittadino: la prerogativa costituzionale tutela l'indipendente svolgimento delle attività proprie del parlamentare (all'interno o all'esterno del Parlamento) e quelle ad esse strettamente connesse (è il caso della divulgazione al pubblico dell'attività svolta in sede istituzionale²⁾ e non costituisce in suo favore una posizione di privilegio della quale possa avvalersi allorché — come qualunque cittadino è ammesso a fare — svolga attività politica o eserciti comunque il diritto alla libera manifestazione del proprio pensiero, non essendovi ragione alcuna perché in tale veste egli non operi su piano di parità con ogni altra persona e nel rispetto dei limiti sanciti dall'ordinamento giuridico³⁾

Tale rigorosa interpretazione è ribadita e precisata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 17 gennaio 2000, laddove, nel ribadire che l'immunità investe gli atti funzionali del parlamentare («anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea»), esplicita che «l'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di questo ambito, non può dirsi di per sé esplicazione della funzione parlamentare», e che l'estensione della prerogativa alle opinioni espresse in altra sede non può affermarsi sul presupposto della mera comunanza di argomento con quelle già espresse in sede istituzionale, né tanto meno invocando «la ricorrenza di un contesto genericamente politico in cui la dichiarazione si inserisca», richiedendosi invece «l'identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare».

²⁾ Cfr. Corte cost. n. 289/1998, citata, la quale, nell'accogliere il ricorso proposto dal tribunale di Bergamo avverso la deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati (si trattava come nel caso in esame di opinioni fortemente critiche ai danni di un magistrato espresse da un deputato in trasmissioni televisive), evidenzia come «nei comportamenti sottoposti alla cognizione del tribunale ... non è possibile rintracciare una connessione con atti tipici della funzione, né risulta possibile individuare un intento divulgativo di una scelta o di una attività politico parlamentare».

³⁾ Non può perciò condividersi Cass. Sez. V 8 luglio 1999, n. 8742, Sgarbi, laddove sembra affermare che qualunque dichiarazione resa da un parlamentare su questione che abbia attinenza con temi di rilevanza politica e sociale, e non esclusivamente individuale, sia per ciò stesso immune ai sensi dell'art. 68, comma 1 della Costituzione, secondo principio del resto assai difforme da quello più volte affermato dalla Corte costituzionale.

Sulla base di tale criteri appare evidente che la sicura inerenza a temi politici della vicenda narrata dall'on. Sgarbi nel proprio programma televisivo, o la stessa «comunanza di argomento» con precedenti dichiarazioni rese in sede istituzionale (delle quali peraltro non si fa alcuna menzione nella delibera che si contesta), non valgono di per sé ad integrare la necessaria connessione con le funzioni tipiche e con l'espletamento del mandato elettorale, quale potrebbe invece ravvisarsi laddove l'attività extraparlamentare fosse rivolta a diffondere e illustrare il contenuto e le ragioni di atti tipici parlamentari, anche individuali (es. interpellanze ed interrogazioni).

Nel caso concreto, invece, non solo nelle dichiarazioni televisive dell'on. Sgarbi, ma anche nel parere espresso a maggioranza dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere e recepito dall'Assemblea (sopra riportato per esteso) manca qualunque richiamo ad attività istituzionale tipica (o atipica, prodromica o consequenziale a quella tipica) del parlamentare, giacché ci si limita a genericamente rilevare che «le affermazioni dell'onorevole Sgarbi si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro Paese inerente al modo di procedere della magistratura e in particolare nella forte critica politica manifestata dal deputato Sgarbi nei confronti dell'operato di taluni magistrati» e ad evidenziare (elementi che ai fini del giudizio di insindacabilità non rilevano) il grande scalpore suscitato dalla vicenda nell'opinione pubblica e la sussistenza di elementi di fatto che — si dice — legittimamente destano perplessità e suscitano «la critica dell'onorevole Sgarbi», e quindi concludendo: «Proprio su questi profili si è incentrato l'esercizio del diritto di critica del collega Sgarbi, le cui riflessioni rientrano pertanto nel contesto della costante e intensa battaglia politica che egli svolge in Parlamento e al di fuori di esso su tali tematiche».

È dunque evidente che la stessa Camera dei deputati, limitandosi ad evidenziare la rilevanza politica dei temi oggetto delle reiterate osservazioni critiche pronunciate dall'on. Sgarbi quale conduttore del programma televisivo «Sgarbi quotidiani» (e dunque evidentemente non in sede istituzionale) e a genericamente richiamare «la battaglia politica» svolta dall'on. Sgarbi in Parlamento sulla tematica dell'«operato di taluni magistrati» (senza specificamente richiamare alcun atto istituzionale dell'on. Sgarbi o del suo gruppo sul tema), non fornisce alcun elemento dal quale desumere «l'identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare», nei termini indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sopra richiamata.

È appena il caso di aggiungere che in vicenda del tutto analoga alla presente, concernente dichiarazioni offensive della reputazione di altra persona espresse dall'onorevole Sgarbi quale conduttore del medesimo programma televisivo, la Corte costituzionale ha annullato la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati facendo espressa applicazione dei principi sopra menzionati: «Rispetto ad alcune interrogazioni e interventi ad opera di altri deputati (cui fa riferimento la difesa della Camera) — a prescindere dalla considerazione che manca nelle dichiarazioni contestate al deputato Sgarbi qualsiasi riferimento, anche indiretto, a tali atti tipici (...) — vi è una semplice parziale comunanza generica di tematiche relative alla persona offesa dalle dichiarazioni, per cui non è ravvisabile, neppure sotto questo ulteriore profilo, una corrispondenza sostanziale di contenuti e significati con un atto parlamentare (cfr. sentenze n. 58 e 11 del 2000), e, quindi, un carattere divulgativo» (sentenza 13 ottobre 2000 n. 420).

Per tutto quanto esposto, impregiudicata ogni valutazione sulla ricorrenza nella specie dell'esercizio del diritto di critica (trattandosi di questione riservata al giudizio di merito e estranea ai fini che in questa sede rilevano), deve concludersi che le opinioni espresse dall'on. Sgarbi nel corso delle trasmissioni televisive in esame, non costituiscono riproduzione e illustrazione del contenuto di atti parlamentari, e non sono, comunque, specificamente riferibili ad alcun atto compiuto in sede istituzionale (e va del resto sottolineato che soli atti rilevanti potrebbero essere quelli in ipotesi compiuti sullo specifico tema della falsificazione dei passi ad opera del sostituto procuratore dott. Gherardo Colombo, e non qualsivoglia «battaglia politica» «sul modo di procedere della magistratura» o sullo stesso «operato di taluni magistrati», ai quali si fa genericamente rinvio nella delibera che si contesta): le opinioni espresse dall'on. Sgarbi nel corso della trasmissione Sgarbi quotidiani dei giorni 3, 11 e 12 febbraio 1997, non costituiscono dunque espressione dell'attività parlamentare ai fini dell'applicazione dell'art. 68 della Costituzione, cosicché la delibera 8 febbraio 2001 della Camera dei deputati, che inibisce allo stato ogni contraria pronuncia dell'autorità giudiziaria, impone il ricorso e l'invio degli atti alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 37 della legge costituzionale n. 87 del 1953, con conseguente necessaria sospensione del presente procedimento, anche con riguardo alla posizione del direttore di rete Gori Giorgio, necessariamente connessa per la natura sostanziale e non processuale dell'immunità prevista dall'art. 68 comma 1 della Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 37 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87,

Promuove conflitto di attribuzione in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, comma primo Cost., come esercitato dalla Camera dei deputati, con la delibera adottata l'8 febbraio 2001 relativamente alle opinioni espresse dall'onorevole Vittorio Sgarbi in data 8, 11 e 12 febbraio 1997, nel corso delle trasmissioni televisive «Sgarbi quotidiani», in relazione alle quali è pendente, avanti questo tribunale, procedimento penale per il delitto di diffamazione aggravata in danno del sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano dott. Gherardo Colombo;

Chiede pertanto l'annullamento di detta delibera 8 febbraio 2001 della Camera dei deputati, per violazione dell'art. 68 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del presente processo sino a risoluzione del conflitto;

Dispone che, a cura della cancelleria, il presente ricorso, ai sensi degli artt. 37 e 23 comma 4, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87, sia notificato al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicato al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Letto alle parti del procedimento penale nel corso dell'udienza dibattimentale 31 ottobre 2001.

IL GIUDICE: Luciano AMBROSOLI

03C0340

n. 11

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 marzo 2003
(della Regione Friuli-Venezia Giulia)*

Lavoro (collocamento al) - Bando per la nomina diretta di consiglieri di parità, ai sensi del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196 - Nomina diretta di consigliere e consiglieri di parità, regionali e provinciali, effettivi e supplenti, con decreto del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro per le pari opportunità, per le Regioni e Province che non abbiano effettuato la preventiva designazione nel termine prescritto dall'art. 2, comma 4 del decreto legislativo sopra menzionato - Dedotta violazione della sfera di competenza regionale, già disciplinata con normativa regionale.

- Decreto Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro per le pari opportunità di Roma del 30 dicembre 2002.
- Statuto regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, nn. 1 e 1-bis e 8; d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, art. 10; Statuto Friuli-Venezia Giulia 2 febbraio 2001, n. 2, art. 2.

Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione Friuli-Venezia Giulia, in persona del vice-presidente della giunta regionale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 382 del 27 febbraio 2003 (doc. 1), rappresentata e difesa — come da mandato a margine del presente atto — dall'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova, con domicilio eletto in Roma presso l'ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna, 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri per la dichiarazione che non spetta allo Stato, di emanare un bando per la nomina diretta da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di consiglieri di parità con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle province comprese nella regione, e per il conseguente annullamento del decreto dello stesso Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 dicembre 2002, recante bando per la nomina diretta, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, delle/dei consi-

gliere/i di parità nelle regioni e nelle province ancora sprovviste (doc. 2), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - 4^a serie speciale - n. 5 del 17 gennaio 2003, nella parte in cui si riferisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia ed alle sue province per violazione:

degli artt. 4, n. 1 e n. 1-*bis*, e 8 dello statuto F.-V.G.;

dell'art. 10, comma 4, d.lgs. n. 196/2000 e dell'art. 2 l.r. n. 2/2001;

del principio di leale collaborazione, per i profili e nei modi di seguito illustrati.

F A T T O

L'art. 1 del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 196, prevede che «a livello nazionale, regionale e provinciale sono nominati una consigliera o un consigliere di parità», che «per ogni consigliera o consigliere si provvede altresì alla nomina di un supplente» e che «le consigliere ed i consiglieri di parità, effettivi e supplenti, svolgono funzioni di promozione e controllo dell'attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e non discriminazione per donne e uomini nel lavoro». L'art. 2, comma 1, poi, stabilisce che «le consigliere ed i consiglieri di parità regionali e provinciali, effettivi e supplenti, sono nominati, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro per le pari opportunità, su designazione degli organi a tal fine individuati dalle regioni e dalle province», mentre il comma 4 aggiunge che, «in caso di mancata designazione dei consiglieri di parità regionali e provinciali entro i sessanta giorni successivi alla scadenza del mandato, o di designazione effettuata in assenza dei requisiti richiesti dal comma 2, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro per le pari opportunità, provvede direttamente alla nomina».

Peraltro, una regola distinta è dettata per le regioni a statuto speciale. Infatti, l'art. 10, comma 4, dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione ai principi desumibili dal presente decreto con le modalità previste dai rispettivi statuti», precisandosi poi che soltanto «fino all'emanazione delle leggi regionali» le disposizioni del decreto n. 196 del 2000 avrebbero trovato «piena e immediata applicazione nelle regioni a statuto speciale». In questo modo il d.lgs. n. 196 teneva conto della potestà primaria delle regioni speciali in materia di organizzazione regionale e di ordinamento degli enti locali.

Sulla base di tale nonnativa statale la Regione Friuli-Venezia Giulia ha dettato una propria disciplina del consigliere di parità, espressamente stabilendo che, «in attuazione del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, è nominato a livello regionale un consigliere di parità», e che «il consigliere di parità è nominato con decreto del presidente della giunta regionale, previa deliberazione della giunta medesima, su proposta dell'assessore competente» (art. 2 l.r. 2 febbraio 2001, n. 2). Sia consentito osservare, anche se qui su un piano di mero fatto, che tale legge era soggetta a controllo preventivo del Governo, e che essa non è stata impugnata.

In attuazione delle disposizioni della propria legge la regione ha nominato la consigliera regionale di parità con dPGr 24 maggio 2001, n. 201 (doc. 3).

Risulta dunque evidente che la Regione Friuli-Venezia Giulia si è dotata di una propria disciplina del consigliere di parità e del relativo procedimento di nomina, e che in relazione all'emanazione della legge regionale indicata è cessata l'applicazione della legge statale, secondo quanto questa stessa dispone.

È dunque con sorpresa che la ricorrente regione ha constatato che il Ministro del lavoro (di concerto con il Ministro per le pari opportunità), nell'emanare con proprio decreto il bando per la nomina diretta ministeriale dei consiglieri di parità per le situazioni di mancata designazione dei consiglieri da parte delle «regioni o province», ha incluso in tale bando anche la Regione Friuli-Venezia Giulia (e le province comprese nella regione): mentre essa non avrebbe dovuto esservi inclusa, disponendo della propria legge in materia ed avendo altresì proceduto alla nomina, in base a tale legge, del consigliere di parità.

Supponendo un mero equivoco del Ministero, la regione ha subito provveduto, anche a titolo di leale collaborazione, a segnalarlo (nota 24 gennaio 2003, n. 429/DLP/Ass., doc. 4), illustrando la situazione di diritto e di fatto e chiedendo la modifica del decreto.

Tuttavia, nel tempo sin qui trascorso di oltre cinquanta giorni il Ministero non ha dato riscontro alcuno a tale richiesta, costringendo la regione, nell'approssimarsi ormai della scadenza dei termini, ad adire codesta Corte costituzionale per difendere la competenza regionale, che risulta illegittimamente lesa per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

La l.r. n. 2/2001, nell'esercizio della competenza regionale primaria in materia di organizzazione regionale e di ordinamento degli enti locali ed in attuazione a quanto previsto dallo stesso d.lgs. n. 196/2000 (art. 10, comma 4), ha dettato la disciplina regionale del consigliere di parità, prevedendo il consigliere regionale ed escludendo invece il consigliere provinciale di parità.

Non vi può essere dubbio, dunque, che in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia si applica tale legge, che detta nella materia la disciplina propria e speciale della regione: del resto, come esposto in narrativa, lo stesso d.lgs. n. 196/2000 prevedeva la propria applicazione nelle regioni speciali solo fino all'entrata in vigore delle leggi regionali.

Ne deriva che del tutto illegittimamente il Ministro ha emanato il decreto qui impugnato come se la l.r. n. 2/01 e il conseguente dPGr n. 201/01 non esistessero, applicando invece l'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 196/2000.

Non risulta — nulla essendo stato detto dal Ministero — se l'emanazione del bando per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le sue province sia dovuta a mera trascuratezza o a qualche più sottile ragione. Tuttavia, nessuna ragione può contrastare la palese illegittimità ed invasività del bando.

Si noti che persino se il Ministero ritenesse illegittima la disciplina regionale (il che, come detto, non risulta affatto), neppure in questo caso il bando sostitutivo risulterebbe legittimo. È evidente infatti che, decorsi i termini di impugnativa sia della legge regionale che dell'atto di nomina del consigliere regionale di parità, sarebbe in ogni modo del tutto precluso allo Stato di procedere direttamente ad una nomina che va ad interferire con quella effettuata dalla regione e a nomine — quelle dei consiglieri provinciali di parità — non previste dalla legge regionale.

Il d.m. 30 dicembre 2002 viola, dunque, l'art. 10, comma 4, d.lgs. n. 196/2000, l'art. 2 l.r. n. 2/2001 e gli artt. 4, n. 1 e n. 1-*bis*, e 8 dello statuto friulano, ledendo le competenze legislative ed amministrative nella materia dell'organizzazione regionale e dell'ordinamento degli enti locali. Infatti, il d.m. qui impugnato costituisce una sostanziale disapplicazione della legge regionale e una lesione del potere di nomina del consigliere di parità, rientrante nella competenza amministrativa regionale.

Inoltre, l'emanazione stessa del bando sostitutivo in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia viola anche il dovere costituzionale di leale collaborazione tra Stato e regioni. Il Ministero del lavoro non ha fatto osservazione alcuna sulla legge regionale, né sulla nomina da parte della regione del consigliere regionale di parità; anche in seguito, non ha avvertito che a proprio giudizio la situazione regionale non costituisse corretto adeguamento ai principi della legislazione statale; non ha avvertito della propria intenzione di emanare un bando sostitutivo; infine, non ha risposto alla nota con la quale la regione contestava l'invasione della propria competenza e chiedeva il ritiro dell'atto. Sarebbe davvero difficile immaginare un comportamento meno collaborativo.

P. Q. M.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare che non spetta allo Stato di emanare un bando per la nomina diretta di consiglieri di parità da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle province comprese nella regione, nonché conseguentemente annullare il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 30 dicembre 2002, bando per la nomina diretta, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, delle/dei consigliere/i di parità nelle regioni e nelle province ancora sprovviste, per violazione delle norme statutarie e legislative e dei principi citati in epigrafe.

Padova, addì 14 marzo 2003

AVV. PROF. Giandomenico FALCON

03C0368

N. 12

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 28 marzo 2003
(della Corte d'appello di Bologna)

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 17 marzo 1998.
- Cost., art. 68, primo comma.

