

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 144° — Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 2 luglio 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. 219. Sentenza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Comunicazioni alla stampa di un membro del Parlamento, circa la sua partecipazione a un convegno organizzato dalla Commissione parlamentare antimafia - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa nei suoi confronti - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Rigetto - Insindacabilità delle dichiarazioni oggetto del conflitto - Potere di deliberare in tal senso spettante al Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 27 gennaio 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

Pag. 13

N. 220. Sentenza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Rilevanza della questione - Eccepite difetto - Conseguente eccezione di inammissibilità - Applicabilità della disciplina censurata nel giudizio *a quo* - Rigetto dell'eccezione.**

**Rilevanza della questione - Insufficiente motivazione - Eccepite inammissibilità - Insussistenza.**

**Oggetto e profilo della questione - Vizio di eccesso di delega - Censura attinente al merito della norma - Insussistenza.**

***Petitum* - Eccezione di inammissibilità - Richiesta di sentenza di tipo additivo comportante scelte discrezionali - Esclusione.**

**Elezioni - Elettorato passivo - Cause di incompatibilità con le cariche elettive locali - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primary di divisione ospedaliero dell'unità sanitaria locale - Abrogazione della relativa disposizione di legge - Prospettato eccesso dalla delega al «coordinamento in testo unico» delle norme vigenti, nonché contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità, di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274, comma 1, lett. 1).
- Costituzione, artt. 76, 97 e 3; legge 3 agosto 1999, n. 265, art. 31.

**Elezioni - Elettorato passivo - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primary di divisione ospedaliero dell'unità sanitaria locale - Mancata previsione - Prospettato eccesso dalla delega al «coordinamento in testo unico» delle norme vigenti, nonché contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità, di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 63 e 66.
- Costituzione, artt. 76, 97 e 3.

**Elezioni - Elettorato passivo - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primary ospedaliero nella locale unità sanitaria - Mero riferimento a norma abrogata - Difetto di motivazione della questione - Inammissibilità.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 275.
- Costituzione, artt. 76 e 77 .....

» 18

N. 221. Sentenza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Oggetto del giudizio - Individuazione - Necessario riferimento a singole disposizioni anziché all'intero testo della legge impugnata.**

– Legge 30 marzo 2001, n. 152, artt. 2, 3, 14 e 15.

**Previdenza e assistenza sociale - Istituti di patronato e di assistenza sociale - Disciplina statale sulla costituzione, gestione e riconoscimento degli istituti - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Prospettato esaurimento delle competenze regionali, con trattamento discriminatorio della Regione rispetto alle Province di Trento e Bolzano e con pregiudizio del buon andamento amministrativo - Applicabilità delle disposizioni censurate agli istituti operanti a livello nazionale e non già a quelli regionali - Non fondatezza della questione.**

– Legge 30 marzo 2001, n. 152, artt. 2, 3, 14 e 15.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 116; statuto Regione Valle d'Aosta, artt. 3, 4 e 38 ..... Pag. 30

N. 222. Sentenza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Animali esotici - Norme sulla detenzione e sul commercio - Prospettata incidenza sulle materie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - Carattere aggiuntivo, e non sostitutivo rispetto alla normativa dello Stato, della legge regionale impugnata - Non fondatezza della questione.**

– Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *q*) e *s*).

**Regione Marche - Animali esotici - Norme sulla detenzione e sul commercio - Prospettato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, posti per l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria - Mancata individuazione delle disposizioni specificamente vulnerate - Inammissibilità della questione.**

– Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12.

– Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ..... » 34

N. 223. Ordinanza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Elezioni regionali - Elettorato passivo - Cause di incompatibilità alla carica di consigliere regionale - Lite pendente con la Regione - Determinazione della decadenza dalla carica soltanto a seguito di condanna definitiva - Prospettata irragionevole differenziazione di disciplina dei consiglieri comunali e provinciali rispetto ai consiglieri regionali - Disomogeneità delle posizioni a confronto - Manifesta infondatezza della questione.**

– Legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 3, primo comma, numero 4.

– Costituzione, artt. 3 e 122 ..... » 40

N. 224. Ordinanza 4 - 24 giugno 2003.

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un membro del Parlamento, per reato di diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Cosenza, sezione GIP - GUP - Delibazione preliminare di ammissibilità - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

– Deliberazione della Camera dei deputati 9 novembre 1999.

– Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma ..... » 43

n. 225. Ordinanza 4 - 24 giugno 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Richiesta di applicazione della pena - Dissenso del pubblico ministero - Omessa previsione della possibilità che il giudice valuti la mancanza di giustificazione del dissenso e che pronunci sentenza di accoglimento della richiesta anche all'esito del giudizio abbreviato - Prospettata, irragionevole, discriminazione tra imputati, con violazione del buon andamento e della ragionevole durata del processo - Manifesta infondatezza della questione.**

– Cod. proc. pen., art. 448.

– Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111, secondo comma .....

Pag. 46

#### ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 aprile 2003 (della Regione Marche).

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Fissazione di principi e criteri direttivi per l'emanazione di norme statali di dettaglio in materie (quali la «tutela e sicurezza del lavoro» e la «formazione e istruzione professionale») di competenza delle Regioni - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti ed esclusive - Incidenza sulla funzione regolamentare ed amministrativa spettante alle Regioni nelle medesime materie, nonché sulla competenza delle Regioni relativa all'organizzazione amministrativa dei propri dipendenti.**

– Legge 14 febbraio 2003, n. 30.

– Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro - Previsioni riguardanti la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, il sistema del collocamento pubblico, la riserva allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti alla UE, il mantenimento alle province delle funzioni amministrative attribuite dal d.lgs. n. 469/1997, il coordinamento tra operatori pubblici e privati, il coordinamento delle discipline sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro e sul lavoro dei cittadini extracomunitari, il regime autorizzatorio per gli intermediari pubblici e la somministrazione di mano d'opera - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni - Assenza del necessario coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione.**

– Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 1, commi 1 e 2, lett. a), b), c), d), e), f), h), l) e m).

– Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo, secondo e terzo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio - Previsione di interventi di politica attiva del lavoro e di aspetti dell'attività di formazione professionale - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni.**

– Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 2, comma 1, lett. b), c), d), e), f), h) e i).

– Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale - Previsione di interventi di politica attiva del lavoro - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro».**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 3, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro - Previsioni attinenti alla vigilanza sul lavoro - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, commi 1 e 2, lett. *a)*, *f)* e *g)*.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.....

Pag. 49

- N. 42. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2003 (della Regione Toscana).

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro - Previsioni riguardanti la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, la modernizzazione del sistema del collocamento pubblico e le relative sanzioni amministrative, la riserva allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro, il mantenimento alle province delle funzioni amministrative attribuite dal d.lgs. n. 469/1997, il coordinamento tra operatori pubblici e privati per il miglior funzionamento del mercato del lavoro, il regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, l'abrogazione espressa di tutte le normative incompatibili con gli emanandi decreti delegati - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») e residuale (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa - Inidoneità dei decreti delegati a determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente - Allocazione diretta da parte dello Stato di funzioni amministrative in materie di competenza regionale.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 1, commi 1 e 2, lett. *a)*, *b)*, punti 2 e 3, *d)*, *e)*, *f)*, *l)* e *o)*.
- Costituzione, artt. 76, 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio - Previsione di aiuti all'occupazione, di misure attinenti alle politiche attive del lavoro e di aspetti attinenti all'attività di formazione professionale - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Improprio utilizzo dei decreti delegati per determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 2.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Procedimento di adozione e approvazione dei decreti delegati - Prevista allegazione agli schemi di decreti del parere della Conferenza unificata - Assenza di meccanismi di codecisione paritaria tra Stato e Regioni - Inosservanza della procedura rinforzata prevista dalla legge costituzionale n. 3/2001 per i progetti di legge riguardanti le materie di legislazione regionale concorrente - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro - Mancato riconoscimento delle competenze regionali in tema di vigilanza sul lavoro - Mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di approvazione dei decreti relativi - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro».**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, commi 1, 2, lett. g), e 3.
- Costituzione, art. 117 .....

Pag. 55

N. 381. Ordinanza del giudice di pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

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

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

» 60

N. 382. Ordinanza del giudice di pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

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

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

» 62

N. 383. Ordinanza del giudice di pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione, oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274/2000 - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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

» 64

N. 384. Ordinanza del giudice di pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

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

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

Pag. 65

N. 385. Ordinanza del Giudice di Pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione, oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274/2000 - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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

» 67

N. 386. Ordinanza del Tribunale di Termini Imerese del 19 febbraio 2003.

**Elezioni - Regione Sicilia - Assessori comunali collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di esercizio del mandato - Indennità di carica - Previsto raddoppio solo per i comuni con popolazione inferiore a diecimila o superiore a cinquantamila abitanti - Conseguente esclusione del raddoppio per gli assessori di comuni tra i diecimila e cinquantamila abitanti - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto all'elettorato passivo.**

- Legge della Regione Siciliana 12 novembre 1996 n. 41, art. 3; legge della Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19, art. 12.
- Costituzione, artt. 3 e 51 .....

» 69

N. 387. Ordinanza del giudice di pace di Ferrara del 17 febbraio 2003.

**Titoli di credito - Assegno bancario - Pagamento nel termine di sessanta giorni dalla levata del protesto - Possibilità per il traente di ottenere la cancellazione dall'archivio informatico dei protesti - Esclusione - Violazione del principio di eguaglianza - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al debitore cambiario adempiente nel «termine di grazia» - Incidenza sul diritto del cittadino ad intraprendere o continuare una attività economica - Compromissione dell'accesso al credito.**

- Legge 12 febbraio 1955, n. 77, art. 4, comma 1 [come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 18 agosto 2000, n. 235].
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 41 e 47, primo comma .....