La Corte d'appello nelle cause civili riunite iscritte ai numeri n. 534/2000 e 549/2000, promosse da:
la n. 534/2000 promossa da:

Poligrafici editoriale S.p.a. elettivamente domiciliata in Bologna, via del Cestello n. 4 presso lo studio dell'avv. Ugo Ruffolo che la rappresenta e difende unitamente all'avv. Carlo Berti come da procura in margine all'atto di citazione in appello, appellante; contro: 1) Biagi Enzo, elettivamente domiciliato in Bologna, via D'Azeglio n. 58 presso lo studio dell'avv. Mario Jacchia che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Cesare Rimini del foro di Milano come da procura in calce all'atto di citazione di primo grado; 2) Bossi Umberto, elettivamente domiciliato in Bologna, via Rubbiani n. 2 presso lo studio dell'avv. Andrea Fornasari che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Matteo Brigandi del foro di Milano come da procura in calce alla comparsa di risposta in primo grado, appellati;

la n. 549/2000 promossa da: Bossi Umberto, elettivamente domiciliato in Bologna, via Rubbiani n. 2 presso lo studio dell'avv. Andrea Fornasari che lo rappresenta e difende unitamente all'avv. Matteo Brigandi del foro di Milano come da procura in calce alla comparsa di risposta in primo grado, appellante; contro: 1) Biagi Enzo, contumace; 2) Poligrafici Editoriale S.p.a., contumace, appellati;

Ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti ed i documenti di causa;

Ritenuto che: con atto di citazione notificato il 9 ottobre 1996, Biagi Enzo ha convenuto in giudizio, avanti al Tribunale di Bologna, Bossi Umberto e la Poligrafici Editoriale S.p.a., chiedendone la condanna al risarcimento del danno arrecato al suo onore ed alla sua reputazione con un'intervista, pubblicata sul quotidiano «Il Resto del Carlino» dell'11 agosto 1996;

in particolare, l'attore lamentava che, alla domanda del giornalista: «Secondo Enzo Biagi lei invece predica soprattutto l'egoismo», il Bossi aveva risposto: «Quel ladrone deve stare zitto. Ma quale egoismo? Questi vogliono fare la solidarietà rubano ai lavoratori dipendenti del Nord per tenere in piedi l'assistenzialismo al Sud. È un vero e proprio genocidio nei confronti del Nord. Porci razzisti, porci colonialisti, marmaglia romana. Io sono qui per eseguire la volontà della nazione padana, non me ne frega niente dell'Italia e degli italiani. Alla fine perderanno ed io li andrò a cercare uno per uno»;

il Tribunale di Bologna — pronunciandosi sul presupposto che l'autorità giudiziaria è libera di valutare autonomamente se ricorra o no uno dei casi di insindacabilità previsti dall'art. 68, primo comma, Cost., qualora la Camera di appartenenza del parlamentare non si sia già pronunciata — ha accolto domanda con sentenza n. 521 del 5-15 marzo 1999;

la Camera dei deputati, con delibera adottata l'8 aprile 1999, in difformità dalla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere, ha dichiarato che i fatti per i quali Biagi Enzo aveva presentato querela contro il deputato Bossi Umberto, riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni politiche, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

ciò posto, questa Corte ritiene che la Camera dei deputati abbia fatto un uso non corretto del potere di decidere in ordine alla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. ed abbia così menomato le attribuzioni del potere giudiziario;

secondo l'ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, nella funzione politica tutelata dall'art. 68, primo comma, Cost., «non si può però ricondurre l'intera attività politica svolta dal deputato o dal senatore: tale interpretazione finirebbe, invero, per vanificare il flesso funzionale posto dall'art. 68, primo comma, e comporterebbe il rischio di trasformare la prerogativa in un privilegio personale» (Corte cost. n. 375/1997).

Ne consegue che la prerogativa di insindacabilità non si estende a tutti i comportamenti di chi sia membro delle Camere, ma solo a quelli realmente funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo (Corte cost. n. 375/1997, n. 379/1996), e non invece a quelli che assumano la funzione politica quale semplice pretesto per attività sostanzialmente diverse;

nella fattispecie concreta non è dato ravvisare alcun collegamento tra le espressioni contestate all'on. Bossi ed una attività di esplicazione, propaganda, diffusione o contestazione di principi politici; ciò che, invece, risulta di tutta evidenza è la serie di insulti e minacce rivolte al Biagi e ad altri, non meglio identificati, avversari politici. Né può valere, in contrario, l'affermazione che l'on. Bossi espresse «dichiarazioni contenutisticamente fedeli al programma politico della Lega»: i riferimenti politici, ravvisabili nelle espressioni «Questi vogliono fare la solidarietà rubando ai lavoratori dipendenti del Nord per tenere in piedi l'assistenzialismo al Sud» e «Io sono qui per eseguire la volontà della nazione padana, non me ne frega niente dell'Italia e degli italioti», a ben vedere, non rivestono alcun contenuto di critica politica quanto, piuttosto, costituiscono un mero pretesto per rivolgere al Biagi una serie di contumelie. Essendo pacifico che l'epiteto «ladrone» fosse indirizzato a lui direttamente, è anche chiaro il coinvolgimento del Biagi — soggetto della domanda del giornalista — nel novero dei «Questi» (che vogliono fare la solidarietà rubando ai lavoratori dipendenti del Nord, ecc.), di seguito qualificati anche come «Porci razzisti, porci colonialisti, marmaglia romana»; e cioè i medesimi individui cui è rivolta la chiara minaccia: «Alla fine perderanno ed io li andrò a cercare uno per uno»;

pertanto, nel comportamento dell'on. Bossi «non è possibile rintracciare una connessione con atti tipici della funzione, né risulta possibile individuare un intento divulgativo di una scelta o di un'attività politico-parlamentare» (Corte cost., sent. 18 luglio 1998, n. 289);

le dichiarazioni in esame, dunque, sono del tutto estranee allo svolgimento della funzione pubblica e rientrano, invece, nell'esercizio di mera attività politica. Nell'ambito di tale pratica i membri del parlamento sono sottoposti agli stessi limiti di ogni altro cittadino che voglia concorrere a determinare la politica nazionale, mediante la libera manifestazione del pensiero (cfr. Cass. 1° marzo 1982, n. 2039), in quanto la prerogativa prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., è posta a tutela della funzione e non della persona del parlamentare: essa, pertanto, copre esclusivamente l'attività istituzionale del deputato o del senatore;

si rende pertanto necessario promuovere conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato: tutti gli organi giurisdizionali sono, infatti, legittimati, attivamente e passivamente, ad essere parte in simili conflitti (giur. Cost. consolidata, cfr. ord. n. 254/1998);

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost. e gli artt. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87 e 26, delib. C.C. 16 marzo 1956;

Solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera, adottata l'8 aprile 1999, con la quale — in difformità dalla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere — è stato dichiarato che i fatti per i quali Biagi Enzo aveva intrapreso azione risarcitoria contro il deputato Bossi Umberto riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio in corso, nella sola parte concernente l'appello proposto dall'on. Bossi avverso la sentenza n. 521/1999 del Tribunale di Bologna;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti in causa ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio della seconda sezione civile della Corte d'appello, in data 16 novembre 2001.

IL PRESIDENTE: Francesco Mario AGNOLI

03C0369

N. 207

*Ordinanza del 22 gennaio 2003 emessa dal Magistrato di sorveglianza di Cagliari
sull'istanza proposta da Arenas Posada Josè Angel*

Straniero e apolide - Straniero detenuto condannato a pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni - Espulsione disposta dal magistrato di sorveglianza a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione - Afflittività dell'espulsione configurata quale sanzione penale - Automatismo della stessa - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Irragionevolezza sotto diversi profili - Contrasto del procedimento di applicazione della sanzione con i diritti inviolabili dell'uomo, con i principi del giusto processo, in particolare con il principio del contraddittorio tra le parti, in condizione di parità.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, commi 5 e seguenti (come modificato dall'art. 15 della legge 30 luglio 2002, n. 189).
- Costituzione artt. 2, 3, 27, terzo comma, 111, primo e secondo comma.

L'UFFICIO DI SORVEGLIANZA

Visti gli atti del procedimento nei confronti di Arenas Posada Josè Angel, nato a Viterbo Caldas (Colombia) il 26 agosto 1977, detenuto nella Casa di reclusione di Isili in espiazione pena di quattro anni, due mesi e venti giorni di reclusione e di 54.000.000 di lire di multa inflitta con sentenza della Corte d'Appello di Milano in data 28 settembre 1991 (Ord. esempio n. 4058/2002 Proc. Rep. c/Trib. Milano), con fine pena al 12 agosto 2004, avente ad oggetto l'espulsione dal territorio dello Stato ai sensi dell'art. 16 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 come modificato dall'art. 15 legge 30 luglio 2002, n. 189;

O S S E R V A

Con sentenza della Corte d'appello di Milano in data 28 settembre 1991, Josè Angel Arenas Posada è stato condannato — per il delitto di importazione illecita di sostanze stupefacenti (art. 73, comma 1 testo unico 9 ottobre 1990, n. 309) — alla pena di quattro anni, due mesi e venti giorni di reclusione e di 54.000.000 di lire di multa, con inizio pena al 24 maggio 2000 e fine al 12 agosto 2004. La residua pena espiana è pertanto inferiore a due anni di reclusione.

Dal complesso delle acquisizioni istruttorie è emerso che il detenuto si trova nelle condizioni di cui all'art. 13, comma 2 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Secondo quanto riferito dalla questura di Nuoro, infatti, egli è di nazionalità colombiana e non risulta avere mai regolarizzato la propria posizione di soggiorno (v. nota informativa, in atti). Inoltre, non sono stati acquisiti elementi significativi che inducano ad affermare la sussistenza di alcuna delle condizioni ostative all'espulsione previste dall'art. 19 del testo unico delle leggi sull'immigrazione. Per tali motivi, essendo egli stato condannato per un delitto diverso da quelli contemplati dall'art. 407, comma 2, lettera a) cod. proc. pen., ovvero dai delitti previsti dal testo unico delle leggi sull'immigrazione deve ritenersi, conclusivamente, che rimanga perfettamente integrata la fattispecie prevista dall'art. 16, comma 5 e seguenti del testounico citato, così come modificato dalla legge n. 189/2002.

Ritiene tuttavia questo, giudice che rispetto alla suddetta fattispecie possa fondatamente ipotizzarsi una censura di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 27, comma 3 e 111 della Costituzione, in relazione ai profili di seguito individuati.

1. — Per quanto attiene al ritenuto contrasto con l'art. 27, comma 3 Cost., ovvero con il principio dei c.d. finalismo rieducativo della pena, si osserva preliminarmente che l'espulsione prevista dalla disposizione censurata appare sicuramente ascrivibile al novero delle sanzioni penali.

Al riguardo non può ritenersi persuasiva; a parere dei remittente, a tesi pur autorevolmente sostenuta (cfr. sent. Corte cost. n. 62/1994) secondo cui la fattispecie in esame sia più correttamente ricostruibile come un'ipotesi di sospensione dell'esecuzione della pena: ciò che, all'evidenza, condurrebbe ad escludere che l'istituto debba necessariamente proiettarsi verso una prospettiva di rieducazione del sottoposto.

Sul punto occorre muovere l'analisi ricostruttiva dal riconoscimento della natura, non soltanto sanzionatoria, ma altresì palesemente afflittiva dell'espulsione dal territorio dello Stato.

Circa il carattere di sanzione in senso tecnico, cioè di meccanismo attraverso cui la norma giuridica pone le condizioni per la propria osservanza, esso è del tutto ovvio e non sembra abbisognare di particolari argomentazioni, salvo che per un aspetto che apparirà comunque significativo nel proseguo del discorso: l'espulsione mira a realizzare la tutela dell'interesse protetto dalla norma incriminatrice attraverso l'allontanamento coatto del soggetto dal territorio dello Stato, così impedendo — o comunque circoscrivendo — il rischio di condotte recidivanti (soddisfacendo, per questa via, un'esigenza di «prevenzione speciale»).

Quanto al carattere affittivo dell'espulsione non pare condivisibile il rilievo secondo cui, accompagnandosi essa ad una sorta di rinuncia all'esecuzione della pena principale, finirebbe per tradursi, concretamente, in una misura di favore, in una sorta di beneficio. Come noto, tale impostazione, è alla base della censura di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della Costituzione sollevata con le ordinanze di rimessione pronunciate dai Tribunali di Bergamo e di Roma in data 15 luglio e 15 ottobre 1993, con riferimento alla disciplina, ora abrogata, dettata dai commi 12-*bis* e *ter* dell'art. 7 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

La tesi ora esposta non sembra tuttavia persuasiva. Pur correttamente prospettabile in relazione alle ipotesi di mera sospensione dell'esecuzione della pena (come, ad esempio, nel caso della sospensione condizionale disciplinata dagli artt. 163 s.s. cod. pen.) essa non pare accoglibile in riferimento alla fattispecie che ci occupa.

Al riguardo deve preliminarmente rilevarsi che l'analisi della natura del meccanismo sanzionatorio da essa delineato deve essere compiuto in astratto, cioè in relazione al dato ontologico della sua modalità di esecuzione e degli interessi su cui l'espulsione incide. Diversamente opinando, si giungerebbe all'assurdo di considerare come un beneficio finanche la pena detentiva in tutti quei casi in cui l'ingresso del condannato nel circuito penitenziario lo sottragga ad una condizione di marcata emarginazione socio-ambientale (si pensi al caso, tutt'altro che infrequente e ben conosciuto dagli operatori del settore, in cui l'entrata in istituto finisca per assicurare al detenuto un alloggio, un'alimentazione e un'assistenza sanitaria altrimenti inadeguati).

Proprio l'astratta disamina del meccanismo sanzionatorio conduce ad affermarne l'intrinseca afflittività, atteso che il coattivo accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (V. l'attuale comma 7 dell'art. 15 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) concretizza, per citare quanto la Corte costituzionale ha affermato nella sentenza n. 105/2001 in relazione alla diversa ipotesi del trattenimento dello straniero nei centri di permanenza, «quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale». In altri termini l'afflittività deriva specificamente dalla immediata incidenza dell'espulsione sulla libertà personale, attuata attraverso l'allontanamento coatto dal territorio dello Stato. Ciò che peraltro può comportare la infrazione coattiva del complesso di relazioni socio-ambientali, non tutte necessariamente illecite, poste in essere e magari consolidate da parte dello straniero nel territorio italiano.

Non sembra pertanto condivisibile l'opinione, espressa in occasione delle menzionate ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, secondo cui l'espulsione possa essere qualificata come un beneficio (sul presupposto che la sua esecuzione favorisce il condannato, ovvero — nel caso che qui interessa — del detenuto, il quale in tal modo si sottrae di fatto all'esecuzione della pena, atteso che dopo il decorso del termine previsto dal comma 8, senza che il soggetto sia rientrato nel territorio dello Stato, essa si estinguerebbe). Anche a voler prescindere dall'evidente absurdità di voler qualificare come misura favorevole un intervento limitativo della libertà personale, dovrebbe in tal caso consentirsi al «beneficiario» di rinunciarvi: ciò che, come si dirà, non avviene nel caso di specie, dovendo il giudice procedere *ex officio*. E ad a sostegno della prospettiva qui accolta milita, del resto, la considerazione, che la stessa Corte costituzionale ha evidenziato — nella già citata sentenza n. 64 del 1996, su cui si ritornerà — che a garanzia «di un diritto inviolabile dovrebbe prescriversi che l'espulsione sia ancorata all'iniziativa del condannato». Ciò che all'evidenza ne conferma, conclusivamente, il carattere afflittivo.

Riconosciuta l'afflittività della sanzione dell'espulsione appare necessario procedere alla sua qualificazione dogmatica, non per ragioni di mera esercitazione speculativa, ma perché dal suo esatto inquadramento può conseguire, appunto, la soggezione o meno all'art. 27, comma 3 della Costituzione ed al principio del finalismo rieducativo.

Sul punto non appare esservi dubbio che si trovi in presenza di una sanzione penale, ciò è evidente nell'ipotesi prevista dal comma 1 dell'art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. In tal caso, anche a voler prescindere dal dato

formale del *nomen juris* adoperato nella rubrica (ovvero quello di «sanzione sostitutiva» della detenzione), si è in presenza di una conseguenza afflittiva che il giudice applica, in esito ad un processo penale, una volta riconosciuta la responsabilità dell'imputato, in sostituzione di una pena detentiva (reclusione o arresto) non superiore ai due anni. E dal momento che l'ipotesi prevista dal successivo comma 5 differisce da quella appena descritta solamente per la fase in cui è emessa (e cioè successivamente al passaggio in giudicato della sentenza) e per l'organo giudiziario competente (nonché, di riflesso, per il tipo di procedimento e di provvedimento che dispone la sanzione), ma non per contenuto e funzione, non vi è ragione di dubitare che essa presenti la medesima natura giuridica di quella.

Orbene, nel nostro sistema giuridico-penale — fondato sul regime dei c.d. doppio binario — le sanzioni penali possono essere ricondotte esclusivamente a due tipologie fondamentali, diverse per funzione e per presupposti applicativi: la pena e la misura di sicurezza.

Nel primo caso lo strumento sanzionatorio deve necessariamente orientarsi, come noto, verso una prospettiva di rieducazione del condannato (e quindi di acquisizione, da parte dello stesso, del senso del disvalore della condotta di reato e, al contempo, del senso del valore attribuito dall'ordinamento all'interesse tutelato dalla norma incriminatrice).

Nel secondo caso, l'afflizione (realizzata attraverso una limitazione dei diritti di libertà, o patrimoniali, del sottoposto) è invece esclusivamente finalizzata a circoscrivere il rischio di nuovi episodi di reità da parte di un soggetto socialmente pericoloso.

Ogni sanzione penale deve necessariamente essere ricondotta a questi due paradigmi. In caso contrario si consentirebbe al legislatore di eludere i vincoli posti dalla Costituzione in materia di pene e di misure di sicurezza (posti, ad esempio, dall'art. 25 della Costituzione) attraverso una sorta di «truffa delle etichette» realizzata con la previsione di un *tertium genus* di sanzioni penali atipiche comunque incidenti sulla libertà personale.

Tanto premesso non sembra realisticamente ipotizzabile un inquadramento della fattispecie in esame nel novero delle misure di sicurezza (nel cui catalogo sono peraltro previste, come noto, alcune ipotesi di espulsione dello straniero dal territorio dello Stato); soluzione che pure rappresenterebbe — a parere di questo, giudice — l'unica opzione ricostruttiva idonea a renderla compatibile con il vigente assetto costituzionale.

L'esclusione di una siffatta ipotesi esegetica si impone, infatti, in considerazione dell'assenza di un qualsiasi riferimento all'accertamento della concreta pericolosità sociale del soggetto, ora assolutamente necessaria — a mente dell'art. 31 legge 10 ottobre 1986, n. 663 — ai fini dell'applicazione di ogni misura di sicurezza. Sarebbe inoltre del tutto irragionevole, in rapporto alla funzione tipica di questa categoria di sanzioni penali, che l'espulsione sia obbligatoria per i reati più lievi e non sia, invece, consentita per i reati più gravi, tendenzialmente rivelatori di una maggiore pericolosità del colpevole.

Consegue all'analisi che precede che l'espulsione prevista dall'art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 sia qualificabile necessariamente come pena: ciò che ulteriormente conduce a ritenere indispensabile la sua conformità al principio posto dall'art. 27, comma 3 Cost.; conformità che — per le ragioni più sopra esposte — deve, al contrario, ragionevolmente escludersi.

Non sarebbe conferente opinare, ai riguardo, che la tesi ora accolta, escludendo ontologicamente la compatibilità tra la pena dell'espulsione ed il principio rieducativo, porterebbe ad escludere tout court la possibilità di conservare la fattispecie in esame nel nostro sistema penale. Al contrario, deve rilevarsi che il legislatore ben potrebbe congegnare l'espulsione come misura di sicurezza, ancorando — beninteso — l'applicazione della sanzione al presupposto-cardine dell'attuale pericolosità sociale del condannato.

2. — L'applicazione dell'art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 sorge, inoltre, un dubbio di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3 e 3 della Costituzione, rispettivamente sotto il profilo della ragionevolezza delle scelte del legislatore nella previsione del meccanismo di espulsione e dei relativi presupposti, nonché sotto il profilo della lesione dei diritti inviolabili della persona umana riconosciuti e garantiti dalla Repubblica italiana.

Sul punto, giova senz'altro rilevare — come già ricordato — che la Corte costituzionale ha già avuto modo di prendere in considerazione, in particolare con la sentenza n. 62 del 1994, la questione suddetta in relazione alla fattispecie, ora abrogata, prevista dai commi 12-bis e ter dell'art. 7 testo unico n. 286/1998.

In tale occasione il giudice delle leggi, dopo aver escluso che il principio di rieducazione venga in considerazione quando come nei caso dell'espulsione, non si faccia luogo all'applicazione della pena, sibbene alla sua mera

sospensione, ha ribadito la legittimità di un sindacato sulla (eventuale) manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore di rinunciare alla attuale applicazione della pena. E a tale proposito la Consulta ha precisato che, affinché una scelta siffatta possa ritenersi come non irragionevole vi è comunque la necessità che possa (ragionevolmente) presumersi che la parte di pena espiata abbia già raggiunto (in caso di pena residua) la finalità rieducativa richiesta dalla Costituzione, ovvero (in caso di pena non ancora iniziata) che tale finalità non è necessaria. Una siffatta valutazione, ha continuato la Corte costituzionale, non può ovviamente prescindere dall'acquisizione di adeguate informazioni degli organi di polizia, ma anche — si può ragionevolmente pensare, pur in assenza di un'espressa indicazione in tal senso da parte della Consulta — di ogni elemento utile ai fini del giudizio sulla personalità (e quindi, conseguentemente, ai fini dell'accertamento circa la necessità di un'effettiva rieducazione).

Tanto premesso, occorre muovere dalla considerazione che il meccanismo dell'espulsione ora in esame si fonda su un mero automatismo: una volta accertata la sussistenza dei presupposti richiesti dalla norma, il giudice deve espellere il detenuto senza avere alcuna alternativa. Ne consegue che al fine di ritenere compatibile la disciplina descritta con il principio di rieducazione sarà necessario ipotizzare che il legislatore abbia formulato una presunzione assoluta di avvenuta rieducazione del detenuto.

Orbene, anche a voler prescindere dalla circostanza che la stessa previsione di una presunzione assoluta appare evidentemente confliggere con l'esigenza di consentire al giudice la concreta valutazione dell'avvenuta rieducazione del condannato, imposta propria dalla giurisprudenza costituzionale, giova altresì rilevare che una siffatta presunzione, tuttavia, non appare fondata su alcuna massima di esperienza verificabile, non ravvisandosi alcuna plausibile giustificazione al fatto che il detenuto non sia «bisognevole» di trattamento rieducativo per il solo fatto che la pena espianda sia inferiore ai due anni di detenzione.

Tale rilievo induce a ritenere l'irragionevolezza della scelta legislativa, tenuto conto del fatto che ove si consentisse al Parlamento di costruire delle presunzioni insuperabili non fondate su una attendibile regola di esperienza, la scelta legislativa diverrebbe logicamente inattuabile e, come tale, sottratta a qualunque tipo di controllo. Del resto questa esigenza è stata debitamente rappresentata dalla stessa Corte costituzionale allorché, sia pure nella diversa materia tributaria ha precisato che «Se pur lecito formulare previsioni logicamente valide e attendibili, non è peraltro consentito trasformare tali previsioni in certezze assolute, imperativamente statuite senza la possibilità che si ammetta la prova del contrario» (Corte costituzionale 28 luglio 1976, n. 200).

Né appare in alcun modo giustificabile che una siffatta presunzione possa essere legittimamente circoscritta nei confronti dei soli extracomunitari non aventi titolo di soggiornare nel territorio italiano, a meno di ipotizzare un'irragionevole presunzione secondo cui nei confronti di tali soggetti la rieducazione sia, per qualche oscura ragione, più celere.

Inoltre, equiparandosi, in virtù della descritta presunzione, situazioni potenzialmente diverse — quali ad esempio, quella del detenuto la cui condotta penitenziaria sia stata pessima, e quella, opposta, di chi abbia fruttuosamente seguito il percorso rieducativo — viene all'evidenza violato il principio di uguaglianza.

L'irragionevolezza della fattispecie in esame emerge altresì nitidamente dal divieto di procedere all'espulsione con riferimento ai gravi reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a) cod. proc. pen. nonché dall'obbligo di disporla per tutti gli altri reati (salvo il rispetto dei già ricordati limiti di pena). Per questa via, mentre nell'ipotesi di condanna per detenzione a fini di spaccio di modeste quantità di sostanza stupefacente l'espulsione è necessitata, viceversa qualora il quantitativo detenuto fosse addirittura ingente (nell'ipotesi delineata dall'art. 80, comma 2 testo unico 9 ottobre 1990, n. 309) l'espulsione in fase esecutiva sarebbe invece preclusa. E qualora, peraltro, il magistrato di sorveglianza dovesse ritenere, a pena espiata, che il condannato non sia persona socialmente pericolosa (ad esempio, per avere egli acquisito una valida opportunità lavorativa o potendo essere inserito in valido tessuto socio-ambientale idoneo al suo reinserimento) non potrebbe neanche farsi luogo all'espulsione ex art. 86 testo unico stupefacenti. Rimane così dimostrata l'irragionevolezza di una disciplina che da un lato prevede il divieto di applicazione di una sanzione afflittiva per alcuni gravi reati e che dall'altro lato obbliga invece il giudice ad applicarla nelle ipotesi più lievi in aggiunta alla residua pena detentiva (che verrà integralmente espiata in caso di rientro nel termine di dieci anni).

Per quanto attiene, infine, al profilo del ritenuto contrasto con l'art. 2 della Costituzione è già stato rilevato che la natura officiosa del procedimento di applicazione è chiaramente in contrasto con l'esigenza — già rappresentata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 62 del 1994 — che sia previsto, a garanzia «di un diritto inviolabile», l'impulso della parte privata.

3. — Le censure di incostituzionalità si estendono altresì, a giudizio del remittente, sul procedimento di applicazione della «sanzione alternativa alla detenzione» in relazione all'art. 111, commi 1 e 2 della Costituzione.

A questo riguardo giova preliminarmente rilevare che il procedimento delineato dai commi 5 e ss. dell'art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 ha natura sicuramente giurisdizionale — avendo ad oggetto l'applicazione, da parte di un giudice ed in sostituzione di una pena detentiva principale, di una sanzione penale — e come tale deve ritenersi riconducibile all'alveo del comma 1 dell'art. 111 della Costituzione, a mente del quale «la giurisdizione di attua mediante il giusto processo regolato dalla legge». Anche il procedimento di espulsione in fase esecutiva, pertanto, deve conformarsi — analogamente ad ogni altro procedimento giurisdizionale — ai principi del c.d. giusto processo, i cui caratteri essenziali ed imprescindibili affinché detto procedimento possa considerarsi conforme al dettato costituzionale, sono indicati dal comma 2 dell'art. 111 della Costituzione, laddove si statuisce che «ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale». Nessun argomento contrario potrebbe trarsi dal mero dato letterale, rinvenibile nel predetto enunciato normativo, laddove viene fatto riferimento alla nozione di «processo»; nozione che se intesa in una stretta accezione processualpenalistica dovrebbe essere circoscritta a quella fase del processo di cognizione (cioè diretto all'accertamento della responsabilità penale dell'imputato) che si incardina successivamente all'esercizio dell'azione penale e che si conclude con la sentenza di condanna o di proscioglimento. Questa ipotesi ermeneutica, che comporterebbe — ad esempio — l'esclusione dall'ambito della norma anche del procedimento di sorveglianza e di quello di esecuzione, contrasta tuttavia con un insuperabile dato sistematico: il secondo comma dell'art. 111 della Costituzione riprende il termine di «processo», già adoperato dal primo comma nella locuzione di «giusto processo» che, come detto, compendia in termini sintetici i caratteri indefettibili della giurisdizione, cioè di ogni procedimento giurisdizionale.

Consegue alla prospettazione ora accolta che un carattere essenziale di ogni procedimento penale, ivi compreso quello in esame, va necessariamente rinvenuto nel principio del contraddittorio.

Detto principio presenta una duplice connotazione funzionale, oggettiva e soggettiva. Esso di configura, in primo luogo, come fondamentale strumento di conoscenza del giudice (profilo oggettivo) in quanto prezioso collettore di elementi e circostanze giuridico — fattuali potenzialmente significativi ai fini della decisione.

La funzione del contraddittorio, peraltro, non si esaurisce in un'esigenza, per così dire, meramente «efficienzistica» (nel senso di favorire una decisione qualitativamente migliore, ossia «più giusta») ma è strumentale al soddisfacimento dell'interesse delle parti del procedimento a rappresentare compiutamente il proprio punto di vista ai fini del perseguimento delle diverse istanze di cui esse sono portatori (c.d. profilo soggettivo). Per questa via, ad esempio, la facoltà dell'imputato di contraddire i testi dell'accusa non sarà finalizzata, esclusivamente, a fornire degli elementi utili per l'acquisizione di una verità processuale quanto più vicina possibile alla verità storica, migliorando in tal modo la qualità della decisione del giudice, ma risponderà — ovviamente — soprattutto all'esigenza della parte privata di tutelare adeguatamente il proprio interesse a difendersi dall'accusa di aver commesso un reato. In quest'ultima prospettiva, il contraddittorio è quindi funzionale a garantire il diritto a confrontarsi con l'altra parte.

A tale riguardo, deve peraltro sottolinearsi che sebbene la genesi storica della modifica dell'art. 111 della Costituzione vada sicuramente ricondotta alla necessità di rafforzare i poteri processuali dell'imputato, non può tuttavia dubitarsi che il principio del contraddittorio sia funzionale anche alla tutela delle prerogative processuali del pubblico ministero cui deve necessariamente consentirsi di esplicitare, in condizioni di parità con la difesa, ogni attività procedimentale finalizzata a soddisfare gli interessi istituzionali tipici della propria funzione giudiziaria: il rappresentare l'accusa nel processo di cognizione, ma anche, in ogni altro procedimento penale, l'esercizio del controllo di legalità sull'attività del giudice *ex art. 73 regio decreto n. 12/1941* (a mente del quale «il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi»).

Peraltro, e ad ulteriore conferma dell'indefettibilità del contraddittorio, giova rilevare che anche nei casi in cui il vigente sistema processuale sia civile che penale prevede che la decisione possa essere assunta senza contraddittorio (è il caso, ad esempio, dei procedimenti monitori per decreto ingiuntivo e per decreto penale di condanna) essa decisione viene comunque assunta solo provvisoriamente fino all'esito dell'eventuale procedimento di opposizione nel corso del quale il contraddittorio verrà pienamente reintegrato.

A questo riguardo, l'analisi anche sommaria del procedimento delineato dall'art. 16 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 evidenzia come il contraddittorio patisca un *vulnus* del tutto incompatibile con il dettato costituzionale.

È infatti evidente, che per un verso risulta violata l'esigenza immanente al profilo oggettivo del contraddittorio, atteso che pur in presenza di un potere *ex officio* del magistrato di sorveglianza, non rimane comunque soddisfatta l'esigenza di implementare — attraverso la prospettazione delle parti — l'acquisizione degli elementi necessari ai fini di una decisione più consapevole; per altro verso è di tutta evidenza come il profilo soggettivo non venga adeguatamente garantito.

A quest'ultimo proposito, va infatti evidenziato che il comma 6 dell'art. 16, limitandosi a prevedere la facoltà di adire il tribunale di sorveglianza in capo al solo detenuto, non consente al pubblico ministero di esercitare pienamente quelle attività procedurali necessarie ai fini del perseguimento delle sue attribuzioni istituzionali, in particolare del controllo di legalità. Se per un verso, infatti, il pubblico ministero può interloquire in ordine alla legittimità dell'espulsione davanti al tribunale di sorveglianza adito dal detenuto, per altro verso, qualora il condannato non abbia nessun interesse all'impugnazione (ad esempio perché il procedimento ha tratto l'abbrivio da una sua istanza), il pubblico ministero si vedrebbe precluso ogni spazio di intervento, non fosse altro in quanto non è previsto alcun obbligo di comunicazione alla Procura e perché l'eventuale ricorso per Cassazione — da ritenersi verosimilmente ammissibile *ex art. 113 della Costituzione* vertendosi in materia *de libertate* — non sospenderebbe l'esecutività del decreto, una volta decorsi i termini di cui al comma 6.

Consegue alla ricostruzione accolta che qualora, per assurdo, il magistrato di sorveglianza espellesse un detenuto condannato all'ergastolo non vi sarebbero strumenti processuali idonei a consentire al pubblico ministero di esercitare tempestivamente il controllo di legalità. Con il che la violazione dell'art. 111, comma 1 e 2 della Costituzione deve ritenersi quantomeno non manifestamente infondata.

Per quanto poi attiene alla rilevanza della questione non sembra potersi sostenere che, non concernendo immediatamente il contenuto della decisione del giudice in quanto inerente al profilo dell'eventuale reclamo del Pubblico ministero, essa sarebbe del tutto irrilevante.

Anche a prescindere dal fatto che il concetto di rilevanza accolto in alcune pronunce della Corte costituzionale (*cf. ex plurimis* sentenza n. 148/1983) afferisce alta pertinenza dei dati normativi coinvolti nella decisione *de qua* e che l'eventuale accoglimento della questione da parte della Consulta produrrebbe sicuramente i suoi effetti sulla disciplina applicabile al presente procedimento (ciò che induce a ritenere sussistente la rilevanza della questione anche in riferimento ai profili indicati ai nn. 1 e 2 della presente ordinanza), è appena il caso, di sottolineare che il momento immediatamente antecedente rispetto alla decisione del magistrato di sorveglianza appare come il limite estremo oltre il quale la questione potrebbe non essere più sollevabile, atteso che sia l'impugnazione da parte del detenuto e sia, di riflesso, il procedimento di secondo grado rappresentano ovviamente una mera eventualità, in assenza della quale la lesione del contraddittorio non potrebbe essere eccepita.

4. — Per le ragioni più sopra esposte gli atti devono essere inviati alla Corte costituzionale e il procedimento deve essere sospeso in attesa delle determinazioni del giudice delle leggi.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87, 13, 16 e 19 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, 2, 3, 27, comma 3, 111 della Costituzione.

Ordina la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, disponendone la sospensione in attesa della decisione della Corte.

Manda alla cancelleria per le comunicazioni di competenza e, in particolare, per la notifica all'interessato, al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Cagliari, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Cagliari, addì 21 gennaio 2003

Il magistrato di sorveglianza: RENOLDI

N. 208

*Ordinanza del 30 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Firenze
nel procedimento penale a carico di Staicu Gheorghe*

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 - Rito direttissimo - Impossibilità per il giudice di emettere una pronuncia di merito (in conseguenza dell'obbligo del rilascio del nulla osta all'espulsione, per l'inapplicabilità della misura della custodia cautelare in carcere) - Lesione del diritto di accesso ad un giusto processo e del diritto di difesa - Contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - Restrizione della libertà personale - Violazione del principio di soggezione del giudice soltanto alla legge.

- Codice di procedura penale, art. 558, in combinato disposto con gli artt. 13 e 14 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 13, 24, 101 e 111.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza su richiesta di convalida di arresto (artt. 391 e 558 c.p.p.).

Vista la richiesta di convalida dell'arresto, operato nei confronti di Gheorghe Staicu, in atti generalizzato; considerato che il difensore ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma da applicare, richiamando le ordinanze di rimessione già emesse dal giudicante e da altri giudici monocratici di questo tribunale;

O S S E R V A

In forza del combinato disposto degli artt. 558 c.p.p. e 14, comma 5-*quinquies*, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189, l'arresto dell'imputato, effettuato in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* t.u. cit., dovrebbe essere convalidato da questo giudice e si dovrebbe provvedere a giudizio direttissimo.