» 73

N. 388. Ordinanza del tribunale di Padova del 12 febbraio 2001.

**Processo penale - Citazione del responsabile civile - Ipotesi di responsabilità civile ex lege derivanti dalla normativa sugli infortuni sul lavoro, sulla previdenza sociale e dall'art. 28 Cost. - Citazione a richiesta dell'imputato - Mancata previsione - Disparità di trattamento dell'imputato chiamato al risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto per lo stesso fatto in sede civile.**

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione artt. 3, 24 e 97 .....

» 75

N. 389. Ordinanza del Tribunale di Savona del 16 aprile 2003.

**Sanità pubblica - Regione Liguria - Beni del patrimonio mobiliare ed immobiliare già di proprietà dei comuni con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali - Passaggio in proprietà alle A.S.L. - Esorbitanza della norma censurata, ricalcante il contenuto dell'art. 5 del decreto legislativo n. 502/1992, rispetto alla legge di delega n. 421/1992 - Incidenza sul principio di autonomia degli enti locali.**

– Legge della Regione Liguria 8 agosto 1994, n. 42, artt. 44 e 45.

– Costituzione, artt. 5, 76 e 128 ..... Pag. 79

N. 390. Ordinanza del Tribunale di Lodi del 14 febbraio 2003.

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile successivo alla scadenza dei termini per le deduzioni istruttorie di cui all'art. 184 cod. proc. civ. - Poteri delle parti originarie rispetto alla nuova domanda formulata con l'atto di intervento - Facoltà di depositare documenti e indicare nuovi mezzi di prova - Mancata previsione - Violazione del diritto di agire in giudizio, comprensivo del diritto alla prova - Contrasto con il principio secondo cui «il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità» - Irragionevolezza.**

– Codice di procedura civile, art. 268, comma secondo.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile - Potere-dovere del giudice di fissare (nel rispetto dei termini per comparire, di cui all'art. 163-bis cod. proc. civ.) una nuova udienza, almeno venti giorni prima della quale le parti originarie potranno depositare memorie, nonché di disporre che ad esse sia notificato il provvedimento di fissazione - Mancata previsione - Alterazione della parità delle parti nel processo - Sostanziale attribuzione al terzo di un «vantaggio processuale» - Lesione del diritto di azione e difesa delle parti originarie - Richiamo alla sentenza n. 193/1983 della Corte costituzionale.**

– Codice di procedura civile, art. 268.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**In subordine: Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile - Fissazione da parte del giudice istruttore (ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione) del termine eventuale di cui all'art. 183, ultimo comma, cod. proc. civ. nella udienza di comparizione del terzo, e decorrenza dei termini di cui all'art. 184 cod. proc. civ. con riferimento alla udienza successiva a quella di comparizione - Mancata previsione - Diversità di disciplina rispetto all'ipotesi di chiamata in causa del terzo chiesta al giudice dall'attore a seguito delle difese svolte dal convenuto (art. 269, comma quinto, cod. proc. civ.) - Violazione del diritto di difesa delle parti originarie del processo.**

– Codice di procedura civile, art. 268.

– Costituzione, artt. 3, 24 e 111 ..... » 81

N. 391. Ordinanza del magistrato di sorveglianza di Bologna del 1° marzo 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 alternativa alla detenzione - Possibilità per il giudice di valutare la necessità di applicare tale sanzione alla stregua delle altre misure alternative e comparativamente con queste - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra detenuti extracomunitari - Violazione del principio di non colpevolezza.**

– D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 5, sostituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

– Costituzione, artt. 3 e 27 ..... » 89

- N. 392. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione e nullità del decreto di citazione a giudizio in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... Pag. 91
- N. 393. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002 .
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione e nullità del decreto di citazione a giudizio in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... » 92
- N. 394. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... » 93
- N. 395. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... » 93
- N. 396. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... » 94
- N. 397. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.
- Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**
- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... » 95

N. 398. Ordinanza del giudice di pace di Firenze del 17 dicembre 2002.

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma ..... Pag. 95

N. 399. Ordinanza del Tribunale di Piacenza del 10 marzo 2003.

**Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Obbligo per il giudice di rilasciare all'atto di convalida dell'arresto il nulla osta all'espulsione - Partecipazione al processo dello straniero espulso subordinata ad autorizzazione amministrativa - Contrasto con le norme costituzionali che assicurano allo straniero lo svolgimento di una adeguata ed effettiva attività difensiva - Violazione delle norme costituzionali che prevedono l'obbligo per il giudice di espletare ogni opportuna indagine circa la sussistenza dell'impossibilità di accompagnamento immediato e di eventuali cause ostative all'espulsione - Contrasto con il principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13, commi 3 e 13, 14, comma 5-ter, e 17, come modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 13, 24, 27 e 111 ..... » 96

N. 400. Ordinanza del Tribunale di Milano del 12 febbraio 2003.

**Reati e pene - Delega al Governo per la riforma del diritto societario - Disciplina degli illeciti penali ed amministrativi riguardanti le società commerciali - Falsità in bilancio - Principi e criteri direttivi - Necessità, ai fini della sussistenza del reato, che le informazioni false od omesse siano rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative - Necessità di idonei parametri per i casi di valutazioni estimative - Carenza di principi e criteri direttivi effettivamente idonei ad orientare l'attività normativa del Governo.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 11, comma 1, lett. a), n. 1.
- Costituzione art. 76.

**Reati e pene - False comunicazioni sociali - Previsione di soglie di punibilità - Indeterminatezza della norma incriminatrice - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale - Lesione del principio di eguaglianza sotto diversi profili - Violazione del principio della riserva assoluta di legge - Contrasto con la normativa comunitaria in materia.**

- Codice civile art. 2621, commi 3 e 4, come modificati dal d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione artt. 3, 25, 76 e 117, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE 17 dicembre 1997, ratificata con legge 29 settembre 2000, n. 300 ..... » 99

N. 401. Ordinanza della Corte di appello di Roma dell'8 aprile 2003.

**Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione per mutamento del giudice persona fisica - Utilizzabilità, mediante lettura, dell'attività istruttoria dibattimentale già compiuta - Necessità, nell'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, del consenso di ciascuna delle parti - Lesione del principio della parità delle parti - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.**

– Codice di procedura penale, art. 511.

– Costituzione art. 111 ..... Pag. 106

N. 402. Ordinanza del Tribunale di Trento del 10 marzo 2003.

**Imposte e tasse - Imposta di soggiorno - Disciplina della Regione Trentino-Alto Adige - Contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.**

– Legge della Regione Trentino-Alto Adige 29 agosto 1976, n. 10 (e successive modificazioni).

– Costituzione, artt. 3, 41, 52, 119 e 129; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 5 e 72 (nuovo e vecchio testo); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, art. 3 ..... » 108

N. 403. Ordinanza del Tribunale di Milano del 13 marzo 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 - Arresto obbligatorio in flagranza - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri reati contravvenzionali anche di maggiore gravità - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

– Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinq*ues, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.

– Costituzione, artt. 3 e 13 ..... » 109

# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 219

*Sentenza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Comunicazioni alla stampa di un membro del Parlamento, circa la sua partecipazione a un convegno organizzato dalla Commissione parlamentare antimafia - Procedimento penale per diffamazione a mezzo stampa nei suoi confronti - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Rigetto - Insindacabilità delle dichiarazioni oggetto del conflitto - Potere di deliberare in tal senso spettante al Senato della Repubblica.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 27 gennaio 2000.
- Costituzione, art. 68, 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

### SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera del 27 gennaio 2000 del Senato della Repubblica relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal sen. Roberto Centaro nei confronti del dott. Giancarlo Caselli, promosso con ricorso del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma - Ufficio 16, notificato il 20 novembre 2000, depositato in cancelleria il 6 dicembre successivo ed iscritto al n. 58 del registro conflitti 2000.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

Udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il giudice relatore Giovanni Maria Flick.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso del 2 giugno 2000, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in relazione alla deliberazione assunta dalla Assemblea nella seduta del 27 gennaio 2000, con la quale — approvando la proposta formulata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (Doc. IV-*quater*, n. 50) — è stato affermato che i fatti per i quali pende procedimento penale a carico del senatore Roberto Centaro, concernono opinioni espresse dal medesimo parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni.

Il ricorrente premette che — a seguito della querela proposta il 17 luglio 1998 dal dott. Giancarlo Caselli — era stato richiesto il rinvio a giudizio del senatore Centaro per il reato di diffamazione aggravata a mezzo stampa, in relazione alle dichiarazioni rese da quest'ultimo nel corso di una conferenza stampa tenutasi a Roma il precedente 9 luglio, unitamente agli onorevoli Filippo Mancuso, Tiziana Maiolo e Gianfranco Micciché; dichiarazioni che, successivamente diffuse da varie agenzie giornalistiche, avevano tratto origine dal rifiuto dei parlamentari del gruppo di «Forza Italia» di partecipare ad un convegno sul riciclaggio, organizzato a Palermo per i giorni immediatamente successivi dalla Commissione parlamentare «antimafia», della quale il senatore Centaro era componente. Illustrando alla stampa le ragioni di tale rifiuto, esso aveva stigmatizzato l'«intollerabile metodo di indagine con cui la Procura siciliana e di Milano operano nei confronti di Silvio Berlusconi, con una strategia di delegittimazione e di epurazione politica attraverso lo strumento giudiziario ... e le indagini di Palermo proprio sul riciclaggio che si fondano su dichiarazioni *de relato* dimostrano un settarismo di stampo ideologico» (Adnkronos); così offendendo, secondo l'accusa, la reputazione del dott. Giancarlo Caselli, titolare, all'epoca, della Procura della Repubblica di Palermo.