Si ritiene tuttavia che la novella alle norme del testo unico presenti dei profili di incostituzionalità rilevanti già nella fase della convalida, in quanto attinenti alla stessa costituzionalità della previsione dell'arresto obbligatorio per la fattispecie di cui si tratta, e che pertanto la questione relativa debba essere sollevata già in questa sede.

Infatti, la novella prevede l'arresto — in questo caso obbligatorio, in altri facoltativo — per reati contravvenzionali puniti nel massimo con un anno di arresto, dunque con pena massima edittale lontana per difetto da quella generale prevista per le contravvenzioni, il che è significativo di una valutazione di non eccessiva gravità della condotta da parte del legislatore. Nel codice di procedura penale, invece, l'arresto in flagranza — misura fortemente restrittiva della libertà personale — in generale, e salvi i casi tassativamente previsti al secondo comma dell'art. 381, non è consentito per i delitti puniti con la pena della reclusione pari o inferiore, nel massimo, a tre anni. Ancor più ristretti sono i casi di arresto obbligatorio previsti dall'art. 380 c.p.p., con i quali occorre istituire il raffronto in questo caso, dato che, come s'è già detto, la novella prevede tale categoria di arresto. Il sistema penale, in altri termini, prescrive l'obbligatorietà della misura restrittiva della libertà personale solo per reali, obiettive situazioni di singolare gravità¹⁾; ma in questo caso, derogando in maniera evidente alla disciplina generale, introduce l'arresto obbligatorio per una contravvenzione neppure particolarmente grave.

Né può obiettarsi che il principio di ragionevolezza, prima implicitamente richiamato, che trova la sua fonte normativa costituzionale nell'art. 3 della carta fondamentale, non può venire in rilievo in quanto si tratta di normativa dettata solo in relazione agli stranieri, dal momento che lo stesso art. 3 limita il suo ambito di applicazione ai cittadini. Infatti, è del tutto pacifico che la norma richiamata deve coordinarsi con gli artt. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo indipendentemente dalla nazionalità, e con l'art. 10 secondo comma Cost., che prevede che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme dei trattati internazionali. Ne consegue che, ove la disciplina giuridica applicabile allo straniero attenga a diritti inviolabili, o comunque a materie oggetto di trattati internazionali, il diverso trattamento deve garantire i diritti inviolabili dell'uomo ed essere rispettoso dei principi dettati dai trattati. Ora, ampie garanzie in materia di processo penale

¹⁾ Così la Corte costituzionale nella sentenza 11 marzo 1970 n. 39, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 220 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza nella parte in cui prevedeva l'arresto obbligatorio in flagranza di chi contravveniva al divieto di comparire mascherato in luogo pubblico.

e di arresto sono oggetto degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia con legge 4 agosto 1955 n. 848, per cui appare inammissibile la discriminazione dello straniero in relazione a tale materia.

Dubbi ancor più evidenti e gravi di incostituzionalità emergono in relazione al rito direttissimo che dalla convalida dell'arresto originerebbe.

Infatti, secondo quanto disposto dal legislatore, appare ineluttabile una pronuncia non di merito nei confronti dell'odierno imputato. Ciò emerge coordinando varie norme della novella, secondo l'*iter* logico che si passa ad illustrare. Il giudice monocratico non può applicare allo straniero arrestato in flagranza per il reato di cui si giudica la misura della custodia cautelare in carcere, non prevista per le contravvenzioni. Dunque, lo straniero potrà — o, per meglio dire, dovrà, dati i ristrettissimi margini di discrezionalità dell'autorità amministrativa — essere espulso, in quanto dall'art. 13 terzo comma del testo unico, così come novellato, risulta evidente che solo l'applicazione della misura cautelare indicata costituisce impedimento assoluto all'espulsione disposta dal questore; in caso di mancata applicazione di essa, invece, opera il regime del nulla osta del giudice. Orbene, il giudice ha uno spazio di discrezionalità minimo nel rilasciare il nulla osta: «può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati di procedimenti connessi, e all'interesse della persona offesa»²⁾; oppure se si tratta dei reati previsti dall'art. 407, secondo comma, lettera a) c.p.p.. Nell'assoluta maggioranza dei casi, e comunque per il reato per il quale si procede, in cui sembra difficile ipotizzare forme di concorso il cui accertamento richieda la deposizione del coimputato, né è individuabile una persona offesa, l'attuazione dell'espulsione — che quale provvedimento amministrativo costituisce lo stesso presupposto del reato — non può essere impedita dal giudice ed è dunque certa. In caso di espulsione, il giudice, «se non è ancora stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio» — come avviene nel caso di giudizio direttissimo monocratico, che non conosce tale provvedimento, ben diversa essendo la forma e la natura del decreto di presentazione dell'arrestato da parte del pubblico ministero di cui all'art. 558 c.p.p. — «acquisita la prova dell'avvenuta espulsione (...) pronuncia sentenza di non luogo a procedere».³⁾

Emerge quindi l'obbligatorietà, nella maggior parte dei casi di reati commessi da immigrati espulsi e comunque — è bene ripeterlo ai fini della rilevanza dell'eccezione di costituzionalità — per il reato contestato all'odierno imputato, della pronuncia di una sentenza di improcedibilità dell'azione penale nei giudizi direttissimi monocratici a carico di tali soggetti. Infatti, interviene a rendere obbligatoria la pronuncia la mera circostanza estrinseca dell'esecuzione dell'espulsione prima della conclusione del giudizio, condizione che si realizza automaticamente, ad esempio, a seguito di richiesta di termini a difesa. Lo straniero viene così privato del diritto di accedere ad un giusto processo quanto ai fatti contestati, con chiara violazione dell'art. 111 Cost., nonché dell'art. 24 Cost. quanto al diritto di difesa, ed ancora degli artt. 5 e 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo già citata — che pacificamente ha rango di norma costituzionale in forza di quanto s'è poc'anzi osservato circa il richiamo dell'art. 10, secondo comma Cost.—, articoli che prevedono il diritto per ogni persona privata della propria libertà con un arresto a presentare ricorso davanti ad un tribunale affinché decida sulla legittimità della propria detenzione, ed ancora il diritto a che la sua causa sia esaminata imparzialmente, pubblicamente ed in un tempo ragionevole da parte di un tribunale indipendente ed imparziale costituito per legge quanto al fondamento di ogni accusa penale. Nel meccanismo creato dalla novella, invece, la richiesta di un termine a difesa, che realizza un altro dei diritti sanciti dall'art. 6 della convenzione, quello dell'arrestato di «disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa», previsto dalla lettera a) del terzo comma, finisce con l'impedire una decisione di merito, con evidente contrasto con il diritto a provare la propria innocenza: infatti, senza chiedere un termine a difesa, è impossibile per l'arrestato in flagranza dimostrare che la sua permanenza nel territorio dello stato è legittima, giacché non ha modo di recuperare e produrre la documentazione necessaria alla prova o di ottenere la citazione di testimoni a difesa. Il contrasto di tutto ciò con l'art. 24 Cost., norma che tutela «tutti», non solo i cittadini italiani, appare evidente.

Se poi si vuol dare dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» un'interpretazione estensiva, comprensiva della presentazione del pubblico ministero o dell'ordinanza del giudice monocratico che, convalidato l'arresto, dà inizio al rito direttissimo, si risolverebbe il problema del contenuto necessitato della pronuncia, ma non quello della compressione del diritto di difesa: in tal caso, infatti, non si verificherebbe la condizione temporale che costituisce presupposto necessario della pronuncia di non doversi procedere, ovvero l'esecuzione dell'ordine di espulsione prima del provvedimento che dispone il giudizio, dato che lo straniero verrebbe espulso dopo l'inizio del giudizio direttissimo; tuttavia, se solo il giudizio direttissimo non si concludesse, per qualsiasi ragione, in una sola udienza, l'imputato sarebbe subito espulso e non avrebbe modo di difendersi. Sarebbe cioè processato

²⁾ Art. 13 terzo comma, richiamato dal comma *tre-bis* in relazione all'arresto in flagranza.

³⁾ Art. 13 comma *tre-quater*.

in absentia per un fatto esterno, l'esecuzione dell'ordine di espulsione, che in nessun modo può equipararsi alla contumacia, situazione che deriva dalla volontà dell'imputato. Anche in questo caso, dunque, il diritto di difesa viene, più che compresso, quasi impedito: lo straniero potrebbe tentare di dimostrare la sua innocenza solo nel caso in cui il processo si concludesse in una sola udienza, subito dopo la convalida; se invece, per sua richiesta o per altra ragione, il processo viene rinviato, egli viene espulso, sulla base del provvedimento che gli viene contestato di aver violato.

Ulteriore violazione costituzionale ravvisabile in questa disciplina attiene a quanto previsto dall'art. 13 Cost. Infatti — se si dà dell'espressione «provvedimento che dispone il giudizio» quell'interpretazione restrittiva di cui s'è detto, che sola appare fondata — si configura un caso di restrizione della libertà personale, cioè un arresto obbligatorio, che non trova il suo naturale sbocco nell'esercizio dell'azione penale e nel conseguente vaglio giurisdizionale sul merito dell'accusa, vaglio cui si sostituisce una pronuncia di non luogo a procedere conseguente all'avvenuta esecuzione dell'espulsione che consegue al rilascio, come s'è visto quasi sempre obbligatorio ed automatico, del nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria. Il giudice finisce così con l'essere espropriato dell'esercizio della giurisdizione e diviene soggetto non alla legge, bensì ad una decisione amministrativa del questore, dalla quale deriva il contenuto necessitato della sua pronuncia, con violazione anche dell'art. 101 secondo comma Cost.

Alla rilevanza di tutti questi dubbi in questo procedimento si è già accennato, ma è bene ulteriormente sottolineare che l'arresto di cui si tratta dovrebbe essere convalidato in forza di una norma che si ritiene sospetta di incostituzionalità e che, dopo la convalida, si dovrebbe procedere ad un giudizio direttissimo decisamente anomalo, che presenta gli ulteriori profili di incostituzionalità poco sopra argomentati. Conseguentemente, l'incidente di costituzionalità dev'essere sollevato già in questa fase, come richiesto dal difensore, con la sospensione dello stesso giudizio di convalida. Ne deriva che non può farsi luogo al giudizio direttissimo, la cui celebrazione presuppone l'avvenuta convalida dell'arresto, che in questo caso manca, in forza della sospensione. Ulteriore conseguenza, ad avviso di questo giudice, è la restituzione degli atti al pubblico ministero perché proceda con il rito ordinario. Non sembra infatti che si possa sospendere anche il giudizio direttissimo, che non è ancora instaurato.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, ritenutala rilevante per la decisione di questo giudizio di convalida e del giudizio direttissimo da iniziare, solleva questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dagli artt. 558 c.p.p., 13 e 14 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (testo unico delle norme sull'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri), come modificato dalla legge 13 luglio 2002 n. 189, nelle parti menzionate in motivazione, per contrasto con gli artt. 3, 10, 24, 101 e 111 Cost.;

Sospende il giudizio ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina la notifica, a cura della cancelleria, di questa ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina restituirsi gli atti al pubblico ministero affinché proceda con rito ordinario.

Ordina l'immediata liberazione dell'imputato se non detenuto o ristretto per altra causa.

Firenze, addì 30 gennaio 2003

Il giudice: LAMBERTI

N. 209

*Ordinanza del 3 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Genova
sul ricorso proposto da Bartesaghi Maria Cleme contro Cassa Nazionale Previdenza e Assistenza Forense*

Lavoro (tutela del) - Lavoratrici madri - Libere professioniste - Adozione di minori - Indennità di maternità - Spettanza anche se il minore abbia superato i sei anni di età e fino al compimento del dodicesimo anno, in caso di minore di nazionalità italiana e al compimento della maggiore età, in caso di minore di nazionalità straniera - Mancata previsione - Ingiustificato deteriore trattamento delle lavoratrici libere professioniste rispetto alle lavoratrici dipendenti - Incidenza sui principi di tutela della maternità ed infanzia e della donna lavoratrice.

- D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151, art. 72.
- Costituzione artt. 3, 31 e 37.

IL GIUDICE

Rilevato che con ricorso depositato in data 4 aprile 2002 l'avv. Maria Cleme Bartesaghi ha esposto:

di aver adottato insieme al proprio coniuge, a seguito di domanda di adozione internazionale presentata in data 2 dicembre 1996, una bimba nata il 23 novembre 1992, in Moldavia, con ingresso nella famiglia in data 5 agosto 2000;

di aver inutilmente presentato domanda alla Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense (alla quale è iscritta dal 1989) per ottenere l'indennità di maternità prevista dalla legge n. 379/1990;

che infatti l'istanza venne respinta in applicazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001, che impone come condizione per la spettanza di detta indennità il non superamento al momento dell'ingresso presso la famiglia dell'età di sei anni del bambino adottato;

che la ricorrente ha chiesto nel presente giudizio che la Cassa Nazionale Forense venisse condannata a corrisponderle il trattamento in questione nella misura quantificata come da conteggio prodotto, sulla base di una interpretazione evolutiva della normativa di cui sopra, volta al superamento a all'innalzamento del dato anagrafico, in analogia con quanto previsto dallo stesso T.U. n. 151/2001 per i lavoratori dipendenti, ovvero in subordine la rimessione della questione di legittimità del suddetto art. 72 d.lgs. cit.;

che la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza Forense, costituendosi in giudizio, ha contestato la fondatezza della domanda, non opponendosi tuttavia ad una eventuale rimessione della questione alla Corte costituzionale;

O S S E R V A

Che l'art. 72 del d.lgs. n. 151 del 2001 (T.U. delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) appare chiaro ed univoco nel disporre che, ai fini della spettanza dell'indennità di maternità da parte della libera professionista, il bambino adottato non possa superare i sei anni di età al momento dell'ingresso nella famiglia adottiva, per cui la norma in esame non può che essere interpretata letteralmente;

che, in via subordinata la ricorrente dubita della legittimità costituzionale del disposto di cui sopra, laddove si ritenesse di interpretarlo letteralmente, nella parte in cui, per l'appunto, esclude la spettanza del beneficio in questione qualora l'adottato entra in famiglia ad un'età superiore ai sei anni;

che la prospettata questione di costituzionalità è indubbiamente rilevante, emergendo dalla documentazione acquisita in giudizio che al momento dell'ingresso, avvenuto il 5 agosto 2000, la bimba adottata, nata il 23 novembre 1992, aveva già compiuto sette anni;

che pertanto, ove la normativa impugnata venisse dichiarata costituzionalmente illegittima, la ricorrente avrebbe diritto alla prestazione richiesta, sussistendo tutti gli altri presupposti previsti dalla legge per il conseguimento dell'indennità di maternità;

che la questione appare anche, ad avviso di questo giudicante, non manifestamente infondata con riferimento agli artt. 3, 31 e 37 della Cost.;

che, con riferimento agli artt. 31 e 37 Cost., è ai principi in dette norme enunciati che si sono ispirati gli interventi legislativi e della stessa Corte costituzionale (Corte cost. n. 1/1987, n. 179/1993, 270/1999) via via succedutisi, volti a ampliare in modo notevole la tutela della maternità e della paternità, sia sotto il profilo dei soggetti beneficiari delle provvidenze, sia sotto il profilo dell'entità anche economica delle provvidenze medesime;

che infatti nel t.u. citato sono stati introdotti innovativi istituti, ovvero ampliati gli istituti già previsti dalla precedente normativa, per un sempre più effettivo sostegno, non solo economico, della famiglia ed in parti-

colare della donna nel suo duplice ruolo di lavoratrice e madre, spesso difficilmente compatibile, in un'ottica proiettata verso il conseguimento degli interessi del minore, per uno sviluppo armonico e sereno della sua personalità;

che tali innovazioni ed ampliamenti hanno peraltro riguardato i soli lavoratori dipendenti, in quanto per i liberi professionisti il predetto t.u. si è limitato a ritrascrivere le norme già contenute nella legge n. 379 del 1990 che prevedeva il diritto delle donne libere professioniste ad un'indennità di maternità parametrata al reddito denunciato ai fini fiscali dalla lavoratrice;

che in particolare, in caso di adozione, sia italiana che internazionale, è stata conservata, come già si è evidenziato, la condizione del mancato superamento dei sei anni di età dell'adottato al momento dell'ingresso in famiglia, per la spettanza del predetto beneficio assistenziale;

che tale limitazione non tiene conto del fatto che proprio a partire da tale età la legge italiana prevede l'inserimento obbligatorio del minore nella scuola elementare, con un considerevole impegno relazionale ed intellettuale che può diventare problematico per un bambino adottato — specie se straniero, come nel caso in esame — il quale si trova a dover affrontare l'impatto con nuove realtà culturali, affettive ed ambientali (necessariamente anche linguistiche nel caso di adozione internazionale);

che tale situazione comporta necessariamente un notevole lavoro iniziale da parte dell'adottante, per superare tutte le difficoltà di ambientamento ed adattamento del bambino, guidandolo nel suo percorso di crescita e sviluppo psico-fisico;

che pertanto anche la libera professionista che adotta un bambino che abbia superato i sei anni di età, soprattutto se straniero (ipotesi in quest'ultimo caso assai probabile, in considerazione dei lunghi tempi previsti per le adozioni internazionali) deve affrontare una serie di problematiche che impongono una presenza in famiglia non meno necessaria di quella richiesta in caso di adozione di un neonato o di un bambino in età prescolare, il cui adattamento ad un'ambiente diverso avviene in modo meno consapevole e quindi spesso più agevole;

che tali considerazioni sono state recepite nel medesimo t.u. per le adozioni delle lavoratrici dipendenti, laddove all'art. 36 il congedo parentale è previsto sino al compimento dei dodici anni di età del bambino e addirittura all'art. 27, in caso di adozioni internazionali quale quella in esame, viene sancita la spettanza del congedo di maternità «anche se il minore adottato o affidato abbia superato i sei anni e sino al compimento della maggiore età»;

che, alla luce delle suesposte argomentazioni, il mancato ampliamento di tali limiti anagrafici anche al caso di adozione da parte delle libere professioniste dà luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra le due categorie di lavoratrici, in palese violazione dell'art. 3 Cost.;

che, alla luce delle suesposte argomentazioni, appare non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale della disposizione sopra richiamata, nella parte in cui non prevede il diritto della libera professionista, che abbia adottato un bambino, a percepire l'indennità di maternità, anche se il minore abbia superato i sei anni e fino al compimento di dodici anni, se di nazionalità italiana, o della maggiore età, se straniero.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 31 e 37 Cost., la questione di legittimità costituzionale del disposto dell'art. 72 del d.lgs. n. 151 del 26 marzo 2001 (t.u. delle disposizioni in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità) nella parte in cui tale norma non prevede il diritto della libera professionista, che abbia adottato un bambino, a percepire l'indennità di maternità, anche se il minore abbia superato i sei anni e fino al compimento di dodici anni, se di nazionalità italiana, o della maggiore età, se straniero.

Ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospende il presente procedimento ed ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale.

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

Genova, 3 febbraio 2003

Il giudice: MELANDRI

03C0400

N. 210

*Ordinanza dell'8 gennaio 2003 emessa dal g.u.p. del Tribunale di Velletri
nel procedimento penale a carico di Tatta William ed altro*

Reati e pene - Delitti contro l'amministrazione della giustizia - Casi di non punibilità - Reato di false dichiarazioni o attestazioni in atti destinate all'attività giudiziaria - Applicazione dell'esimente a favore di chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare se medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà o nell'onore - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto a reati analoghi o più gravi.

- Codice penale, art. 384, primo comma.
- Costituzione artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

Sull'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dall'avv. Giorgio Di Micco, difensore di Tatta Michele, nato a Ielsi (Campobasso) il 14 maggio 1950 e residente in Nettuno, via Cervicione n. 6, imputato nel procedimento penale di cui in epigrafe,

P R E M E S S O

Il Tatta Michele è imputato del delitto p. e p. dall'art. 374-*bis* c.p. per avere falsamente attestato in atto prodotto al giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Velletri, nel corso dell'udienza di convalida di arresto del proprio figlio Tatta William, che lo stesso lavorava alle proprie dipendenze da circa un anno percependo una retribuzione mensile pari a 750 euro, allo scopo di ottenere la remissione in libertà e gli arresti domiciliari.

L'articolo in questione; introdotto con il d.l. n. 306/1992 (conv. con mod. in legge n. 356/1992), si inserisce nella categoria dei reati a tutela dell'attività giudiziaria.

Per gran parte di questi reati il legislatore ha previsto all'art. 384, comma 1 c.p. una speciale esimente, dichiarando non essere punibile «chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé medesimo o un prossimo congiunto da un grave e inevitabile nocumento nella libertà e nell'onore». Tra questi non compare il citato art. 374-*bis* c.p.

Sicché sorge un fondato dubbio di legittimità costituzionale sulla norma in questione nella parte in cui appunto non ricomprende il reato di cui all'art. 374-*bis* c.p. tra quelli ai quali è applicabile la circostanza di non punibilità ora ricordata.

Infatti, nell'elenco di reati indicati nel comma 1, dell'art. 384 c.p. sono presenti una serie di fattispecie giuridiche che ostacolano l'attività della giustizia in quanto impediscono l'accertamento della verità, fine ultimo del processo, o sono potenzialmente capaci di viziare la genuinità del convincimento del giudice.

L'identità del bene protetto dall'art. 374-*bis*, 372, 373, 374 sanzionati, per quanto riguarda il reato di falsa testimonianza e di falsa perizia o interpretazione, anche in modo più grave, e la sua mancata inclusione nella scriminante speciale rappresenta una disomogeneità di trattamento che contrasta in modo evidente con quanto stabilito nella nostra Carta costituzionale agli artt. 3, 24 e 111.

Inoltre, il 374-*bis* può essere facilmente incluso nell'art. 384 poiché tutela un interesse che può essere sacrificato nell'ipotesi in cui si voglia salvare l'interesse privato superiore della libertà di sé medesimo o un prossimo congiunto, in perfetta aderenza con il requisito di proporzionalità necessario per l'applicazione della scriminante speciale.

Sotto il profilo della rilevanza non c'è questione. Infatti, l'asserito accusatorio richiama il fatto storico che vede il Tatta Michele, genitore di Tatta William, attestare falsamente l'esercizio di attività lavorativa con il fine ultimo di salvaguardare la libertà del figlio in quel momento di custodia cautelare.

Pertanto una eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 384, comma 1 c.p. per i motivi sopra indicati, porterebbe inevitabilmente ad una assoluzione dell'imputato.

P. Q. M.

Visto gli ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva questione di legittimità costituzionale sull'art. 384, comma 1 c.p., nella parte in cui non include il reato di cui all'art. 374-bis c.p. tra quelli ai quali è applicabile la speciale esimente in esso indicata, per violazione degli artt. 3, 24, 111 Cost., ritenendo la questione rilevante atteso che il processo de quo non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità e che la stessa non è manifestamente infondata.

Dispone pertanto la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospensione del presente giudizio.

Velletri, addì 8 gennaio 2003

Il g.u.p.: AUDINO

03C0401

N. 211

*Ordinanza del 4 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Ferrara
nel procedimento penale a carico di Diop Abdoulaye*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento, senza giustificato motivo, nel territorio dello Stato, in violazione dell'ordine di allontanamento, entro il termine di cinque giorni, impartito dal questore - Indeterminatezza della locuzione «senza giustificato motivo» - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale - Lesione del diritto di difesa.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-ter, aggiunto dall'art. 13, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 24 e 25.

IL TRIBUNALE

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter del decreto legislativo n. 286/1998 nel testo introdotto dalla legge n. 189/2002 in riferimento all'art. 25 della Costituzione sollevata dalla difesa degli imputati, ha pronunciato la seguente ordinanza *ex art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 pubblicamente letta all'udienza del 4 febbraio 2003.*

1. — Il processo. Diop Abdoulaye è persona extracomunitaria di nazionalità senegalese privo di idoneo titolo per la permanenza in Italia. Esso è destinatario di provvedimento di espulsione amministrativa del prefetto di Ferrara datato 20 novembre 2002, correlato dall'ordine del questore di Ferrara di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni (art. 14, comma 5-bis, d.lgs. n. 286/1998). Tale provvedimento è stato notificato all'interessato il 20 novembre 2002, debitamente tradotto in lingue conosciute dallo straniero.

2. — Il giorno 29 gennaio 2003 i Carabinieri di Comacchio nel corso di un controllo di polizia in via dei Mercanti in Comacchio hanno verificato la presenza di Diop Abdoulaye, privo di permesso di soggiorno e destinatario dell'ordine del questore 20 novembre 2002 di Ferrara di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni. Notavano peraltro i militari che Diop Abdoulaye era già stato tratto in arresto in precedenza, in data 26 novembre 2002, sempre a cagione dell'inottemperanza all'ordine del questore 20 novembre 2002 notificato in pari data. I carabinieri provvedevano ad arrestare lo straniero, liberato nell'immediatezza dal pubblico ministero *ex art. 121 disp. att. c.p.p.*

3. — Diop Abdoulaye è quindi stato citato per il giudizio direttissimo in stato di libertà per rispondere «del reato previsto e punito dall'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 268/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, perché nella sua qualità di straniero senza giustificato motivo, si tratteneva nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore di Ferrara in data 20 novembre 2002, emesso ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis del d.lgs. n. 268/1998».

4. — All'udienza dibattimentale il patrocinio degli imputati sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-bis del d.lgs. n. 286/1998 nel testo introdotto dalla legge n. 189/2002 in riferimento

all'art. 25 della Costituzione. La difesa sollevava altresì questioni di legittimità costituzionale di altre disposizioni (art. 14, comma 5-*quinqüies* e art. 17 rispetto all'art. 24 Cost.) sulle quali il giudice decideva, con separata ordinanza, per la loro irrilevanza.

5. — La questione. È sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286/1998 nel testo introdotto dalla legge n. 189/2002 in relazione all'art. 25 Costituzione. La disposizione è del seguente tenore: «lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* punito con l'arresto da sei mesi ad un anno. In tale caso si procede a nuova espulsione con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica».

Ritiene la difesa che la norma non rispetti il principio di tassatività sancito dall'art. 25 della Costituzione, in quanto l'espressione «senza giustificato motivo» è di ampiezza tale da non consentire allo straniero di comprendere quando viola o meno il precetto di non allontanarsi dal territorio dello Stato.

6. — La rilevanza. La questione è rilevante nel presente processo. Il giudice deve infatti applicare la norma di cui all'art. 14, comma 5-*ter* per decidere se comminare o meno la sanzione penale agli extracomunitari imputati. E prima di applicarla deve comprenderne l'efficacia precettiva stabilendo quale sia il comportamento incriminato e, successivamente, decidendo se il comportamento tenuto dagli stranieri rientri nella fattispecie astratta. Poiché la fattispecie penale è composta di due elementi costitutivi ossia l'essersi trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine del questore ed avere fatto ciò senza giustificato motivo, il giudice deve dare un significato alla disposizione in esame, nel suo complesso, valutando le prove addotte dalle parti. Ciò indipendentemente dal fatto che gli arrestati abbiano o meno addotto un motivo di permanenza.

7. — La non manifesta infondatezza. La questione appare non manifestamente infondata. La disposizione denunciata commina la sanzione criminale allo straniero che si trattiene nel territorio dello Stato, nonostante l'ordine di allontanamento del questore, senza giustificato motivo. Il significato della locuzione «senza giustificato motivo» non è rinvenibile dal corpo dello stesso articolo né nell'ambito della disciplina in cui si inserisce¹⁾. Esso è di una indeterminatezza tale che consente al giudice «una operazione ermeneutica esorbitante dall'ordinario compito interpretativo a lui affidato²⁾» non sussistendo criteri, nemmeno nel cosiddetto diritto vivente, per determinare il significato della espressione e quindi la soglia penalmente apprezzabile.

8. — Se è vero che anche la norma penale può tollerare il ricorso «ad espressioni indicative di comuni esperienze o a termini presi dal linguaggio comunemente usato³⁾ giacché il principio di legalità stabilito dall'art. 25, comma 2 Cost. implica una riserva di legge che non impone in ogni caso una rigorosa descrizione del fatto, è anche vero che il contenuto precettivo della norma penale deve comprendersi in via interpretativa della disciplina specifica ed in relazione al fini che il legislatore si propone. Se il fine perseguito è la tutela dell'ordine pubblico ed il rafforzamento dell'ordine di espulsione, da ciò solo non si può dedurre quale sia un giustificato motivo di permanenza dello straniero espulso. Un raffronto con beni costituzionali che riguardano anche lo straniero, come il diritto alla vita, alla salute, alla famiglia, al lavoro, offrono ipotesi interpretative talmente ampie da non potersi porre come argine ermeneutico. L'applicazione della sanzione penale risulta in sostanza rimessa all'arbitrio dell'interprete. È quindi violato il principio di tassatività della fattispecie contenuto nella riserva assoluta di legge in materia penale (art. 25 Cost.).

9. — Il legislatore ha già utilizzato nel campo penale la stessa espressione nell'art. 4, comma 2 della legge 18 aprile 1975, n. 110. Ed il confronto con tale norma è significativo di come l'interpretazione della stessa clausola generale — sebbene in ambito diverso, ovviamente — possa trascendere nell'arbitrio quando la disposizione normativa non indichi criteri delimitativi del significato della stessa. L'art. 4, comma 2 della legge n. 110/75 punisce chi porta fuori dalla propria abitazione senza giustificato motivo strumenti da punta o da taglio o comunque strumenti atti ad offendere. Dal contesto della norma si comprende che il «motivo giustificato» deve essere tale da escludere la finalità dell'arma ossia l'offesa alla persona, e che ciò deve essere dedotto dalle circostanze di tempo e di luogo in cui la persona la porta. Tali indicazioni sono fornite dalla disposizione stessa. Nel caso di specie, invece, non esiste alcun parametro ove ancorare il «giustificato motivo» per la permanenza nel territorio nazionale, tra i tanti ipotizzabili, di natura sociale ed economica.

¹⁾ Neppure l'art. 2 del d.l. n. 195/2002, ove si afferma che fino alla conclusione della procedura di sanatoria del lavoro irregolare dell'extracomunitario, non possono essere adottati provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale salvo che lo straniero non sia pericoloso per la sicurezza nazionale; tale norma è infatti destinata esclusivamente ad una applicazione temporanea, diversamente da quella impugnata.

²⁾ Corte cost. 6 febbraio 1995, n. 34.

³⁾ Corte cost. n. 27 del 1961 e n. 79/82, 6 febbraio 1995, n. 34, sent. n. 293/2000.

10. — Secondo questo giudice l'art. 14, comma 5-ter viola anche l'art. 24, comma 2 della Costituzione ossia il diritto di difesa, inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Lo straniero viene di fatto arrestato obbligatoriamente in quanto si trova nel territorio nazionale e destinatario dell'ordine di allontanamento: sullo straniero è in sostanza riversato l'onere di dare giustificazione della propria permanenza, senza che egli possa conoscere cosa possa giustificarla e poter quindi addurre prove, proprio per l'indeterminatezza della fattispecie.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-ter del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, come introdotto dall'art. 13, comma 1 della legge 30 luglio 2002, n. 189, rispetto agli articoli 25 e 24 della Costituzione;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la cancelleria comunichi la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Sospende il giudizio in corso.

Il giudice: BIGHETTI

03C0402

N. 212

*Ordinanza del 13 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Kaika Moustafa*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

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

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Kaika Moustafa, nato a Bassora (Iraq) il 14 marzo 1979, tratto in arresto a Bologna l'11 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto dell'11 dicembre 2002 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato lo stesso giorno, il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quinqüies* d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinqüies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381 comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13 comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-*ter*, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13 comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-*ter*, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-*bis* e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391 settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 13 gennaio 2003

Il giudice: CORNIA

N. 213

*Ordinanza del 13 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Jamel Ellbahi*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqüies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Jamel Ellbahi, nato a Spax (Tunisia) il 24 luglio 1982, tratto in arresto a Bologna l'11 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 3 gennaio 2003 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato lo stesso giorno, il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premessi inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13, comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter*, prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-ter, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-ter, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 13 gennaio 2003

Il giudice: CORNIA

03C0404

N. 214

*Ordinanza del 28 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Abou Abdallah*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

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

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Abou Abdallah, tratto in arresto a Bologna il 27 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 24 dicembre 2002 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato il 24 dicembre 2002 il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma, della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla

legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p.). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinqüies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13,

comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-*ter*, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-*ter*, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-*bis* e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale:

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

Bologna, addì 28 gennaio 2003

Il giudice: LENZI

N. 215

*Ordinanza del 28 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Salah Omran*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqüies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Salah Omran, tratto in arresto a Bologna il 27 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 28 settembre 2002 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato il 28 settembre 2002 il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p.). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13, comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-ter, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-ter, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 28 gennaio 2003

Il giudice: LENZI

03C0406

N. 216

*Ordinanza del 22 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Yemen Sar*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

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

IL TRIBUNALE

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Yemen Sar nato il 27 febbraio 1963 in Marocco per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

Premesso che l'arrestato è stato espulso con regolare provvedimento del prefetto di Bologna in data 9 ottobre 2002, che in pari data il questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, e che egli non ha ottemperato all'ordine, venendo arrestato a Bologna il 21 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. cit.;

Dato atto che l'arrestato è privo di documenti di identificazione validi ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, in base ai quali si è accertato che lo stesso — con le generalità con le quali è stato arrestato o eventualmente con diverse generalità — non ha precedenti penali definitivi a carico, non risultano pendenze giudiziarie, né alcuna altra segnalazione di polizia (*cf.* elenco precedenti dattiloscopici);

che in altri termini nel periodo di accertata recente presenza in Italia l'interessato non risulta avere commesso reati di alcun genere;

Osservato che nella situazione soggettiva suddetta, incidente sulla rilevanza della questione, sono da ribadire i dubbi di legittimità costituzionale dell'arresto obbligatorio come previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dalla legge n. 189/2002 — e che la questione di legittimità di tale norma appare non manifestamente infondata, con essenziale riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 13 e 3 Costituzione, in accoglimento di eccezione difensiva, richiamata da parte dell'Ufficio la propria ordinanza emessa l'11 gennaio 2003 proc. n. 90/2003, Ourfelli e da questo Tribunale in altra composizione in data 30 novembre 2002 per motivi analoghi, proc. n. 2351/02 r.g., Selti;

Quanto al parametro dell'art. 13, terzo comma della Costituzione, che consente provvedimenti limitativi della libertà personale da parte della p.s. solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge», la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14, comma 5-*quinquies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

la tutela costituzionale della libertà personale è assoluta: essa viene definita come inviolabile al primo comma, ne è consentita la limitazione solo con provvedimento dell'autorità giudiziaria e nei casi previsti dalla legge al secondo comma; al terzo comma ne è consentita una eccezionale limitazione temporanea ad opera della p.s. solo se successivamente convalidata dall'autorità giudiziaria e nei casi eccezionali di necessità ed urgenza» previsti dalla legge. Al terzo comma — diversamente dal secondo — è prevista quindi una riserva di legge qualificata poiché al legislatore ordinario non spetta di determinare liberamente i casi in cui la libertà personale può venire provvisoriamente limitata dalla p.s., ma può farlo solo nei casi eccezionali di necessità ed urgenza;

la giurisprudenza costituzionale ha chiarito le nozioni di eccezionalità, necessità ed urgenza che giustificano l'arresto obbligatorio. Proprio perché l'art. 14, comma 5-*quinquies* prevede l'obbligatorietà dell'arresto ogni volta che si accerti la fragranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale necessità ed urgenza della misura precautelare debbono essere valutate in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio e non ne è consentita una modulazione in relazione al caso concreto;

la condotta contravvenzionale a cui è collegato l'arresto obbligatorio è quella dello straniero già espulso dal territorio nazionale in quanto clandestino ed inottemperante al successivo ordine di allontanamento del questore: si tratta cioè di un reato di mera condotta, di doppia disobbedienza ad un ordine dell'autorità, dato prima nella forma del decreto di espulsione e dopo con l'ordine di allontanamento. La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che non è già imputato o condannato per altri reati, non è socialmente pericoloso (vedi Corte costituzionale n. 64/1977 in cui la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale), né versa in una condizione di pericolosità specifica per le sue condizioni personali (vedi Corte costituzionale n. 126/1972 in cui la legittimità dell'arresto era collegata all'ubriachezza in atto): va infatti considerato che la clandestinità sul territorio dello Stato, cioè la permanenza dello straniero in Italia senza i documenti che la legittimano formalmente, è condizione che legittima l'espulsione ma che non integra alcun reato e che, proprio perché è collegata alla formale assenza di documenti, non può essere indice di per sé di una specifica pericolosità del soggetto — si pensi all'innumerabile numero di «badanti» che per periodi lunghissimi lavorano irregolarmente nelle famiglie italiane in condizioni di clandestinità, per i quali è evidente l'assenza di ogni pericolosità sociale). Per quanto descritto nella fattispecie tipica del reato, né la condotta punita né le condizioni dell'agente appaiono quindi assumere quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere limitativo della libertà personale da parte della p.s. ai sensi del terzo comma dell'art. 13 Cost.