Il ricorrente sottolinea in particolare come la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari avesse motivato la proposta di insindacabilità rilevando che il convegno in questione era stato promosso proprio dalla Commissione parlamentare «antimafia» e costituiva, pertanto, una attività inerente i compiti propri di tale organo; con la conseguenza che la partecipazione ad esso «concretava innegabilmente un'attività parlamentare, e, reciprocamente, la non partecipazione dell'intero gruppo (di «Forza Italia») esprimeva a sua volta un comportamento rilevante sul piano parlamentare». Tanto più che — aveva pure sottolineato la Giunta — il senatore Centaro, in qualità di responsabile del gruppo di «Forza Italia» in seno alla medesima Commissione parlamentare, aveva precedentemente inviato al Presidente di quest'ultima una lettera, in cui aveva spiegato le ragioni per le quali il gruppo aveva deciso di non partecipare al convegno. Pertanto, concludeva la Giunta, «il comunicare questa decisione al Presidente della Commissione, da parte del responsabile del gruppo che la aveva adottata, integrava un atto di conseguente rilievo istituzionale, compiuto dal soggetto qualificato a realizzarlo»; con la conseguenza che la diffusione di tali ragioni attraverso la conferenza stampa immediatamente successiva, a sua volta, integrava «quella divulgazione della attività parlamentare che, pur non potendo costituire funzione parlamentare in senso tecnico, è a questa legata dal “nesso funzionale” richiesto» dalla giurisprudenza di questa Corte, per ritenere siffatta condotta attratta nell'alveo della garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Tali conclusioni sono state però contestate dal ricorrente. Esso — facendo leva sulla giurisprudenza, tanto costituzionale che di legittimità — ritiene, contrariamente all'assunto della Giunta, che «la missiva inviata dal senatore Centaro al Presidente della Commissione Antimafia per comunicare la decisione di Forza Italia di non prendere parte al Convegno di Palermo», non possa ritenersi «atto tipico di funzione parlamentare, né presupposto o consequenziale ad un atto tipico». Si tratterebbe, infatti, di un «atto non previsto dai regolamenti parlamentari, che fuoriesce dal campo applicativo del diritto parlamentare per assumere una connotazione ed un contenuto squisitamente politici», al punto che la stessa Giunta lo aveva definito come atto di «rilievo istituzionale», e non come atto funzionale. Conseguentemente — deduce il ricorrente — la riproduzione, in sede di conferenza stampa, del contenuto di tale comunicazione, da parte del senatore Centaro, non costituirebbe «divulgazione di opinione espressa in sede parlamentare»: con l'ovvio corollario di non godere, quindi, della relativa immunità, difettando il presupposto dell'originario esercizio di funzioni parlamentari. Da ciò la proposizione del conflitto in relazione alla deliberazione di insindacabilità, adottata dalla Assemblea del Senato; con la conseguente richiesta di dichiarare la non spettanza del corrispondente potere esercitato da quel ramo del Parlamento, e di annullare l'atto di cui si assume la illegittima adozione.

2. — Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 493 del 2000, ritualmente notificata al Senato della Repubblica, unitamente all'atto introduttivo del ricorso, e successivamente depositata, nei termini, con la prova delle avvenute notificazioni, nella cancelleria di questa Corte.

3. — Nel giudizio si è costituito il Senato della Repubblica — con atto di costituzione, peraltro, depositato fuori termine e deduzioni — concludendo per la reiezione del ricorso proposto.

4. — Nella trattazione del conflitto, questa Corte rilevava che, nell'atto introduttivo, l'autorità giudiziaria aveva espressamente fatto riferimento ad una lettera, con la quale il senatore Centaro aveva comunicato al Presidente della Commissione parlamentare «antimafia» la decisione del gruppo di «Forza Italia» di non partecipare al convegno di Palermo; lettera, la cui controversa natura di atto di esercizio di funzioni parlamentari aveva appunto costituito la premessa giuridica posta a base del conflitto. D'altra parte, di tale documento v'era traccia univoca anche nella relazione che aveva accompagnato il parere espresso dalla Giunta, posto che ad esso l'organo parlamentare aveva fatto espresso riferimento, segnalandone l'avvenuta acquisizione per iniziativa dello stesso parlamentare; quest'ultimo — come puntualizza la relazione — aveva, dopo la sua audizione, «trasmesso alla Giunta la missiva inviata al senatore Del Turco, unitamente ad altri documenti, quali alcune interrogazioni da lui presentate sul tema dei rapporti del mondo politico con l'operato di alcuni uffici giudiziari». Stante, quindi, l'evidente opportunità di acquisire agli atti del presente giudizio copia della lettera in questione, la Corte, con ordinanza istruttoria del 24 aprile 2002, invitava il Senato della Repubblica a trasmettere l'anzidetta documentazione.

5. — A seguito della notificazione della richiamata ordinanza istruttoria, il Presidente della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, con nota pervenuta l'11 maggio 2002, trasmetteva copia della lettera — inviata l'8 luglio 1998 (come da protocollo di ricezione in pari data) dal senatore Centaro al Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari — segnalando che detto documento risultava agli atti della medesima Giunta, in quanto trasmesso dallo stesso senatore Centaro con lettera del 13 ottobre 1999.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma solleva conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, in relazione alla deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 27 gennaio 2000: deliberazione con la quale l'Assemblea ha approvato la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 50), di dichiarare che il fatto per il quale pende procedimento penale nei confronti del senatore Roberto Centaro davanti al medesimo giudice, concerne opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricade, pertanto, nell'ipotesi di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il giudice ricorrente ha premesso, in fatto, che nei confronti del sen. Centaro era stata formulata richiesta di rinvio a giudizio quale imputato del delitto di diffamazione aggravata a mezzo della stampa, per avere — nel corso di una conferenza stampa tenutasi a Roma il 9 luglio 1998, a seguito della mancata partecipazione del gruppo di «Forza Italia» al convegno sul riciclaggio, organizzato a Palermo dalla Commissione parlamentare «antimafia» — rilasciato dichiarazioni, poi diffuse da varie agenzie di stampa, nelle quali si censurava «l'intollerabile metodo di indagine con cui la Procura siciliana e di Milano operano nei confronti di Silvio Berlusconi con una strategia di delegittimazione e di epurazione politica attraverso lo strumento giudiziario ... e le indagini di Palermo proprio sul riciclaggio che si fondano su dichiarazioni *de relato* dimostrano un settarismo di stampo ideologico»; dichiarazioni — puntualizzava l'accusa — con le quali il parlamentare offendeva la reputazione del dott. Giancarlo Caselli, all'epoca Procuratore della Repubblica di Palermo.

Nel merito, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari — secondo quanto dedotto dal giudice ricorrente — aveva motivato la proposta di insindacabilità delle opinioni espresse dal senatore Centaro, rilevando che il convegno di Palermo era stato indetto dalla Commissione parlamentare «antimafia» e, quindi, costituiva una attività inerente i compiti della Commissione stessa; che il senatore Centaro aveva inviato al Presidente della

Commissione una lettera, con la quale spiegava le motivazioni della decisione di non prendere parte al convegno, in qualità di responsabile del gruppo di «Forza Italia» in seno alla stessa Commissione; che tale comunicazione era, dunque, un atto di «rilievo istituzionale compiuto dal soggetto qualificato a realizzarlo»; che la comunicazione alla stampa di tale decisione integrava un momento divulgativo, legato da nesso funzionale ad attività parlamentare; che, infine, le dichiarazioni rese dal senatore Centaro, pur se connotate da «asprezza di toni e perentorietà di conclusioni», non travalicavano «i limiti ricostruiti dall'elaborazione giurisprudenziale per il concetto di opinione».

Invece, ad avviso del giudice ricorrente, la lettera in questione non assumerebbe le caratteristiche di «atto tipico di funzione parlamentare, né presupposto o consequenziale ad un atto tipico». A parere del ricorrente, infatti, si tratterebbe di un atto «non previsto dai regolamenti parlamentari, che fuoriesce dal campo applicativo del diritto parlamentare per assumere una connotazione ed un contenuto squisitamente politico»; tant'è che la stessa Giunta lo ha definito atto di «rilievo istituzionale», e non atto funzionale. L'aver, quindi, il senatore Centaro esternato agli organi di stampa il contenuto di quella lettera non rappresenterebbe, secondo il giudice ricorrente, divulgazione di opinione espressa in sede parlamentare, e non godrebbe, pertanto, della relativa immunità: con l'ovvia conseguenza di rendere illegittima la contraria deliberazione adottata dal Senato.

2. — I rilievi svolti dal ricorrente non possono essere condivisi.

In primo luogo, l'attività svolta in seno ad organi parlamentari, quali certamente sono le Commissioni parlamentari di inchiesta, ha l'identica natura di quella svolta nelle altre articolazioni in cui i membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sono chiamati a svolgere le proprie attribuzioni: la definizione di attività parlamentare — soprattutto agli effetti della garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati, a norma dell'art. 68 della Costituzione — non può, infatti, ammettere arbitrarie limitazioni a seconda della «struttura» all'interno della quale le funzioni anzidette vengono ad essere in concreto esercitate. D'altra parte — e proprio con riferimento ad un conflitto promosso dalla autorità giudiziaria, a seguito della mancata trasmissione di atti da parte della Commissione parlamentare «antimafia» — questa Corte non ha mancato di sottolineare che è «compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta ... raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse ... hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere ...» (v. sentenza n. 231 del 1975).

In secondo luogo, rileva non già la configurazione nominalistica degli atti che il singolo parlamentare compia quale componente di una determinata Commissione, ma la riconducibilità di essi allo svolgimento dei relativi lavori: così da esprimere l'esercizio in concreto delle attribuzioni inerenti la qualità rivestita nell'ambito di quell'organo. In tale prospettiva, erra il giudice ricorrente laddove postula una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché la «tipizzazione», che rileva agli effetti della garanzia di insindacabilità, non è quella che scaturisce dal *nomen* (valido solo sul piano meramente ricognitivo); ma è quella che, secondo un paradigma di effettività, deriva dalla riconducibilità degli atti all'esercizio delle attribuzioni proprie — anche se attuate in forma «innominata», sul piano regolamentare — dei componenti i due rami del Parlamento. È l'atto del parlamentare, in sé e per sé considerato — e non necessariamente la sua riconducibilità agli schemi del regolamento parlamentare — a dover presentare quegli indici di riconoscimento della partecipazione ai lavori delle assemblee, delle commissioni e degli altri organi della Camera o del Senato, che valgano a qualificarlo come opinione manifestata nell'esercizio delle funzioni di membro del Parlamento. Solo in questa dimensione l'opinione potrà ritenersi insindacabile, giacché — alla stregua dell'equilibrato sistema di valori tracciato dalla Costituzione — garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica: soltanto l'effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni parlamentari ammette un'area di insindacabilità, a salvaguardia delle prerogative del Parlamento; così come, all'inverso, è solo e nei limiti di tale fondamentale esigenza che opera l'ambito della garanzia costituzionale.

3. — Emerge, allora, con evidenza, che la lettera inviata dal senatore Centaro al Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia — ed acquisita agli atti del presente giudizio a seguito della ordinanza istruttoria di questa Corte — presenta le caratteristiche necessarie per poter essere inquadrata nel novero degli atti di esercizio della funzione parlamentare.

È anzitutto da escludere, infatti, che si trattasse di una comunicazione «privata», giacché essa è stata indirizzata al presidente dell'organismo parlamentare da un componente dello stesso, nella qualità di rappresentante — e quindi di «portavoce» — del gruppo di «Forza Italia» in seno alla Commissione. Un atto, dunque, del tutto «ufficiale», protocollato alla ricezione e, come tale, destinato a confluire nella documentazione della attività di quell'organismo, senza che rilevi — come pure sembra implicitamente adombrare il giudice ricorrente — il carattere asseritamente «interno» che il contenuto di quell'atto eventualmente rivestiva, agli effetti delle relazioni o delle comunicazioni «esterne» che potevano promanare dalla stessa Commissione parlamentare.

Accanto a ciò, la natura dell'atto è confermata dal relativo contenuto, tutto concentrato nell'esprimere le ragioni politiche in forza delle quali il gruppo, nel cui nome il senatore Centaro si esprimeva, aveva deliberato di non partecipare al convegno di Palermo organizzato dalla stessa Commissione parlamentare: una comunicazione, dunque, inerente ai lavori «istituzionali» di quell'organo, inserita in un preciso contesto cronologico unitario (fra l'invio della lettera, la divulgazione nel giorno successivo, lo svolgimento del convegno in quest'ultima data); rispetto ad essa, il contenuto «politico» rappresentava null'altro che l'aspetto argomentativo sul quale era articolata «l'opinione» in forza della quale un gruppo di parlamentari, appartenenti alla Commissione, aveva reputato di astenersi dal partecipare ad una attività d'istituto.

Contrariamente all'assunto del ricorrente, non necessariamente l'atto «che assume una connotazione ed un contenuto squisitamente politico» perde per ciò stesso la natura parlamentare, giacché ciò che rileva è l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive: se esso promana da una «fonte» parlamentare e si manifesta come esercizio delle attribuzioni proprie di quella funzione, è evidente che il suo contenuto comunicativo — abbia o meno risalto politico, tecnico o di altra natura — non presenta in sé aspetti significativi o dirimenti agli effetti dello scrutinio relativo alla applicabilità della garanzia sancita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione. Ne deriva che, pur tenendo conto delle peculiarità che caratterizzano la comunicazione rivolta dal senatore Centaro al Presidente della Commissione parlamentare «antimafia» — peculiarità essenzialmente riconducibili allo specifico contesto da cui quella comunicazione ha tratto causa ed origine — non è dubitabile che essa rivesta i caratteri dell'atto compiuto nell'esercizio delle funzioni parlamentari; sono pertanto insindacabili le successive dichiarazioni rese alla stampa, posto che in tale occasione il senatore Centaro si è nella sostanza limitato a riprodurre subito dopo — e, quindi, legittimamente a divulgare — il contenuto della più volte citata comunicazione. Il conflitto proposto nei confronti del Senato della Repubblica deve, dunque, risolversi in favore di quest'ultimo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara che spetta al Senato della Repubblica affermare l'insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle dichiarazioni espresse dal senatore Roberto Centaro, secondo quanto deliberato dalla Assemblea del Senato in data 27 gennaio 2000.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 220

*Sentenza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Rilevanza della questione - Eccezioni difetto - Conseguente eccezione di inammissibilità - Applicabilità della disciplina censurata nel giudizio *a quo* - Rigetto dell'eccezione.**

**Rilevanza della questione - Insufficiente motivazione - Eccezioni inammissibilità - Insussistenza.**

**Oggetto e profilo della questione - Vizio di eccesso di delega - Censura attinente al merito della norma - Insussistenza.**

**Petition - Eccezione di inammissibilità - Richiesta di sentenza di tipo additivo comportante scelte discrezionali - Esclusione.**

**Elezioni - Elettore passivo - Cause di incompatibilità con le cariche elettive locali - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primario di divisione ospedaliero dell'unità sanitaria locale - Abrogazione della relativa disposizione di legge - Prospettato eccesso dalla delega al «coordinamento in testo unico» delle norme vigenti, nonché contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità, di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274, comma 1, lett. l).
- Costituzione, artt. 76, 97 e 3; legge 3 agosto 1999, n. 265, art. 31.

**Elezioni - Elettore passivo - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primario di divisione ospedaliero dell'unità sanitaria locale - Mancata previsione - Prospettato eccesso dalla delega al «coordinamento in testo unico» delle norme vigenti, nonché contrasto con i principi di buon andamento e imparzialità, di eguaglianza e ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, artt. 63 e 66.
- Costituzione, artt. 76, 97 e 3.

**Elezioni - Elettore passivo - Incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primario ospedaliero nella locale unità sanitaria - Mero riferimento a norma abrogata - Difetto di motivazione della questione - Inammissibilità.**

- D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 275.
- Costituzione, artt. 76 e 77.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 63, 66, 274, comma 1, lettera l, e 275 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promossi con ordinanze del 16 novembre 2002 dal Tribunale di Forlì e del 20 novembre 2002 dal Tribunale di Macerata, iscritte ai nn. 12 e 33 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 4 e 7, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Giancarlo Biserna ed altro, di Franco Rusticali, di Roberto Gaetani e di Ermio Marinelli nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2003 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Antonio Zavoli e Paolo Santoro per Giancarlo Biserna ed altro, Guido Calvi per Franco Rusticali, Roberto Gaetani per se medesimo, Ubaldo Perfetti e Ranieri Felici per Erminio Marinelli nonché l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso depositato il 7 agosto 2001 due elettori del Comune di Forlì promuovevano azione popolare per la decadenza dalla carica di sindaco, conseguita nelle elezioni del giugno 1999, di Franco Rusticali, per incompatibilità con la qualità di dipendente — e segnatamente di primario ospedaliero — dell'Azienda USL di quella città, a norma degli artt. 3 e 8, numero 2, della legge 23 aprile 1981, n. 154, vigente all'epoca della consultazione elettorale.

L'adito Tribunale di Forlì, rilevato anzitutto che le disposizioni disciplinanti la dedotta causa di incompatibilità erano in vigore all'epoca delle elezioni (giugno 1999) ma non al momento della introduzione del giudizio (agosto 2001), essendo stata abrogata la legge n. 154 del 1981 dall'art. 274, comma 1, lettera l, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale negli articoli da 60 a 67, contenenti la disciplina delle situazioni di ineleggibilità e di incompatibilità, non prevede la causa d'incompatibilità richiamata dagli attori popolari, si poneva il problema della disciplina applicabile. Ed in proposito osservava che alla luce della giurisprudenza della Corte di cassazione, costituente ormai diritto vivente, il decorso del decimo giorno successivo alla proposizione del ricorso elettorale «definisce e cristallizza la fattispecie», escludendo, di conseguenza, sia la possibilità per l'eletto di rimuovere oltre quel termine la causa di incompatibilità, sia la rilevanza di altre, sopravvenute, cause legittimanti, dovendosi, per converso, considerare rilevanti le situazioni legittimanti intervenute dopo l'elezione, ma anteriormente alla domanda giudiziale, come, nel caso di specie, la disposizione, abrogativa della precedente disciplina, contenuta nell'art. 274 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Sulla base di tale premessa interpretativa, con ordinanza del 20 dicembre 2001 (r.o. n. 108 del 2002) sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera l, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nella parte in cui, abrogando la legge n. 154 del 1981, non fa salva l'incompatibilità prevista dall'art. 8, numero 2, quanto alla funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, per eccesso di delega, nonché in riferimento agli artt. 97 e 3 della Costituzione; «corrispondentemente e per gli stessi motivi» denunciava altresì gli artt. 63 e 66 del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità della carica di sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria.

Con l'ordinanza n. 398 del 2002 questa Corte dichiarava la questione manifestamente inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza. Osservava infatti come l'ordinanza di rimessione riferisse che il sindaco eletto, resistendo alla domanda diretta a farne pronunciare la decadenza per incompatibilità, aveva eccepito fra l'altro l'inammissibilità dell'azione popolare per il mancato rispetto del termine perentorio di cui all'art. 82 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (ai cui sensi il ricorso contro le deliberazioni del consiglio comunale in materia di eleggibilità deve essere proposto entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data finale di pubblicazione, ovvero dalla data di notificazione, quando sia necessaria, della deliberazione impugnata), richiamato dall'art. 70, comma 3, del testo unico approvato con d.lgs. n. 267 del 2000 (che, nel disciplinare l'azione giudiziale popolare per la dichiarazione di decadenza degli amministratori locali, dispone che per tali giudizi si osservano le norme di procedura e i termini stabiliti dal citato art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960). E rilevava che, nondimeno, il remittente aveva ommesso qualsiasi motivazione in ordine alle ragioni che lo avevano indotto a non pronunciarsi su detta eccezione, logicamente preliminare, sollevando, invece, una questione di legittimità costituzionale rilevante solo ai fini della decisione di merito ad esso richiesta.

Con successiva ordinanza del 16 novembre 2002, pervenuta a questa Corte l'8 gennaio 2003 (r.o. n. 12 del 2003), il Tribunale di Forlì, nel corso del medesimo giudizio, ha nuovamente sollevato la questione.