L'arresto è in questo caso obbligatoriamente previsto per una contravvenzione punita con l'arresto da 6 mesi ad un anno. Il sistema processuale vigente non consente l'applicazione di misure cautelari personali per contravvenzioni (artt. 280 e 287 c.p.p.), il che rende evidente come in questo caso l'arresto non sia in alcun modo collegato alla successiva applicazione di una misura cautelare. Esso si affianca ad altri eccezionali casi in cui è consentito l'arresto a prescindere dalla successiva applicazione di misura cautelare, ma si discosta da tali ipotesi per aspetti molto rilevanti. Significativo è il raffronto con le ipotesi di arresto in flagranza previsto per il delitto p.p. dall'art. 189 cds. (la cui pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari) e per le contravvenzioni p.p. dai commi 1 e 2, art. 4, legge n. 110/1975 o dai commi 4 e 5 dello stesso articolo, in questo caso se aggravate dalla finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc. Nella prima ipotesi l'arresto è con-

sentito per consentire «la possibilità di un intervento immediato di chi si sia dato alla fuga, abbia abbandonato le vittime di incidenti stradali a lui riconducibili ed abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva» (C. costituzionale n. 305/1996). Nel secondo caso l'arresto consente che le forze di p.s. limitino la libertà personale di soggetti in possesso di armi o oggetti atti ad offendere nel corso di riunioni pubbliche (commi 4 e 5) o con armi od oggetti atti ad offendere fuori dalla propria abitazione il cui possesso sia destinato specificamente a finalità di discriminazione o odio razziale (commi 1 e 2, aggravati dall'art. 3, comma 1 d.l. n. 122/1993), condotte entrambe evidentemente riconducibili ad un pericolo per la sicurezza individuale e collettiva evitabile soltanto con la materiale apprensione del soggetto armato ed il suo allontanamento dal luogo pericoloso. In entrambi i casi, l'arresto è previsto come facoltativo e non come obbligatorio (art. 189, comma 6 csd. e art. 6, comma 2, legge n. 654/1975). In entrambe le ipotesi citate di arresto consentito a prescindere dalla conseguente applicabilità di misura cautelare si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e porto di armi in occasioni o con finalità non consentite), che concretamente pongono in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e necessariamente dolose, mentre l'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies* riguarda un reato di mera condotta omissiva, che non pone in concreto pericolo la sicurezza altrui, punibile anche a titolo di colpa per la negligente non ottemperanza all'ordine. Mentre nelle prime due ipotesi l'arresto è quindi previsto per casi in cui appare necessario ed urgente bloccare l'autore di condotte pericolose da parte della p.s. che lo sorprenda in flagranza, nel caso di cui all'art. 14, comma 5-*quinquies* non emerge alcuna necessità ed urgenza di procedere all'arresto dell'autore di una condotta colposa e priva di concreta pericolosità. Sul punto va aggiunto che il giudice delle leggi nella sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità dell'arresto previsto dall'art. 189 cds. ancorandola alla sua facoltatività, in quanto tale arresto «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4 subordina in via generale l'adozione di tale misura». Nel caso qui in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto prescinde da ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la misura potrebbe essere costituzionalmente rientrante nella previsione dell'art. 13, terzo comma Cost. solo se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui egli abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale, il che non appare conforme alla inviolabilità della libertà personale imposta dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare ragione nell'eccezionale necessità ed urgenza di poter procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies* per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450 c.p.p., comma 2 che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e quindi l'imputato resti libero — contro l'autore del fatto si proceda con rito direttissimo.

Non può infine ritenersi che l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto sia collegata alla necessità di eseguire l'espulsione dell'arrestato, che di per sé può essere eseguita con accompagnamento alla frontiera in via generale, ed in modo del tutto autonomo ed indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002.

Quanto al parametro dell'art. 3 Costituzione, che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze Corte costituzionale n. 26/1979; n. 103/1982; n. 409/1989; n. 341/1994 (vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 secondo cui «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse), la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14, comma 5-*quinquies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13 del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede la contravvenzione dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale, punendola con l'arresto da 6 mesi ad 1 anno (si tratta della prima disobbedienza ad un ordine, ma la condotta di rientro è attiva e manifesta una intenzionalità particolarmente forte dello straniero poiché segue alla materiale attività della pubblica amministrazione che lo ha accompagnato alla frontiera coattivamente, con rilevante impegno di risorse umane e materiali). Tale contravvenzione è punita con l'arresto nella stessa misura rispetto alla contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* (disobbedienza reiterata di due ordini, ma con condotta meramente omissiva e anche colposa), il che è indice inequivoco della valutazione del legislatore di pari gravità delle condotte considerate. Mentre nel primo caso l'arresto è previsto come facoltativo (art. 13, comma 13-*ter*), nel secondo caso esso è previsto come obbligatorio (art. 14, comma 5-*quinquies*);

l'art. 13, comma 13-*bis* del d.lgs n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il delitto dello straniero che rientri in Italia dopo l'espulsione disposta in sede giudiziale, punendolo con la reclusione da 1 a 4 anni e l'art. 13, comma 13-*ter*. In questo caso di delitto con pena edittale fino a 4 anni è previsto l'arresto come facoltativo dall'art. 13, comma 13-*ter*, mentre nel caso più lieve della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter* punita con l'arresto fino a 1 anno l'arresto è previsto come obbligatorio dal citato art. 14, comma 5-*quinqües*.

Dall'esame delle disposizioni sopra citate emerge quindi che anche all'interno del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nel comma 5-*quinqües* dell'art. 14 è irragionevole, sia poiché a situazioni di analoga gravità (art. 13, comma 13) conseguono modalità d'arresto facoltative e quindi più lievi, senza che emergano apprezzabili ragioni che giustifichino il differente trattamento della libertà personale dell'arrestato nelle due ipotesi, sia perché a situazioni di maggiore gravità (art. 13, comma 13-*bis*) conseguono addirittura modalità di arresto facoltative e quindi più lievi, senza che vi siano ragioni specifiche che giustifichino il più lieve trattamento di reati più gravi nella fase della previsione delle misure precautelari; che la questione è rilevante per la pronuncia sulla convalida dell'arresto poiché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dello stesso farebbe venir meno il fondamento normativo della richiesta di convalida proposta dal p.m. Infatti nella fattispecie «Yemen sar» è stato tratto in arresto perché tale misura è prevista come obbligatoria dall'art. 14, comma 5-*quinqües*, d.lgs. n. 286/1998, mentre egli non sarebbe stato passibile di arresto se tale misura fosse stata prevista come facoltativa in quanto non sussistono nella fattispecie le condizioni richieste dall'art. 381, comma 4 della gravità del fatto (rispetto alla specifica condotta sviluppatasi per un tempo legalmente indebito, ma non particolarmente protratto, per asserita carente comprensione dei provvedimenti amministrativi emanati e pur tradotti in lingua araba) a meno di ritenere grave ogni caso di violazione di questa norma incriminatrice, che è una contravvenzione punita da 6 mesi a 1 anno), né della pericolosità del soggetto desunta dalla sua pericolosità (l'arrestato è del tutto privo di pregiudizi ed è qui per la prima volta accusato di una contravvenzione, richiamandosi per il resto le premesse) o dalle circostanze del fatto (la condotta contestata è meramente passiva, di disobbedienza ad un ordine dell'autorità).

Ritenuto quindi conclusivamente che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinqües* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dall'art. 14, comma 5-*ter*, appare non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio di convalida in corso, per cui va sollevata, in accoglimento dell'eccezione difensiva, per le ragioni sopra esposte; che la conseguente sospensione *ex lege* del giudizio di convalida comporta quella sulla pronuncia di nulla osta all'espulsione che a norma dell'art. 13, comma 3-*bis*, d.lgs. cit va data «all'atto della convalida» ovvero all'esito del relativo giudizio positivo.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

*Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma. 5-*quinqües* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, per contrasto con gli artt. 13, terzo comma e 3 Costituzione;*

Sospende il giudizio di convalida in corso nei confronti di Yemen Sar;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Bologna, addì 22 gennaio 2003

Il giudice: DI BARI

03C0407

N. 217

*Ordinanza del 23 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Arama Sveta*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqüies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Arama Sveta, nato a Glodemi (Moravia) il 21 settembre 1975, tratto in arresto a Bologna il 23 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 17 settembre 2002 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato lo stesso giorno, il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quinqüies*, d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma, della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quinqüies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p.). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13 comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-ter, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-ter, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 23 gennaio 2003

Il giudice: CORNIA

03C0408

N. 218

*Ordinanza del 29 gennaio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Kaled Wajed ed altro*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

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

IL TRIBUNALE

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Kaled Wajedi, nato il 16 febbraio 1980) a Sfax (Tunisia) e di Ezzedine Ali nato l'8 maggio 1982 a Tunisi (Tunisia), per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14, comma 5-ter d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

Premesso che l'arrestato Kaled è stato espulso con regolare provvedimento del Prefetto di Bologna in data 16 gennaio 2003, che successivamente in pari data il Questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 e che l'arrestato Ezzedine è stato espulso con regolare provvedimento del Prefetto di Bologna in data 21 gennaio 2003 che successivamente in pari data il Questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro 5 giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, e che essi non hanno ottemperato all'ordine, venendo arrestati a Bologna il 29 gennaio 2003 ai sensi dell'art. 14, 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998;

Rilevato che gli ordini di espulsione del prefetto e di allontanamento del questore risultano regolarmente notificati all'arrestato anche in traduzione;

Dato atto che entrambi gli arrestati sono privi di documenti di identificazione validi e sono stati sottoposti a rilievi dattiloscopici per la loro identificazione, in base ai quali si è accertato che gli stessi — con le generalità con le quali è stato arrestato o eventualmente con diverse generalità — non hanno precedenti penali definitivi a carico né pendenze giudiziarie;

Osservato che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale dell'arresto obbligatorio come previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dalla legge n. 189/2002 — e che la questione di legittimità di tale norma, sollevata dalla difesa, appare non manifestamente infondata per le ragioni che seguono, con essenziale riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 13 e 3 Costituzione;

Quanto al parametro dell'art. 13, terzo comma della Costituzione, che consente provvedimenti limitativi della libertà personale da parte della PS solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge», la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14, comma 5-*quinquies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

la tutela costituzionale della libertà personale è assoluta: essa viene definita come inviolabile al primo comma, ne è consentita la limitazione solo con provvedimento dell'autorità giudiziaria e nei casi previsti dalla legge al secondo comma, al terzo comma ne è consentita una eccezionale limitazione temporanea ad opera della PS solo se successivamente convalidata dall'autorità giudiziaria e nei casi «eccezionali di necessità ed urgenza» previsti dalla legge. Al terzo comma — diversamente dal secondo — è prevista quindi una riserva di legge qualificata poiché al legislatore ordinario non spetta di determinare liberamente i casi in cui la libertà personale può venire provvisoriamente limitata dalla PS ma può farlo solo nei casi eccezionali di necessità ed urgenza.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito le nozioni di eccezionalità, necessità ed urgenza che giustificano l'arresto obbligatorio. Proprio perché l'art. 14, comma 5-*quinquies* prevede l'obbligatorietà dell'arresto ogni volta che si accerti la fragranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale necessità ed urgenza della misura precautelare debbono essere valutate in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio e non ne è consentita una modulazione in relazione al caso concreto.

La condotta contravvenzionale a cui è collegato l'arresto obbligatorio è quella dello straniero già espulso dal territorio nazionale in quanto clandestino ed inottemperante al successivo ordine di allontanamento del Questore: si tratta cioè di un reato di mera condotta, di doppia disobbedienza ad un ordine dell'autorità, dato prima nella forma del decreto di espulsione e dopo con l'ordine di allontanamento. La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che non è già imputato o condannato per altri reati, non è socialmente pericoloso (vedi Corte costituzionale n. 64/1977 in cui la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale), né versa in una condizione di pericolosità specifica per le sue condizioni personali (vedi Corte costituzionale n. 126/1972 in cui la legittimità dell'arresto era collegata all'ubriachezza in atto): va infatti considerato che la clandestinità sul territorio dello stato, cioè la permanenza dello straniero in Italia senza i documenti che la legittimano formalmente è condizione che legittima l'espulsione ma che non integra alcun reato e che, proprio perché è collegata alla formale assenza di documenti, non può essere indice di per sé di una specifica pericolosità del soggetto (si pensi all'innomerevole numero di «badanti» che per periodi lunghissimi lavorano irregolarmente nelle famiglie italiane in condizioni di clandestinità, per i quali è evidente l'assenza di ogni pericolosità sociale). Per quanto descritto nella fattispecie tipica del reato, né la condotta punita né le condizioni dell'agente appaiono quindi assumere quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere limitativo della libertà personale da parte della PS ai sensi del terzo comma dell'art. 13 Cost.

L'arresto è in questo caso obbligatoriamente previsto per una contravvenzione punita con l'arresto da 6 mesi ad un anno. Il sistema processuale vigente non consente l'applicazione di misure cautelari personali per contravvenzioni (artt. 280 e 287 c.p.p.), il che rende evidente come in questo caso l'arresto non sia in alcun modo collegato alla successiva applicazione di una misura cautelare. Esso si affianca ad altri eccezionali casi in cui è consentito l'arresto a prescindere dalla successiva applicazione di misura cautelare, ma si discosta da tali ipotesi per aspetti molto rilevanti. Significativo è il raffronto con le ipotesi di arresto in flagranza previsto per il delitto p.p. dall'art. 189 cds (la cui pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari) e per le contravvenzioni p.p. dai commi primo e secondo, art. 4 legge n. 110/1975 o dai commi quarto e quinto dello stesso articolo, in questo caso se aggravate dalla finalità di discriminazione o odio etnico razziale ecc. Nella prima ipotesi l'arresto è consentito per consentire «la possibilità di un intervento immediato di chi si sia dato alla fuga, abbia abbandonato le vittime di incidenti stradali a lui riconducibili ed abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva» (Corte costituzionale n. 305/1996).

Nel secondo caso l'arresto consente che le forze di PS limitino la libertà personale di soggetti in possesso di armi o oggetti atti ad offendere nel corso di riunioni pubbliche (commi 4 e 5) o con armi od oggetti atti ad offendere fuori dalla propria abitazione il cui possesso sia destinato specificamente a finalità di discriminazione o odio razziale (commi 1 e 2, aggravati dall'art. 3, comma 1 d.l. n. 122/1993), condotte entrambe evidentemente riconducibili ad un pericolo per la sicurezza individuale e collettiva evitabile soltanto con la materiale apprensione del soggetto armato ed il suo allontanamento dal luogo pericoloso. In entrambi i casi l'arresto è previsto come facol-

tativo e non come obbligatorio (art. 189, comma 6 csd e art. 6, comma secondo legge n. 654/1975). In entrambe le ipotesi citate di arresto consentito a prescindere dalla conseguente applicabilità di misura cautelare si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e porto di armi in occasioni o con finalità non consentite), che concretamente pongono in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e necessariamente dolose mentre l'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quiquies* riguarda un reato di mera condotta omissiva, che non pone in concreto pericolo la sicurezza altrui punibile anche a titolo di colpa per la negligente non ottemperanza all'ordine. Mentre nelle prime due ipotesi l'arresto è quindi previsto per casi in cui appare necessario ed urgente bloccare l'autore di condotte pericolose da parte della PS che lo sorprenda in flagranza, nel caso di cui all'art. 14, comma 5-*quiquies* non emerge alcuna necessità ed urgenza di procedere all'arresto dell'autore di una condotta colposa e priva di concreta pericolosità. Sul punto va aggiunto che il giudice delle leggi nella sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità dell'arresto previsto dall'art. 189 cds ancorandola alla sua facoltatività, in quanto tale arresto «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4 subordina in via generale l'adozione di tale misura». Nel caso qui in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto prescinde da ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta e nella sua generale ed astratta necessità di applicazione si pone in contrasto con i requisiti della eccezionale necessità ed urgenza della misura imposti dall'art. 13, terzo comma Costituzione.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare ragione nell'eccezionale necessità ed urgenza di poter procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quiquies* per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450 c.p.p. comma 2 che espresamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e quindi l'imputato resti libero — contro l'autore del fatto si proceda con rito direttissimo.