Anzitutto il remittente disattende l'eccezione, sollevata dalla parte resistente, di improcedibilità del ricorso, con conseguente estinzione del giudizio, per l'asserita inesistenza della notifica del ricorso in riassunzione e del decreto di fissazione dell'udienza, derivante dall'essere stato quest'ultimo notificato in copia semplice non autenticata dal cancelliere. Al riguardo, il giudice *a quo* osserva, tra l'altro, che, quand'anche si volesse ritenere inesi-

stente la notifica del decreto in copia, tale vizio, che comunque non si comunicerebbe alla riassunzione, perfezionatasi con il tempestivo deposito del ricorso, è comunque sanato *ex nunc* dalla costituzione del resistente, avvenuta nella specie prima della scadenza del termine per la riassunzione del giudizio.

In secondo luogo, il remittente esplicita i motivi in base ai quali ritiene non condivisibile l'eccezione di inammissibilità dell'atto introduttivo per tardività, osservando che l'azione popolare autonoma proponibile direttamente al tribunale civile non soggiace ad alcun termine di decadenza, a differenza dell'impugnazione della delibera del Consiglio comunale, da proporsi nel termine di trenta giorni a norma dell'art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960. Il richiamo, contenuto nell'art. 70 del d.lgs. n. 267 del 2000, che disciplina l'azione popolare, all'applicazione delle norme di procedura e dei termini stabiliti dall'art. 82 del d.P.R. n. 570 del 1960, infatti, sarebbe riferito ai termini che scandiscono lo svolgimento del giudizio una volta promosso con l'esercizio dell'azione popolare, non comportando l'assoggettamento di quest'ultima al termine di decadenza espressamente previsto dal detto art. 82 solo per l'impugnativa della delibera. Se, infatti, anche l'azione popolare autonoma dovesse essere esercitata nel termine di trenta giorni dalla delibera di convalida degli eletti (che, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 267 del 2000, viene obbligatoriamente adottata ancorché non provocata da alcun reclamo), sarebbe vanificata l'alternatività fra i due rimedi previsti dall'art. 9-*bis* del d.P.R. n. 570 del 1960, oggi trasfuso negli artt. 69 e 70 del testo unico del 2000.

Quanto al merito della questione di legittimità costituzionale, in ordine al lamentato eccesso di delega, il giudice *a quo* osserva che l'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142), ha conferito al Governo la delega per l'adozione, con decreto legislativo, di un testo unico «nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento» degli enti locali, indicando in particolare, fra le leggi cui il legislatore delegato avrebbe dovuto avere riguardo, la legge n. 154 del 1981. Il potere normativo delegato, essendo testualmente limitato ad una funzione di unificazione e di coordinamento di norme vigenti, anche se inteso non come attività di mera compilazione, non potrebbe estendersi sino all'innovazione sostanziale e all'abrogazione di norme esistenti, operazione istituzionalmente sottoposta alla decisione del Parlamento e comunque estranea alla funzione di sistemazione e comodità applicativa del testo unico. Nella fattispecie concreta, ad avviso del remittente, l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981 non sarebbe rispondente ad alcuna esigenza di coordinamento e di coerenza dell'assetto normativo nella materia. In particolare, l'abrogazione della incompatibilità fra la carica di sindaco e la funzione di primario ospedaliero, anche se fosse ricompresa nel potere normativo delegato al Governo, colliderebbe con i principi di imparzialità e di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, né si giustificerebbe sotto il profilo dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, rispetto alla previsione di altre cause di incompatibilità legate alle nuove figure dirigenziali sanitarie. Infatti, prosegue il giudice *a quo*, alla stregua degli argomenti sviluppati dalla Corte di cassazione (da ultimo, con la sentenza n. 16205 del 2000), pur dopo la ristrutturazione delle USL operata dal d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), che ha comportato un arretramento dei poteri gestori del comune nei confronti delle ASL operanti nel suo territorio, sarebbero tuttora sussistenti funzioni di controllo e di indirizzo dell'ente locale nei confronti delle nuove aziende, e non sarebbero quindi venute meno le ragioni ispiratrici dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981, «permanendo nel quadro di disciplina dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992 come anche meglio definito dal successivo d.lgs. n. 229 del 1999, un ruolo rilevante del sindaco (da solo o nel più ampio contesto della conferenza dei sindaci) nella formazione del programma, nell'indirizzo sanitario e nel controllo contabile della ASL, evidenziante un'immanente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria».

Nel nuovo sistema introdotto dal d.lgs. n. 502 del 1992 — il riferimento è, in particolare agli artt. 3, comma 14, 3-*bis*, 3-*ter* — ed in base agli artt. 180 e 181 della legge della Regione Emilia Romagna 21 aprile 1999, n. 3, sono infatti previsti pregnanti poteri di controllo del sindaco e della Conferenza dei sindaci, oggi Conferenza sanitaria territoriale, sull'operato dell'azienda USL e del direttore generale, il quale a sua volta decide sulle responsabilità del dirigente di struttura complessa, cioè del primario.

Né, infine, l'esame dei lavori preparatori della legge delega n. 265 del 1999 e del decreto legislativo n. 267 del 2000 offrirebbe elementi o spunti di valutazione in ordine alle ragioni giustificatrici della abrogazione in discorso.

Corrispondentemente e per gli stessi motivi, il giudice *a quo* ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 66 del decreto legislativo n. 267 del 2000, nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità della carica di sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale Unità sanitaria.

2. — Si sono costituiti i due elettori del Comune di Forlì attori popolari nel giudizio *a quo*, chiedendo, in via principale, di «rigettare» la questione «per inammissibilità, irrilevanza o infondatezza»; in subordine, di dichiarare costituzionalmente illegittimo il d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui si ritenga abbia abrogato l'art. 8 della legge n. 154 del 1981, per contrasto con la legge di delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

L'inammissibilità della questione viene eccepita in relazione al presupposto dal quale muove il remittente, e cioè che sia applicabile la disciplina in materia di incompatibilità vigente al momento della proposizione dell'azione giudiziale, e non quella in vigore all'epoca delle elezioni. Ad avviso della parte, il giudice *a quo* avrebbe così negato il principio *tempus regit actum*, affermando invece «che le leggi siano sempre retroattive (tale aberrazione viene chiamata “diritto vivente”) e quindi le leggi successive regolino i fatti precedenti anche se maturati e definitivamente realizzati e compiuti in tempi precedenti». A conforto del rilievo, la parte richiama numerosi precedenti di questa Corte e della Corte di cassazione, nonché di giudici amministrativi e contabili, sul principio di irretroattività della legge e sul principio *tempus regit actum* in materia processuale, anche penale. In ordine alla «incompatibilità-decadenza», osserva, in particolare, che essa sarebbe sorta, nella fattispecie, all'atto della proclamazione dell'eletto, maturando definitivamente nel giugno del 1999, e che la sentenza che si pronunci in merito avrebbe natura dichiarativa con effetti *ex tunc*, sicché la disciplina applicabile sarebbe la legge n. 154 del 1981 in vigore nel 1999, epoca dell'elezione, e non il testo unico dell'agosto 2000 sopravvenuto, ancorché un anno prima dell'introduzione del giudizio elettorale.

Qualora, invece, si dovesse ritenere superabile il principio *tempus regit actum*, e così applicabile la disciplina del d.lgs. n. 267 del 2000, in via subordinata chiede che tale decreto sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, per aver abrogato la disposizione di cui all'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

3. — Si è altresì costituito Franco Rusticali, Sindaco eletto del comune di Forlì, resistente nel giudizio *a quo*, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

Dopo avere eccepito vizi nell'instaurazione del contraddittorio nella riassunzione del giudizio dopo la pronuncia di questa Corte, ed avere insistito nell'eccezione di tardività della proposizione dell'azione popolare, in ordine alla quale il remittente non avrebbe correttamente motivato con l'ordinanza in esame, la parte illustra i motivi in forza dei quali le questioni sollevate sarebbero infondate.

La prima questione, avente ad oggetto le disposizioni del testo unico n. 267 del 2000 che da un lato hanno abrogato la legge n. 154 del 1981, e dall'altro non hanno contemplato la causa di incompatibilità da esso già prevista all'art. 8, n. 2, sarebbe infondata, in quanto già al momento del conferimento della delega legislativa, racchiusa nell'art. 31 della legge n. 265 del 1999, in forza della riforma del servizio sanitario nazionale introdotta dal d.lgs. n. 502 del 1992, tale causa di incompatibilità sarebbe già stata cancellata dall'ordinamento giuridico vigente, sicché nessuna violazione dell'art. 76 della Costituzione avrebbe commesso il legislatore delegato, che si sarebbe limitato a recepire l'effettivo quadro normativo a quel momento esistente. L'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, coevo alla riforma sanitaria del 1978 — che aveva soppresso l'autonomia dei singoli ospedali, istituendo le unità sanitarie locali, le quali, «pur provviste di soggettività giuridica», erano tuttavia incardinate nell'ente comunale — aveva disposto che «i dipendenti delle USL nonché i professionisti con esse convenzionate non potessero ricoprire» le cariche di «sindaco o assessore del comune il cui territorio coincide con il territorio» dell'USL «da cui dipendono o lo ricomprende o con cui sono convenzionati». Ma con la successiva riforma dell'ordinamento sanitario, ad opera del citato d.lgs. n. 502 del 1992, e poi anche del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, era venuto meno l'incardinamento del soggetto sanitario — ora trasformato in azienda, con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale — nell'ambito del comune, essendo state poste le nuove aziende nell'ambito e sotto il controllo della regione. Caduto quindi il presupposto logico dell'insorgere di situazioni di potenziale conflitto di interessi in ragione dell'esercizio del potere latamente gestorio di quella medesima USL da parte del comune, la causa di incompatibilità in esame — costituente, come tutte le limitazioni dell'elettorato passivo, eccezione rispetto alla regola posta dall'art. 51 della Costituzione — non sarebbe stata più attuale, essendo stata di fatto abrogata dalla norma che tale rapporto di dipendenza aveva scisso. A ciò si aggiunga che, essendo stato regolato il rapporto di lavoro dei dipendenti del Servizio sanitario nazionale dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (artt. 1 e 26), anche il regime di incompatibilità del personale USL rientrerebbe nella disciplina dell'art. 58 dello stesso decreto (*cf.* il richiamo, operato dal comma 1, all'art. 4, comma 7, della legge delega 30 dicembre 1991, n. 412).

In ordine al primo profilo della seconda questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto la mancata previsione, tra le figure ritenute incompatibili con la carica elettorale nel comune, di quella del primario ospedaliero, non sarebbe dato ravvisare, secondo la parte, nessuna violazione dell'art. 3 della Costituzione. La distinzione, operata dal t.u. del 2000, del livello latamente politico-gestorio nell'ambito del mondo sanitario [art. 66: direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere], da quello più propriamente tecnico professionale, avrebbe costituito da parte del legislatore un'operazione di per sé logica, sfuggente ad ogni possibile censura, essendo state individuate le cause ostative dell'elettorato passivo — nel rispetto del principio fissato dall'art. 51 della Costituzione, che le vuole confinate nei limiti più ristretti possibili — solo nei confronti delle figure sanitarie che partecipano al livello politico delle aziende USL, tra le quali non sarebbe compreso il primario ospedaliero, cui spettano compiti ed attribuzioni di ordine tecnico professionale che non toccano la politica sanitaria dell'azienda. In presenza, quindi, di situazioni totalmente diverse, non sarebbe ravvisabile alcuna disparità di trattamento.

Quanto all'altro profilo della seconda questione, nel quale si lamentano le interferenze con l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, in violazione dell'art. 97 della Costituzione, per le funzioni di controllo e di indirizzo del comune nei confronti delle nuove ASL, che evidenzerebbero una «immanente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria», sarebbe anch'esso inammissibile ovvero infondato.

Il sindaco, infatti, osserva la difesa della parte, non eserciterebbe alcun potere di controllo e di gestione della politica sanitaria tale da porlo in situazione di conflitto con la attività professionale, svolta nella specie, di primario ospedaliero. Nel caso in esame, il deducente afferma di essere stato, in ragione del suo mandato elettivo, componente *ex lege* della sola Conferenza sanitaria territoriale — mentre la conferenza dei sindaci di cui fa parola l'ordinanza di rimessione risulterebbe essere stata da tempo soppressa —, che svolge funzione consultiva in materia sanitaria. Ma al riguardo l'art. 67 del d.lgs. n. 267 del 2000 ha espressamente previsto che «non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferiti ad amministratori del comune ... e previsti da norma di legge, statuto o regolamento in ragione del mandato elettivo».

La possibilità dell'interferenza fra la carica elettiva e la materia sanitaria in genere, quindi, sarebbe già stata valutata dal legislatore, che per le figure diverse da quelle cui compete una responsabilità politica delle aziende sanitarie (figure oggetto di separata disciplina) avrebbe ritenuto non superata la soglia limite della condizione ostativa, compiendo una valutazione ampiamente discrezionale, della cui logicità non è lecito dubitare.

Infine, la difesa del Rusticali rileva che, in concreto, una volta eletto sindaco, egli si è spogliato di ogni competenza in materia sanitaria rilasciando ampia ed irrevocabile delega — prodotta nel giudizio *a quo* — ad altro assessore, rinunciando a qualsiasi facoltà di controllo del suo operato e di intervento. Anche sotto tale profilo eccipe l'inammissibilità della questione sollevata, in quanto l'autorità remittente non ha motivato, in punto di rilevanza, sulla «compatibilità costituzionale del complesso normativo denunciato come illegittimo anche alla stregua di un'astensione dell'interessato attuata in via preventiva ed in maniera radicale ed estrema, totale e incondizionata, irrevocabile ed illimitata». Né, conclude, il giudice *a quo* avrebbe specificato i singoli poteri gestori che in materia sanitaria farebbero capo al sindaco, «con duplice riferimento alla norma attributiva del potere di intervento, ritenuto potenzialmente confliggente con il suo stato tecnico-professionale di primario della divisione di cardiologia, da un lato, e con le norme regolamentari disciplinanti il concreto esercizio di siffatto potere, d'altro lato», di talché la situazione di potenziale conflitto asseritamente sussistente non sarebbe più di una affermazione generica e apodittica.

4. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Quanto al lamentato eccesso di delega, in relazione all'art. 31 della legge n. 265 del 1999, nell'invito del legislatore delegante a raccogliere e coordinare in un testo unico le vigenti disposizioni in materia di enti locali, l'espressa indicazione della legge n. 154 del 1981 segnalerebbe la necessità di una sua revisione e di opportune modifiche.

In particolare, in ordine alla incompatibilità fra la carica di sindaco e la funzione di primario delle USL, il testo unico del 2000, abrogando esplicitamente la disposizione della legge n. 154 del 1981, non avrebbe fatto altro che prendere atto dell'evoluzione del quadro normativo, rispondendo in pieno all'esigenza di rimuovere dall'ordinamento norme non più attuali e virtualmente superate. Le ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità di figure del-

l'ordinamento sanitario previste dagli artt. 60, 63 e 67 del d.lgs. n. 267 del 2000, concernenti il direttore generale, amministrativo e sanitario delle USL, erano, infatti, già contemplate dall'art. 3, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, anch'esso abrogato dall'art. 274 (lettera *x*) del d.lgs. n. 267 del 1990, ma in vigore all'epoca della conclusione del procedimento elettorale (giugno 1999). La riforma del 1992 aveva conferito alle ASL un nuovo assetto organizzativo, territoriale e di vertice, disciplinando le relative figure e le connesse responsabilità. Il successivo d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, di razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, aveva recato importanti integrazioni a quella riforma, ridisegnando i compiti e le attribuzioni delle relative posizioni apicali. In particolare, con l'art. 3-*bis*, introdotto nel d.lgs. n. 502 del 1992, si era ribadito che il rapporto di lavoro del personale del Servizio restava regolato dal d.lgs. n. 29 del 1993 (artt. 1 e 26), con la conseguenza che anche il regime delle incompatibilità del rimanente personale delle USL rientra nella disciplina dell'art. 58 di quest'ultimo decreto, il cui comma 1 richiama l'art. 4, comma 7, della legge delega 30 dicembre 1991, n. 412, in tema di specifiche incompatibilità per il Servizio sanitario nazionale. Ad avviso della difesa erariale, da ciò discenderebbe che la norma sulla incompatibilità tra la carica di sindaco e la qualità di dipendente della USL, vale a dire il soppresso art. 8 della legge n. 154 del 1981, prima ancora della sua espressa abrogazione ad opera dell'art. 274 del testo unico del 2000, aveva già esaurito totalmente la propria efficacia ed era stata resa inoperante, quanto meno dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 29 del 1993.

L'intervento richiesto, deduce poi l'Avvocatura, sarebbe di tipo manipolativo-additivo. Ma questa Corte ha costantemente affermato di non potere sindacare le scelte che competono al legislatore, a meno che le stesse non siano palesemente irragionevoli. Nella specie, non si tratterebbe neppure di colmare un vuoto, ma di creare artificiosamente una nuova norma, che estenda l'ambito applicativo della incompatibilità al primario ospedaliero.

5. — In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria Franco Rusticali, convenuto nel giudizio *a quo*, che ha insistito nelle difese già svolte.

6. — Nel corso del giudizio promosso da Roberto Gaetani, elettore del comune di Civitanova Marche, per la disapplicazione della delibera consiliare relativa alla convalida della nomina a sindaco di quel comune di Ermínio Marinelli, per incompatibilità di quest'ultimo in quanto medico di base convenzionato con la ASL comprendente il territorio di Civitanova Marche, il Tribunale di Macerata, con ordinanza emessa il 20 novembre 2002, e pervenuta il 23 gennaio 2003 (r.o. n. 33 del 2003), ha sollevato, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale — in parte analoga a quella *sub* 1 — degli artt. 274, comma 1, lettera *l*, e 275 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in relazione alla delega di cui all'art. 31 della legge 3 settembre 1999, n. 265.

Per il medico convenzionato con il servizio sanitario, osserva il remittente, l'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 prevedeva l'incompatibilità, riguardante «i dipendenti delle unità sanitarie locali nonché i professionisti con esse convenzionati», con la carica di sindaco del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'USL con cui sono convenzionati, ovvero, come nell'ipotesi di specie, di comune con più di 30.000 abitanti che concorre a costituire l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionati.

L'art. 274, comma 1, lettera *l*, del testo unico del 2000, che ha disposto l'abrogazione dell'intera legge n. 154 del 1981, per quel che attiene all'art. 8 di quest'ultima legge avrebbe violato la delega conferita all'art. 31 della legge n. 265 del 1999.

Al Governo, infatti, essa aveva conferito il potere di adottare un testo unico nel quale fossero «riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti» in materia di enti locali. Anche a voler intendere tale compito in senso non formale, ma comportante un intervento sul contenuto delle norme preesistenti per renderle consone ai principi generali ed al diritto vivente, esso troverebbe un limite nella funzione del testo unico, che, secondo il parere reso dal Consiglio di Stato in proposito, è di «facilitare l'applicazione delle leggi preesistenti, evitando duplicazioni, prendendo atto di abrogazioni anche tacite, valorizzando univoche soluzioni interpretative divenute diritto vivente senza innovare alla loro sostanza».