Non può infine ritenersi che l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto sia collegata alla necessità di eseguire l'espulsione dell'arrestato, che di per sé può essere eseguita con accompagnamento alla frontiera in via generale, ed in modo del tutto autonomo ed indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

L'arresto obbligatorio qui previsto potrebbe essere costituzionalmente rientrante nella previsione dell'art. 13, terzo comma Cost. solo se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui egli abbia violato l'ordine di allontanamento del Questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Tale limitazione della libertà può perdurare comunque soltanto poche ore (e cioè soltanto fino a che il p.m. non ritenga di avvalersi dei poteri conferitigli dall'art. 121 disp. att. cpp o al massimo fino all'udienza di convalida, alla quale comunque il p.m. non può chiedere l'emissione di misure cautelari) e non è necessaria né per l'instaurazione del giudizio direttissimo, né per la successiva applicazione di misure cautelari, né perché in tale arco di tempo possa ottenersi l'identificazione dell'arrestato, né perché con l'arresto si interrompe una situazione di pericolo, né perché sia funzionale all'espulsione, che invece è presupposto dell'arresto stesso e comunque può essere autonomamente disposta: non è quindi apprezzabile alcun profilo di eccezionale necessità ed urgenza che renda l'arresto obbligatorio qui in esame rientrante nella previsione dell'art. 13, terzo comma Costituzione e quindi non in contrasto con la inviolabilità della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost.

Quanto al parametro dell'art. 3 Costituzione, che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze Corte costituzionale n. 26/1979; n. 103/1982; n. 409/1989; n. 341/1994 (vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 secondo cui «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse), la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14, comma 5-*quiquies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

l'art. 13, comma 13 del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede la contravvenzione dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale, punendola con l'arresto da 6 mesi ad 1 anno (si tratta della prima disobbedienza ad un ordine, ma la condotta di rientro è attiva e manifesta una intenzionalità particolarmente forte dello straniero poiché segue alla materiale attività della pubblica amministrazione che lo ha accompagnato alla frontiera coattivamente, con rilevante impegno di risorse umane e materiali). Tale contravvenzione è punita con l'arresto nella stessa misura rispetto alla contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* (disobbedienza reiterata di due ordini, ma con condotta mera-

mente omissiva e anche colposa), il che è indice inequivoco della valutazione del legislatore di pari gravità delle condotte considerate. Mentre nel primo caso l'arresto è previsto come facoltativo (art. 13, comma 13-ter), nel secondo caso esso è previsto come obbligatorio (art. 14, comma 5-quinquies);

l'art. 13, comma 13-bis del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il delitto dello straniero che rientri in Italia dopo l'espulsione disposta in sede giudiziale, punendolo con la reclusione da 1 a 4 anni. In questo caso di delitto con pena edittale fino a 4 anni è previsto l'arresto come facoltativo dall'art. 13, comma 13-ter, mentre nel caso più lieve della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-ter punita con l'arresto fino a 1 anno l'arresto è previsto come obbligatorio dal citato art. 14 comma 5-quinquies.

Dall'esame delle disposizioni sopra citate emerge quindi che anche all'interno del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nel comma 5-quinquies dell'art. 14 è irragionevole, sia poiché a situazioni di analoga gravità (art. 13, comma 13) conseguono modalità d'arresto facoltative e quindi più lievi, senza che emergano apprezzabili ragioni che giustificino il differente trattamento della libertà personale dell'arrestato nelle due ipotesi, sia perché a situazioni di maggiore gravità (art. 13, comma 13-bis) conseguono addirittura modalità di arresto facoltative e quindi più lievi, senza che vi siano ragioni specifiche che giustificino il più lieve trattamento di reati più gravi nella fase della previsione delle misure cautelari; che la questione è rilevante per la pronuncia sulla convalida dell'arresto poiché l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dello stesso farebbe venir meno il fondamento normativo della richiesta di convalida proposta dal p.m. Infatti nella fattispecie Kaled Wajedi ed Ezzedine Ali sono stati tratti in arresto perché tale misura è prevista come obbligatoria dall'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, mentre essi non sarebbero stati passibili di arresto se tale misura fosse stata prevista come facoltativa in quanto non sussistono nella fattispecie le condizioni richieste dall'art. 381, comma 4 della gravità del fatto (il reato contestato è una contravvenzione punita da 6 mesi a 1 anno), né della pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità (gli arrestati sono privi di pregiudizi penali o giudiziari e sono qui per la prima volta accusati di una contravvenzione; il fatto che essi siano clandestini sul territorio nazionale non è previsto come reato dal nostro ordinamento) o dalle circostanze del fatto (la condotta contestata è meramente passiva, di disobbedienza ad un ordine dell'autorità).

Osservato che la rilevanza della questione permane nonostante la necessaria liberazione dell'arrestato imposta dall'art. 391, comma 7 c.p.p. e «(...) trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una privazione della libertà. La rilevanza della questione, dunque, permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, comma 7 ovvero più radicalmente alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti» (Corte costituzionale n. 54/1993);

Ritenuto quindi conclusivamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma. 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, appare non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio di convalida in corso, per cui va sollevata per le ragioni sopra esposte.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, per contrasto con gli artt. 13, comma terzo e 3 Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Bologna, addì 29 gennaio 2003

Il giudice: BETTI

N. 219

*Ordinanza del 10 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Nour Malouli*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quiquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Nour Malouli, tratto in arresto a Bologna il 9 febbraio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quiquies*, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 16 gennaio 2003 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato il 16 gennaio 2003, il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis*, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-*quiquies*, d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma, della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quiquies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinquies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13, comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-ter, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-ter, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-bis e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Bologna, addì 10 febbraio 2003

Il giudice: LENZI

03C0410

N. 220

*Ordinanza del 10 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Zdenko Klisovik*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

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

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza.

Il giudice, sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Zdenko Klisovik, tratto in arresto a Bologna il 9 febbraio 2003 ai sensi dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-ter, stessa legge.

1. — Premesso che con decreto del 14 gennaio 2003 il prefetto di Bologna aveva disposto l'espulsione dell'arrestato e che, con decreto emesso e notificato il 14 gennaio 2003, il questore di Bologna gli aveva ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-bis, del t.u. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002;

premesso inoltre che l'arrestato è privo di documenti d'identità ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, non è mai stato condannato, non risulta che abbia pendenze giudiziarie e non è mai stato segnalato dalla polizia come autore di reati;

osserva che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale della norma dell'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998 riferimento alle norme degli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione. Poiché non appare manifestamente infondata, la questione deve essere sollevata anche d'ufficio.

2. — Con riferimento all'art. 13, terzo comma, della Costituzione, la norma indicata appare illegittima per le seguenti ragioni.

L'art. 13 della Costituzione prevede che «la libertà personale è inviolabile» (comma 1), che la libertà personale può essere limitata soltanto con atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla

legge (comma 2) e che soltanto «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di P.S. può adottare provvedimenti provvisori», che devono essere convalidati in tempi brevissimi dall'autorità giudiziaria (comma 3).

Il legislatore ordinario può quindi determinare i casi in cui la libertà personale può essere provvisoriamente limitata dalla P.S., ma la scelta è limitata ai «casi eccezionali di necessità ed urgenza». Poiché l'art. 14, comma 5-*quiquies*, prevede l'obbligatorietà dell'arresto quando sia accertata la flagranza della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale gravità ed urgenza che possono giustificare la limitazione provvisoria della libertà personale da parte della P.S. non possono essere valutate in concreto ma soltanto in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio.

La contravvenzione in esame per la quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza è un reato di mera condotta. L'elemento materiale del reato è il fatto dello straniero che, già espulso dal territorio dello Stato in quanto clandestino non abbia osservato l'ordine di allontanamento del questore.

La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che, mai condannato né giudicato per altri reati, non può essere giudicato socialmente pericoloso (*cf.* sentenze n. 126/1972 e n. 64/1977 della Corte costituzionale nelle quali la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale).

La permanenza clandestina dello straniero in Italia è una condizione che legittima l'espulsione ma non costituisce alcun reato e che, dipendendo dalla formale assenza di documenti d'identità, non può essere indice di per se stessa di una specifica pericolosità del soggetto.

Né la condotta punita né le condizioni dell'agente assumono quindi, nel nostro caso, quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere della P.S. di limitare la libertà personale ai sensi dell'art. 13, comma 3, Cost.

Si deve anche osservare che l'arresto obbligatorio è previsto in questo caso per una contravvenzione. Il sistema processuale vigente non prevede per le contravvenzioni l'applicazione di misure cautelari (articoli n. 280 e 287 c.p.p.). In nostro caso non fa eccezione e dunque anche nel nostro caso l'arresto non ha una funzione precautelare. Esistono altri casi in cui l'arresto è consentito a prescindere dalla successiva applicazione di misure cautelari ma si tratta di casi molto diversi dal nostro.

Un primo caso è quello previsto per il delitto di cui all'art. 189 del codice della strada (la pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari). Altri casi sono quelli previsti per le contravvenzioni previste dall'art. 4, commi 1 e 2, 4 e 5 legge n. 110/1975 se sussiste l'aggravante della finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc.

Ma è evidente nel primo di questi casi (a prescindere dal fatto che si tratta di delitto e non di contravvenzione) la necessità di un intervento immediato diretto a limitare la libertà di chi si sia dato alla fuga, abbandonando la vittima di un incidente stradale da lui cagionato e abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva (*cf.* in proposito Corte costituzionale n. 305/1996) e negli altri casi la necessità di limitare la libertà personale di persone che portino senza licenza armi proprie o improprie o, anche provvisti di licenza, in riunioni pubbliche, quando sussista l'aggravante della destinazione ad atti violenti per finalità di discriminazione o di odio razziale.

La necessità dell'arresto in flagranza privo di finalità precautelari dipende, in questi casi, dal fatto che si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e abbandono della vittima e porto d'armi in occasioni o con finalità non consentite) che pongono concretamente in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e sono necessariamente dolose. L'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quiquies*, riguarda invece una condotta meramente omissiva, che non pone in pericolo l'incolumità altrui e può essere anche colposa.

È il caso di aggiungere che la Corte cost. con la sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità della previsione dell'arresto per il delitto di cui all'art. 189 codice della strada ma in quanto l'arresto è previsto come facoltativo e quindi «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381, comma 4, subordina in via generale l'adozione di tale misura».

Nel caso in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto esclude ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta, con la conseguenza che la previsione dell'arresto potrebbe essere conforme alla norma dell'art. 13

comma 3, Cost. soltanto se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui abbia violato l'ordine di allontanamento del questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Ma l'ipotesi rende evidente il contrasto con il principio dell'inviolabilità della libertà personale previsto appunto dall'art. 13 Cost.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare una giustificazione nell'eccezionale necessità ed urgenza di procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14, comma 5-*quinquies*, per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14, comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 c.p.p. che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450, comma 2, c.p.p. che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/1992, che all'art. 13, comma 13-*ter* prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e perciò l'imputato resti libero — si proceda contro l'autore con rito direttissimo.

Né infine l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto può essere collegata alla necessità di eseguire l'espulsione immediata dell'arrestato che può essere effettuata anche con accompagnamento alla frontiera e in modo del tutto autonomo e indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

3. — Con riferimento all'art. 3 della Costituzione che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 26/1979, 103/1982, 409/1989, 394/1994 ¹⁾ la previsione dell'arresto obbligatorio parrebbe essere incostituzionale per le seguenti ragioni:

L'art. 13, comma 13, del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il fatto dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale e punisce questa condotta con l'arresto da sei mesi a un anno, cioè con una pena identica a quella prevista per la contravvenzione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter* per il caso dello straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartita dal questore.

In realtà la condotta descritta all'art. 14, comma 5-*ter*, appare meno grave di quella di cui all'art. 13, comma 13; in quest'ultimo caso lo straniero che, accompagnato coattivamente alla frontiera a mezzo della forza pubblica e fisicamente espulso dal territorio dello Stato, vi rientra, pone in essere una condotta attiva di trasgressione non solo ad un ordine legalmente dato ma anche ad attività che hanno impegnato lo Stato con risorse umane e materiali e ha quindi mostrato un atteggiamento volitivo particolarmente forte mentre la condotta di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è meramente omissiva poiché lo straniero «intimato» si limita a non adempiere l'ordine e a non presentarsi alla frontiera nel termine indicato, tiene cioè una condotta compatibile anche con la semplice colpa.

Se dunque è corretto ritenere che la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, è di gravità pari o addirittura minore rispetto a quella di cui all'art. 13, comma 13, la previsione di un arresto obbligatorio nel primo caso e facoltativo nel secondo non appare ragionevole.

Ma c'è di più. L'art. 13, comma 13-*ter*, del t.u. in esame prevede come facoltativo l'arresto anche in caso di commissione di uno dei delitti previsti dal precedente comma 13-*bis* e, fra essi, oltre a quello dello straniero già denunciato per la contravvenzione di cui al comma 13 e nuovamente espulso con accompagnamento alla frontiera, c'è anche quello di violazione dell'espulsione disposta dal giudice che, ai sensi dell'art. 16 del decreto, può essere disposta con la sentenza come sanzione sostitutiva di una condanna per reato non colposo ad una pena detentiva entro il limite di due anni e quindi anche in relazione a soggetti che hanno dimostrato già, in concreto, di essere pericolosi. È indubbio che tali soggetti devono essere ritenuti più pericolosi e il loro reingresso nello Stato più allarmante della semplice permanenza di uno straniero che non abbia obbedito all'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

¹⁾ Vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 dove si legge che «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad un'indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera diverse».

Il legislatore ha perciò trattato in maniera difforme situazioni almeno uguali (prevedendo l'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter, e quello facoltativo per la contravvenzione di cui all'art. 13, comma 13) e in maniera più grave reati di minore gravità (la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter) rispetto ai delitti di cui all'art. 13, comma 13-bis.

D'altra parte, la norma di cui all'art. 14, comma 5-ter, è diretta a sanzionare la condotta omissiva dello straniero che si sottrae all'esecuzione volontaria di un ordine dell'autorità, essendo stato questo ordine emanato perché lo straniero si trova in una particolare condizione soggettiva (privo di documenti di identificazione e dunque non passibile di espulsione coatta verso un determinato Stato) ma in sé non illecita.

L'essere clandestino e non identificabile non integra infatti alcuna ipotesi di reato.

Scegliendo inoltre il reato di natura contravvenzionale (anche per conformità con ipotesi simili come quella dell'art. 650 c.p. e dell'art. 2, legge n. 1423/1956) lo stesso legislatore ha qualificato la condotta in termini di minore gravità escludendo di applicare misure cautelari.

La previsione dell'arresto obbligatorio per l'ipotesi in esame, in contrasto con la previsione della mera facoltatività dell'arresto per fattispecie di reato di uguale o addirittura di minore gravità, è perciò censurabile per il mancato rispetto del principio della ragionevolezza.

È appena il caso di ricordare, per concludere, che il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., benché testualmente riferito ai «cittadini» deve ritenersi esteso agli stranieri, trattandosi di norma diretta alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (Corte cost. sent. n. 104/69).

4. — La questione sollevata è rilevante poiché l'arrestato è stato privato della libertà personale e obbligatoriamente tratto in arresto, senza alcun giudizio di pericolosità, per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, e condotto davanti al giudice per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo ai sensi dell'art. 558 c.p.p.

La circostanza che la mancata convalida dell'arresto determinerà la caducazione della misura non può influire sulla rilevanza della questione di legittimità. In proposito è sufficiente richiamare la sentenza n. 54/1993 della Corte costituzionale con la quale è stato, fra l'altro, affermato testualmente che nel giudizio di convalida: «la rilevanza della questione permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391, settimo comma, ovvero più radicalmente, alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti».

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge n. 87/1953;

Dichiara non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 per contrasto con gli articoli 3 e 13, comma 3, della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale:

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

Bologna, addì 10 febbraio 2003

Il giudice: LENZI

N. 221

*Ordinanza del 12 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di Morad Chirif*

Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Irragionevole 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.

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinqüies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 13, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Sulla richiesta del p.m. di convalida dell'arresto di Morad Chirif, nato in Marocco l'11 febbraio 2003, per la contravvenzione prevista e punita dall'art. 14, 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

Premesso che l'arrestato è stato espulso con regolare provvedimento del prefetto di Bologna in data 2 gennaio 2003 che successivamente in pari data il questore di Bologna gli ha ordinato di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni ai sensi dell'art. 14, comma 5-*bis* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, e che egli non ha ottemperato all'ordine, venendo arrestato a Bologna l'11 febbraio 2003 ai sensi dell'art. 14, 5-*quinqüies* d.lgs. n. 286/1998.

Rilevato che l'ordine di espulsione del prefetto e di allontanamento del questore risultano regolarmente notificati all'arrestato anche in traduzione.

Dato atto che l'arrestato è privo di documenti di identificazione validi ed è stato sottoposto a rilievi dattiloscopici per la sua identificazione, in base ai quali si è accertato che lo stesso — con le generalità con le quali è stato arrestato o eventualmente con diverse generalità — ha un unico precedente giudiziario a carico relativo alla condanna in primo grado per una contravvenzione identica a quella oggi contestatagli, emessa dal Tribunale di Bologna il 2 gennaio 2003.

Osservato che sussistono dubbi sulla legittimità costituzionale dell'arresto obbligatorio come previsto dall'art. 14, comma 5-*quinqüies* d.lgs. n. 286/1998 — come modificato dalla legge n. 189/2002 — e che la questione di legittimità di tale norma, sollevata dalla difesa, appare non manifestamente infondata per le ragioni che seguono, con essenziale riferimento ai parametri costituzionali di cui agli artt. 13 e 3 Costituzione.