Nella specie, ad avviso del remittente, l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 154 del 1981 non risponderebbe ad alcuno dei detti criteri: la sua permanenza non comporterebbe duplicazioni; la norma non potrebbe ritenersi tacitamente abrogata a seguito del nuovo assetto del Servizio sanitario nazionale, ovvero per la previsione di nuove, aggiuntive ipotesi di incompatibilità previste con il d.lgs. n. 502 del 1992. Neppure si sarebbe formato diritto vivente che sostenga essere la norma venuta meno in funzione della rescissione del rapporto tra i comuni e le ASL divenute enti pubblici autonomi sotto il controllo della regione, rinvenendosi invece pronunce di segno opposto, ovvero auspicanti un intervento legislativo per adeguare le incompatibilità al nuovo assetto istituzionale.

Ad avviso del giudice *a quo*, il censurato intervento abrogativo, di per sé non incompatibile con la potestà del Governo delegato di emanare testi unici aventi efficacia normativa o innovativa, avrebbe «nella specie ecceduto i limiti della delega, non risultando necessitato dalla finalità di coordinamento della legislazione vigente».

7. — Si è costituito in giudizio Roberto Gaetani, attore popolare nel procedimento *a quo*, sostenendo la fondatezza della questione sollevata.

Richiamati ed illustrati gli argomenti dell'ordinanza di remissione, la parte osserva in particolare che la ratio dell'incompatibilità in esame andrebbe ravvisata non solo nel conflitto di interessi potenziale, derivante dal rapporto comuni — ASL, ma altresì nell'art. 97 della Costituzione, che impone di assicurare il buon andamento dell'amministrazione.

Nel caso specifico, infatti, al compenso mensile (di circa 14 milioni di lire) percepito dal medico convenzionato a fronte di un forte impegno, comprendente l'obbligo di reperibilità e assistenza continua, si aggiungerebbe, per l'onere di fare il sindaco in una città di oltre 30.000 abitanti, l'ulteriore compenso mensile di lire 7 milioni, laddove «la convenzione sottoscritta preclude al medesimo di svolgere incarichi non occasionali» con altre amministrazioni pubbliche.

Un ulteriore conflitto di interessi, infine, sarebbe ravvisabile tra il sindaco e il dirigente dell'ASL, dovendo la Conferenza dei sindaci valutarne l'operato ai fini della riconferma dell'incarico, mentre al dirigente dell'ASL spetta il compito di valutare l'operato del sindaco medico, specie in ordine al rispetto dell'orario di lavoro.

8. — Si è costituito il Sindaco eletto Erminio Marinelli, che ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Anzitutto, ad avviso della parte, il remittente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza, non avendo spiegato perché, in caso di fondatezza della questione, la domanda proposta nel giudizio *a quo* sarebbe accolta.

Ulteriore motivo di inammissibilità sarebbe la natura additiva della pronuncia postulata.

La questione sarebbe poi infondata, perché le norme di delega, nell'autorizzare il Governo a «riunire e coordinare le disposizioni legislative vigenti», avrebbero inteso fosse espunto, e perciò abrogato, ciò che non è più attuale e compatibile con lo stadio evolutivo della materia. Il modello di testo unico cui il giudice remittente si riferirebbe è quello cosiddetto compilativo, costituente in realtà una *rara avis* (viene richiamata la legge delega costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, art. 66), mentre per definizione, secondo la migliore dottrina, il testo unico dovrebbe possedere carattere innovativo, e quindi efficacia normativa equiordinata, perché ritoccare i testi legislativi è sempre opera di legislazione, soprattutto quando al Governo è attribuito un compito di coordinamento.

9. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata ed allegando, in proposito, l'atto di intervento nel giudizio incidentale introdotto dal Tribunale di Forlì (r.o. n. 12 del 2003).

10. — In prossimità dell'udienza di discussione ha depositato memoria Erminio Marinelli, Sindaco di Civitanova Marche e convenuto nel giudizio *a quo*, il quale, sottolineando le differenze tra la questione sollevata dal Tribunale di Macerata e quella, sollevata dal Tribunale di Forlì, la cui discussione è fissata per la medesima udienza (identità solo parziale delle disposizioni impugnate, dei parametri costituzionali, e del rapporto dell'eletto con l'ASL — rispettivamente libero-professionale e di dipendenza), ha chiesto che questa Corte, nell'esame della presente questione non estenda il *thema decidendum*.

Sottolinea poi aspetti di contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di rimessione, osservando, infine, che la questione sarebbe, in realtà, diretta a censurare l'esercizio della discrezionalità del legislatore, richiedendo alla Corte un intervento additivo.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di Forlì (r.o. n. 12 del 2003) e il Tribunale di Macerata (r.o. n. 33 del 2003), nel corso di due giudizi promossi con azione popolare per far dichiarare la decadenza del sindaco, rispettivamente dei Comuni di Forlì e di Civitanova Marche, per incompatibilità, nel primo caso, con l'ufficio di dirigente medico di primo

livello (ex primario) nel locale ospedale, nel secondo caso con la funzione di medico di base convenzionato con la Azienda sanitaria locale nel cui territorio è compreso il comune, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera *l*, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nella parte in cui, abrogando la legge 23 aprile 1981, n. 154 (salve le sole disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali), ha fatto venir meno la causa di incompatibilità già prevista dall'art. 8, n. 2, della medesima legge n. 154 del 1981 fra la carica di sindaco del comune il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale, o di sindaco di comune con popolazione superiore a 30.000 abitanti che concorre a costituire l'unità sanitaria locale, e la qualità di dipendente dell'unità sanitaria locale medesima o di professionista con essa convenzionato.

Il Tribunale di Forlì formula la censura con riguardo alla parte della norma che non fa salva l'incompatibilità «almeno quanto alla funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria»; ed estende la questione altresì agli artt. 63 e 66 del d.lgs. n. 267 del 2000 nella parte in cui gli stessi, disciplinando, rispettivamente, le incompatibilità con la carica di sindaco e le incompatibilità con la carica di sindaco di uffici delle aziende sanitarie ed ospedaliere, non prevedono l'incompatibilità della carica di sindaco con la funzione di primario di divisione nella locale unità sanitaria.

Il Tribunale di Macerata censura invece l'art. 274, comma 1, lettera *l*, del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (nella parte in cui comporta l'abrogazione dell'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981), nonché l'art. 275 dello stesso testo unico, contenente la «norma finale» in base alla quale, salvo che sia diversamente disposto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, il riferimento fatto da altre norme a disposizioni espressamente abrogate dal testo unico si intende alle corrispondenti disposizioni del testo unico medesimo.

Entrambi i giudici remittenti sollevano la questione in riferimento all'art. 76 (nonché all'art. 77, per quanto riguarda il Tribunale di Macerata) della Costituzione, ritenendo che la disposta abrogazione della norma sulla predetta causa di incompatibilità sia viziata da eccesso di delega, in quanto non consentita dai limiti della delega conferita al Governo con l'art. 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265, per l'adozione di «un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province» (comma 1), avendo riguardo, fra le altre, alla legge n. 154 del 1981 (comma 3, lettera *e*). In siffatta delega di coordinamento non potrebbe infatti ritenersi compresa la facoltà di innovare abrogando norme esistenti, e in ogni caso l'abrogazione contestata non sarebbe necessitata dalle finalità di coordinamento, o non risponderebbe a nessuna esigenza di coordinamento e di coerenza dell'assetto normativo.

Il solo Tribunale di Forlì lamenta altresì la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, osservando che l'abrogazione della incompatibilità fra la carica di sindaco e la funzione di primario ospedaliero, «anche se ricompresa nel potere normativo delegato al Governo», urta contro i principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione e non si giustifica sotto il profilo dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, per quanto concerne la qualità di primario ospedaliero, in relazione alle cause di incompatibilità previste invece per le nuove figure dirigenziali sanitarie (direttore generale, direttore amministrativo e direttore sanitario delle aziende sanitarie). Ciò in quanto, pur dopo la riforma delle unità sanitarie locali, operata con il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, e poi integrata con il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, che ha comportato un «arretramento dei poteri gestori» dei comuni nei confronti delle aziende sanitarie operanti sul loro territorio, permarranno funzioni di controllo e di indirizzo dei comuni nei confronti di tali aziende, e un ruolo rilevante del sindaco, da solo o nel più ampio contesto della conferenza dei sindaci, nella formazione del programma, nell'indirizzo sanitario e nel controllo contabile della azienda, con una conseguente «immanente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria».

2. — Le due ordinanze di rimessione sollevano questioni parzialmente uguali, ed è quindi opportuno riunire i giudizi perché siano definiti con unica pronuncia.

3. — Devono in primo luogo disattendersi le eccezioni di inammissibilità che le parti private, da diverse ed opposte prospettazioni, avanzano nei riguardi della questione sollevata dal Tribunale di Forlì.

La parte ricorrente nel giudizio *a quo* lamenta che il tribunale abbia ritenuto applicabile alla specie la disciplina risultante dal testo unico del 2000, anziché quella vigente all'epoca della elezione del sindaco, avvenuta nel 1999, quando cioè era ancora in vigore l'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, che sanciva l'incompatibilità con la carica di sindaco per i dipendenti della unità sanitaria locale: onde la questione sollevata sul testo unico sarebbe priva di rilevanza.

Questa Corte non ha ragione di discostarsi dall'indirizzo della giurisprudenza di legittimità, cui esplicitamente si conforma l'ordinanza di rimessione, secondo cui nel giudizio promosso per l'accertamento in sede giurisdizionale della causa di incompatibilità dell'amministratore locale si applica la disciplina normativa, in tema di incompatibilità, vigente nel momento in cui viene a scadere il termine ultimo entro il quale l'interessato può rimuovere la causa di incompatibilità: momento che — ai sensi dell'art. 7, quinto comma, della legge n. 154 del 1981, aggiunto dall'art. 20 della legge n. 265 del 1999, dopo la parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 9-*bis* del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 160 del 1997, proprio per garantire la salvaguardia del diritto di elettorato passivo — coincide con la scadenza del termine di dieci giorni dalla notificazione del ricorso.