Quanto al parametro dell'art. 13, terzo comma, Costituzione, che consente provvedimenti limitativi della libertà personale da parte della PS solo «in casi eccezionali di necessità ed urgenza indicati tassativamente dalla legge». La previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14 comma 5-*quinqüies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

la tutela costituzionale della libertà personale è assoluta: essa viene definita come inviolabile al primo comma, ne è consentita la limitazione solo con provvedimento dell'autorità giudiziaria e nei casi previsti dalla legge al secondo comma, al terzo comma ne è consentita una eccezionale limitazione temporanea ad opera della PS solo se successivamente convalidata dall'autorità giudiziaria e nei casi «eccezionali di necessità ed urgenza» previsti dalla legge. Al terzo comma — diversamente dal secondo — è prevista quindi una riserva di legge qualificata poiché al legislatore ordinario non spetta di determinare liberamente i casi in cui la libertà personale può venire provvisoriamente limitata dalla PS, ma può farlo solo nei casi eccezionali di necessità ed urgenza.

la giurisprudenza costituzionale ha chiarito le nozioni di eccezionalità, necessità ed urgenza che giustificano l'arresto obbligatorio. Proprio perché l'art. 14 comma 5-*quinqüies* prevede l'obbligatorietà dell'arresto ogni volta che si accerti la fragranza della contravvenzione dell'art. 14 comma 5-*ter*, le condizioni di eccezionale necessità ed urgenza della misura precautelare debbono essere valutate in astratto in relazione al reato a cui è collegata la previsione dell'arresto obbligatorio e non ne è consentita una modulazione in relazione al caso concreto.

la condotta contravvenzionale a cui è collegato l'arresto obbligatorio è quella dello straniero già espulso dal territorio nazionale in quanto clandestino ed inottemperante al successivo ordine di allontanamento del que-

store: si tratta cioè di un reato di mera condotta, di doppia disobbedienza ad un ordine dell'autorità, dato prima nella forma del decreto di espulsione e dopo con l'ordine di allontanamento. La struttura del reato non prevede quindi né la lesione o la messa in pericolo di un bene costituzionalmente protetto, né una condizione soggettiva di pericolosità specifica dell'autore, che non è già imputato o condannato per altri reati, non è socialmente pericoloso (vedi Corte costituzionale n. 64/1977 in cui la legittimità dell'arresto era collegata al preesistente accertamento giudiziale delle condizioni di pericolosità sociale), né versa in una condizione di pericolosità specifica per le sue condizioni personali (vedi Corte costituzionale n. 126/1972 in cui la legittimità dell'arresto era collegata all'ubriachezza in atto): va infatti considerato che la clandestinità sul territorio dello stato, cioè la permanenza dello straniero in Italia senza i documenti che la legittimano formalmente, è condizione che legittima l'espulsione ma che non integra alcun reato e che, proprio perché è collegata alla formale assenza di documenti, non può essere indice di per sé di una specifica pericolosità del soggetto (si pensi all'innumerabile numero di «badanti» che per periodi lunghissimi lavorano irregolarmente nelle famiglie italiane in condizioni di clandestinità, per i quali è evidente l'assenza di ogni pericolosità sociale). Per quanto descritto nella fattispecie tipica del reato, né la condotta punita né le condizioni dell'agente appaiono quindi assumere quei connotati di eccezionale necessità ed urgenza che giustificano il potere limitativo della libertà personale da parte della PS ai sensi del terzo comma dell'art. 13 Cost.

L'arresto è in questo caso obbligatoriamente previsto per una contravvenzione punita con l'arresto da sei mesi ad un anno. Il sistema processuale vigente non consente l'applicazione di misure cautelari personali per contravvenzioni (artt. 280 e 287 cpp), il che rende evidente come in questo caso l'arresto non sia in alcun modo collegato alla successiva applicazione di una misura cautelare. Esso si affianca ad altri eccezionali casi in cui è consentito l'arresto a prescindere dalla successiva applicazione di misura cautelare, ma si discosta da tali ipotesi per aspetti molto rilevanti. Significativo è il raffronto con le ipotesi di arresto in flagranza previsto per il delitto p.p. dall'art. 189 cds (la cui pena edittale è inferiore ai limiti che consentono l'applicazione di misure cautelari) e per le contravvenzioni p.p. dai commi primo e secondo art. 4 legge n. 110/1975 o dai commi quarto e quinto dello stesso articolo, in questo caso se aggravate dalla finalità di discriminazione o odio etnico, razziale ecc. Nella prima ipotesi l'arresto è consentito per consentire «la possibilità di un intervento immediato di chi si sia dato alla fuga, abbia abbandonato le vittime di incidenti stradali a lui riconducibili ed abbia messo in pericolo la sicurezza individuale e collettiva» (Corte costituzionale n. 305/1996).

Nel secondo caso l'arresto consente che le forze di PS limitino la libertà personale di soggetti in possesso di armi o oggetti atti ad offendere nel corso di riunioni pubbliche (commi quarto e sesto o con armi od oggetti atti ad offendere fuori dalla propria abitazione il cui possesso sia destinato specificamente a finalità di discriminazione o odio razziale (commi primo e secondo, aggravati dall'art. 3 comma 1 d.l. n. 122/1993), condotte entrambe evidentemente riconducibili ad un pericolo per la sicurezza individuale e collettiva evitabile soltanto con la materiale apprensione del soggetto armato ed il suo allontanamento dal luogo pericoloso. In entrambi i casi, l'arresto è previsto come facoltativo e non come obbligatorio (art. 189 comma sesto cds e art. 6 comma secondo legge n. 654/1975). In entrambe le ipotesi citate di resto consentito a prescindere dalla conseguente applicabilità di misura cautelare si tratta di condotte attive (lesioni personali con conseguente fuga e porto di armi in occasioni o con finalità non consentite), che concretamente pongono in pericolo la sicurezza individuale e collettiva e necessariamente dolose, mentre l'arresto previsto dall'art. 14, comma 5-*quinqüies* riguarda un reato di mera condotta omissiva, che non pone in concreto pericolo la sicurezza altrui, punibile anche a titolo di colpa per la negligente non ottemperanza all'ordine. Mentre nelle prime due ipotesi l'arresto è quindi previsto per casi in cui appare necessario ed urgente bloccare l'autore di condotte pericolose da parte della PS che lo sorprenda in flagranza, nel caso di cui all'art. 14 comma 5-*quinqüies* non emerge alcuna necessità ed urgenza di procedere all'arresto dell'autore di una condotta colposa e priva di concreta pericolosità. Sul punto va aggiunto che il giudice delle leggi nella sentenza n. 305/1996 ha confermato la legittimità dell'arresto previsto dall'art. 189 cds ancorandola alla sua facoltatività, in quanto tale arresto «richiede pur sempre la sussistenza, nei singoli casi concreti, dei presupposti ai quali l'art. 381 comma quarto subordina in via generale l'adozione di tale misura». Nel caso qui in esame invece l'obbligatorietà dell'arresto prescinde da ogni valutazione sulla concreta pericolosità della condotta e nella sua generale ed astratta necessità di applicazione si pone in contrasto con i requisiti della eccezionale necessità ed urgenza della misura imposti dall'art. 13 terzo comma Costituzione.

L'arresto obbligatorio non potrebbe neppure trovare ragione nell'eccezionale necessità ed urgenza di poter procedere al rito direttissimo imposto dallo stesso art. 14 comma 5-*quinqüies* per l'accertamento della contravvenzione dell'art. 14 comma 5-*ter*. Il rito direttissimo nel nostro ordinamento non è infatti vincolato alla necessaria

presenza dell'imputato in udienza, come appare dall'art. 449 che lo prevede in tutti i casi in cui l'imputato — non arrestato né detenuto — abbia reso confessione, nei casi previsti dall'art. 450 cpp comma secondo che espressamente dispone le regole processuali per l'ipotesi di citazione a giudizio dell'imputato a piede libero, oltre che nei casi previsti dallo stesso d.lgs n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, che all'art. 13 comma 13-ter prevede ipotesi di arresto facoltativo disponendo che in ogni caso — e quindi anche quando la facoltatività dell'arresto non sia stata esercitata e quindi l'imputato resti libero — contro l'autore del fatto si proceda con rito direttissimo.

Non può infine ritenersi che l'eccezionale necessità ed urgenza dell'arresto sia collegata alla necessità di eseguire l'espulsione dell'arrestato, che di per sé può essere eseguita con accompagnamento alla frontiera in via generale, ed in modo del tutto autonomo ed indipendente dall'arresto, ai sensi dell'art. 13 comma 4 d.lgs n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

L'arresto obbligatorio qui previsto potrebbe essere costituzionalmente rientrante nella previsione dell'art. 13, terzo comma Cost. solo se si ritenesse eccezionalmente necessario ed urgente limitare la libertà di uno straniero tutte le volte in cui egli abbia violato l'ordine di allontanamento del Questore successivo alla sua espulsione dal territorio nazionale. Tale limitazione della libertà può perdurare comunque soltanto poche ore (e cioè soltanto fino a che il p.m. non ritenga di avvalersi dei poteri conferitigli dall'art. 121 disp. att. cpp o al massimo fino all'udienza di convalida, alla quale comunque il p.m. non può chiedere l'emissione di misure cautelari) e non è necessaria né per l'instaurazione del giudizio direttissimo, né per la successiva applicazione di misure cautelari, né perché in tale arco di tempo possa ottenersi l'identificazione dell'arrestato, né perché con l'arresto si interrompe una situazione di pericolo, né perché sia funzionale all'espulsione, che invece è presupposto dell'arresto stesso e comunque può essere autonomamente disposta: non è quindi apprezzabile alcun profilo di eccezionale necessità ed urgenza che renda l'arresto obbligatorio qui in esame rientrante nella previsione dell'art. 13, terzo comma Costituzione e quindi non in contrasto con la inviolabilità della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost.

Quanto al parametro dell'art. 3 Costituzione, che impone al legislatore il rispetto del limite della ragionevolezza come qualificato nelle sentenze Corte costituzionale n. 26/1979; n. 103/1982; n. 409/1989; n. 341/1994 (vedi anche Corte costituzionale n. 53/58 secondo cui «non si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse), la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nell'art. 14 comma 5-*quinqüies* appare contrastarvi per le seguenti ragioni:

L'art. 13 comma 13 del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede la contravvenzione dello straniero che, espulso e materialmente accompagnato alla frontiera, rientri nel territorio nazionale, punendola con l'arresto da sei mesi ad un anno (si tratta della prima disobbedienza ad un ordine, ma la condotta di rientro è attiva e manifesta una intenzionalità particolarmente forte dello straniero poiché segue alla materiale attività della pubblica amministrazione che lo ha accompagnato alla frontiera coattivamente, con rilevante impegno di risorse umane e materiali). Tale contravvenzione è punita con l'arresto nella stessa misura rispetto alla contravvenzione prevista dall'art. 14 comma 5-*ter* (disobbedienza reiterata di due ordini, ma con condotta meramente omissiva e anche colposa), il che è indice inequivoco della valutazione del legislatore di pari gravità delle condotte considerate. Mentre nel primo caso l'arresto è previsto come facoltativo (art. 13 comma 13-*ter*), nel secondo caso esso è previsto come obbligatorio (art.14 comma 5-*quinqüies*).

L'art. 13, comma 13-*bis* del d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002 prevede il delitto dello straniero che rientri in Italia dopo l'espulsione disposta in sede giudiziale, punendolo con la reclusione da uno a quattro anni. In questo caso di delitto con pena edittale fino a quattro anni è previsto l'arresto come facoltativo dall'art. 13 comma 13-*ter*, mentre nel caso più lieve della contravvenzione dell'art. 14 comma 5-*ter* punita con l'arresto fino a un anno l'arresto è previsto come obbligatorio dal citato art. 14 comma 5-*quinqüies*.

Dall'esame delle disposizioni sopra citate emerge quindi che anche all'interno del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, la previsione dell'arresto obbligatorio contenuta nel comma 5-*quinqüies* dell'art. 14 è irragionevole, sia poiché a situazioni di analoga gravità (art. 13 comma 13) conseguono modalità d'arresto facoltative e quindi più lievi, senza che emergano apprezzabili ragioni che giustifichino il differente trattamento della libertà personale dell'arrestato nelle due ipotesi, sia perché a situazioni di maggiore gravità (art. 13 comma 13-*bis*) conseguono addirittura modalità di arresto facoltative e quindi più lievi, senza che vi siano ragioni specifiche che giustifichino il più lieve trattamento di reati più gravi nella fase della previsione delle misure precautelari; che la questione è «rilevante per la pronuncia sulla convalida dell'arresto poiché l'eventuale declaratoria

di illegittimità costituzionale dello stesso farebbe venir meno il fondamento normativo della richiesta di convalida proposta dal PM. Infatti nella fattispecie Morad Chirif è stato tratto in arresto perché tale misura è prevista come obbligatoria dall'art. 14 comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998, mentre egli non sarebbe stato passibile di arresto se tale misura fosse stata prevista come facoltativa in quanto non sussistono nella fattispecie le condizioni richieste dall'art. 381 comma quarto della gravità del fatto (il reato contestato è una contravvenzione punita da sei mesi a un anno), né della pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità (l'arrestato ha una sola condanna in primo grado per una contravvenzione); il fatto che egli sia clandestino sul territorio nazionale non è previsto come reato dal nostro ordinamento) o dalle circostanze del fatto (la condotta contestata è meramente passiva, di disobbedienza ad un ordine dell'autorità).

Osservato che la rilevanza della questione permane nonostante la necessaria liberazione dell'arrestato imposta dall'art. 391, settimo comma cpp e «(..) trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una privazione della libertà. La rilevanza della questione, dunque, permane, trattandosi di stabilire se la liberazione dell'arrestato debba considerarsi conseguente all'applicazione dell'art. 391 settimo comma ovvero più radicalmente alla caducazione con effetto retroattivo della disposizione in base alla quale gli arresti furono eseguiti» (Corte costituzionale n. 54/1993;

Ritenuto quindi conclusivamente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-*quinquies* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge 189/2002, nella parte in cui prevede come obbligatorio l'arresto per il reato previsto dall'art. 14 comma 5-*ter*, appare non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio di convalida in corso, per cui va sollevata per le ragioni sopra esposte.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 legge n. 87/1953;

Ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, per contrasto con gli artt. 13, terzo comma e 3, Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle Camere.

Bologna, addì 12 febbraio 2003

Il giudice: BETTI

03C0412

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
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

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

cap	località	libreria	indirizzo	pref.	tel.	fax
80139	NAPOLI	LIBRERIA MAJOLO PAOLO	Via C. Muzy, 7	081	282543	269898
80134	NAPOLI	LIBRERIA LEGISLATIVA MAJOLO	Via Tommaso Caravita, 30	081	5800765	5521954
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 BIBLIOPILA	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.	Via Pallone 20/c	045	8009525	8038392
36100	VICENZA	LIBRERIA GALLA 1880	Viale Roma, 14	0444	225225	225238

MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

Le richieste per corrispondenza devono essere inviate all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Gestione Gazzetta Ufficiale - Piazza G. Verdi, 10 - 00100 Roma, versando l'importo, maggiorato delle spese di spedizione, a mezzo del c/c postale n. 16716029.

Le inserzioni, come da norme riportate nella testata della parte seconda, si ricevono con pagamento anticipato, presso le agenzie in Roma e presso le librerie concessionarie.

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

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

Vendite
☎ 800-864035 - Fax 06-85084117

Ufficio inserzioni
☎ 800-864035 - Fax 06-85082242

Numero verde
☎ 800-864035

GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2003 (Salvo conguaglio)*

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 219,04)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 109,52)</i>	- annuale € 397,47 - semestrale € 217,24
Tipo A1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi i soli supplementi ordinari contenenti i provvedimenti legislativi: <i>(di cui spese di spedizione € 108,57)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 54,28)</i>	- annuale € 284,65 - semestrale € 154,32
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)</i>	- annuale € 67,12 - semestrale € 42,06
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)</i>	- annuale € 166,66 - semestrale € 90,83
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)</i>	- annuale € 64,03 - semestrale € 39,01
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)</i>	- annuale € 166,38 - semestrale € 89,19
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 344,93)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 172,46)</i>	- annuale € 776,66 - semestrale € 411,33
Tipo F1 Abbonamento ai fascicoli della serie generale inclusi i soli supplementi ordinari con i provvedimenti legislativi e ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 234,45)</i> <i>(di cui spese di spedizione € 117,22)</i>	- annuale € 650,83 - semestrale € 340,41

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A, A1, F, F1 comprende gli indici mensili integrando con la somma di € **80,00** il versamento relativo al tipo di abbonamento della Gazzetta Ufficiale - parte prima - prescelto, si riceverà anche l'Indice repertorio annuale cronologico per materie anno 2003.

BOLLETTINO DELLE ESTRAZIONI

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **86,00**

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **55,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 0,77
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Bollettino Estrazioni, ogni 16 pagine o frazione	€ 0,80
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 5,00

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II (inserzioni)

Abbonamento annuo <i>(di cui spese di spedizione € 120,00)</i>	€ 318,00
Abbonamento semestrale <i>(di cui spese di spedizione € 60,00)</i>	€ 183,50
Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione)	€ 0,85

I.V.A. 20% inclusa

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 188,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni	€ 175,00
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 17,50

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

Per l'estero i prezzi di vendita, in abbonamento ed a fascicoli separati, anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste.

N.B. - Gli abbonamenti annui decorrono dal 1° gennaio al 31 dicembre, i semestrali dal 1° gennaio al 30 giugno e dal 1° luglio al 31 dicembre.

Restano confermati gli sconti in uso applicati ai soli costi di abbonamento

ABBONAMENTI UFFICI STATALI

Resta confermata la riduzione del 52% applicata sul solo costo di abbonamento al netto delle spese di spedizione

* tariffe postali di cui al Decreto 13 novembre 2002 (G.U. n. 289/2002) e D.P.C.M. 27 novembre 2002 n. 294 (G.U. 1/2003) per soggetti iscritti al R.O.C.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 3 0 4 3 0 *

€ 8,00