Non vale opporre che la causa di incompatibilità, sussistente al momento dell'elezione, non potrebbe essere esclusa in forza di una norma sopravvenuta, in base al principio *tempus regit actum* (intendendosi per atto l'elezione). Infatti l'incompatibilità, a differenza della ineleggibilità, che vizia la stessa investitura elettorale, può essere rimossa dall'interessato anche successivamente all'elezione, attenendo ad un divieto di esercizio contemporaneo della carica elettiva e dell'ufficio incompatibile, ed è quindi logico che, fin quando ancora pende il termine per la sua rimozione, la sopravvenienza di una nuova norma che faccia venir meno la causa di incompatibilità comporti l'impossibilità di pronunciare la decadenza.

4. — A sua volta la parte privata resistente nel giudizio *a quo* eccepisce la inammissibilità della questione per difetto di motivazione della rilevanza, in quanto il remittente avrebbe erroneamente e artificiosamente motivato la reiezione di due eccezioni preliminari che lo stesso resistente aveva avanzato nel giudizio principale, concernenti rispettivamente la tardività del ricorso introduttivo e la nullità della notifica dell'atto di riassunzione, dopo la sospensione intervenuta in pendenza del primo giudizio di costituzionalità, conclusosi con l'ordinanza n. 398 del 2002 di questa Corte.

Anche queste eccezioni non possono essere condivise. Mentre la totale assenza di ogni pronuncia del giudice *a quo* sulla eccezione (logicamente preliminare) di tardività del ricorso, di cui pure lo stesso giudice dava atto, ha giustificato la dichiarazione di inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, della questione proposta la prima volta dal Tribunale di Forlì (ord. n. 398 del 2002), ora, in presenza di una motivazione espressa, con la quale il remittente ha respinto dette eccezioni preliminari, non spetta a questa Corte valutare la correttezza delle relative statuizioni del giudice trattandosi di questioni che attengono strettamente al giudizio principale.

5. — Parimenti non sono fondate le eccezioni di inammissibilità della questione sollevate dalla parte privata resistente nel giudizio principale davanti al Tribunale di Macerata.

La motivazione della rilevanza è sufficiente, né sarebbe logico chiedere che il giudice *a quo* argomenti circa l'influenza che avrebbe sull'esito della causa l'eventuale accoglimento della questione sollevata, concernendo questa proprio la legittimità costituzionale della norma che ha fatto venir meno, per abrogazione, la causa di incompatibilità di cui si discute nel giudizio.

La censura mossa non attiene poi affatto al merito politico della norma denunciata, ma alla sua ipotizzata incostituzionalità per eccesso di delega, e dunque per violazione dell'art. 76 della Costituzione. Né può rilevare l'iniziale errore (poi corretto) del ricorrente nell'indicazione della legge di delega, avendo comunque l'ordinanza di rimessione — che unicamente definisce la questione rimessa a questa Corte — esattamente individuato la disposizione che ha conferito la delega.

6. — Infine non ha pregio la tesi (avanzata dalla difesa erariale in entrambi i giudizi, e dalla parte privata resistente nel giudizio promosso dal Tribunale di Macerata) secondo cui si chiederebbe a questa Corte una pronuncia additiva comportante una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore: i giudici *a quibus* prospettano una pronuncia che produca, in forza della sua asserita incostituzionalità, la caducazione della norma abrogatrice dell'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981, con conseguente reviviscenza di tale norma, e dunque della causa di incompatibilità oggi soppressa dal legislatore delegato.

7. — Nel merito, le questioni non sono fondate.

La causa di incompatibilità prevista dall'art. 8, n. 2, della legge n. 154 del 1981 venne stabilita (in aggiunta a quelle più generali e «tradizionali» previste dall'art. 3 della stessa legge, sulla falsariga di cause di ineleggibilità già previste dalla legislazione preesistente: art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960) nel contesto di un assetto normativo nel quale l'unità sanitaria locale era configurata, dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, come «struttura operativa», priva di personalità giuridica, del comune o dei comuni associati, il cui territorio coinci-

deva con quello dell'unità sanitaria medesima (artt. 10, 14 e 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833); organi di governo dell'USL erano l'assemblea generale, costituita dal Consiglio comunale nel caso di USL monocomunale, o dall'assemblea della comunità montana o dell'associazione dei comuni nel caso di USL pluricomunale, e dal comitato di gestione eletto dall'assemblea, ovvero in determinate ipotesi gli organi della comunità montana o il consiglio circoscrizionale (art. 15 della legge n. 833 del 1978). Pertanto i dipendenti delle USL, ancorché inquadrati in ruoli regionali, erano formalmente dipendenti di una struttura del comune o dei comuni associati, e i professionisti convenzionati con la USL avevano come soggetto giuridico di riferimento il comune o i comuni associati.

In questo quadro, si comprende che il legislatore, nel regolare i rapporti fra elettorato passivo comunale e personale delle USL, o con esse convenzionato, abbia ritenuto, con scelta discrezionale giustificata dagli stretti rapporti di dipendenza e di compenetrazione fra USL e comuni, di stabilire una specifica causa di incompatibilità con le cariche di sindaco e assessore del comune (nel caso di USL monocomunale o infracomunale), o dei comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti ricompresi nella USL (nel caso di USL pluricomunale), oltre che con le cariche negli organi di governo della USL (componente del comitato di gestione, presidente dell'assemblea generale, presidente o componente della giunta della comunità montana o componente del consiglio circoscrizionale nel caso in cui a tali organismi fossero attribuiti i poteri di gestione della USL): che è appunto quanto disponeva l'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

La configurazione giuridica delle unità sanitarie locali venne però profondamente mutata dal d.lgs. n. 502 del 1992, nell'ambito di un disegno poi ulteriormente sviluppato e modificato dal d.lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, e dal d.lgs. n. 229 del 1999. Reciso il «cordone ombelicale» fra comuni e USL, non più «strutture operative» dei medesimi, la USL venne configurata come azienda dipendente dalla regione, strumentale per l'erogazione dei servizi sanitari attribuiti alla competenza della regione medesima, dotata di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale, rappresentata e gestita sotto ogni aspetto da un direttore generale nominato dalla regione (art. 3 del d.lgs. n. 502 del 1992). I comuni e i loro organi (sindaci o, nelle USL pluricomunali, conferenza dei sindaci) hanno mantenuto poteri di intervento, fra l'altro nella forma di definizione delle «linee di indirizzo per l'impostazione programmatica delle attività», di esame dei bilanci, di verifica dell'«andamento generale dell'attività», di contributo alla definizione dei piani programmatici, di parere sulla verifica dei risultati conseguiti, di proposta o parere per la decadenza o la revoca del direttore generale, di nomina di uno dei membri del collegio sindacale, il quale collegio presenta relazioni sull'andamento dell'attività al sindaco o alla conferenza dei sindaci (art. 3, comma 14, art. 3-bis, commi 6 e 7, art. 3-ter, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 502 del 1992). Tuttavia il complessivo assetto del governo, della gestione e del finanziamento delle aziende sanitarie mostra che i comuni sono coinvolti fondamentalmente solo in quanto enti esponenziali delle collettività locali, chiamati ad esprimerne le esigenze rispetto all'organizzazione e allo svolgimento dei servizi, ma non come amministrazioni responsabili, direttamente o indirettamente, dell'erogazione dei servizi medesimi e della gestione aziendale.

In questo nuovo quadro, il legislatore della riforma delle USL si preoccupò bensì di disciplinare lo *status* del direttore generale della USL (e dei direttori amministrativo e sanitario che lo coadiuvano), stabilendo, oltre che la ineleggibilità di tali soggetti a membro del Parlamento e dei consigli regionali, provinciali e comunali, la incompatibilità degli uffici medesimi con le cariche di membro delle predette assemblee nonché di sindaco e di assessore comunale (indipendentemente dagli specifici legami territoriali della singola azienda con singoli comuni: art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992); non intervenne invece (presumibilmente anche in vista della sede in cui operava, che era quella di deleghe per il riordino dei servizi sanitari, e non dell'ordinamento degli enti locali) a coordinare con il nuovo assetto delle USL la preesistente disciplina delle incompatibilità con le cariche elettive locali, prevista dall'art. 8 della legge n. 154 del 1981.

In sede applicativa ci si pose il problema di quale fosse la sorte di tale norma, e anzi l'amministrazione degli Interni espresse più volte, attraverso risposte a quesiti, la convinzione che il mutato rapporto fra USL e comuni avesse comportato la cessazione della incompatibilità per il venir meno della sua *ratio*. La tesi dell'abrogazione tacita della citata norma non venne però condivisa dalla giurisprudenza, in particolare da quella di legittimità, la quale ritenne che non fosse venuta meno la ragione ispiratrice della specifica causa di incompatibilità alla carica di sindaco, «in quanto, pur nell'arretramento dei poteri gestori di dette unità sanitarie (ora ASL) operanti sul territorio, in corrispondenza all'avanzamento dei poteri delle regioni ... i rapporti tra comune e ASL non sono

stati del tutto recisi», permanendo un ruolo del sindaco o della conferenza dei sindaci da cui deriverebbe l'imminente possibilità di conflitto di interessi tra sindaco e componente della struttura sanitaria (*cfr.*, fra le altre, Cass., 20 ottobre 2001, n. 12862).

Analogamente il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere sulla questione, espresse bensì l'avviso che, a seguito della trasformazione delle USL in enti vigilati dalla regione, «lo stesso presupposto della incompatibilità sembra essere venuto meno», ma che ciò non autorizzasse a ritenere intervenuta l'abrogazione tacita della norma sulla incompatibilità, poiché nessuna disposizione sopravvenuta consentiva all'interprete di «formulare ipotesi di abrogazioni non solo implicite, ma anche indirette, perché conseguenti non ad un riordino complessivo della materia elettorale, ma al riordino di altra materia» (Sez. I, parere 5 aprile 2000, n. 309/1999).

8. — In questa situazione è intervenuta la delega per il nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, conferita al Governo con l'art. 31 della legge n. 265 del 1999 perché venissero «riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative» (comma 1) in un testo che avrebbe dovuto contenere fra l'altro «le disposizioni sull'ordinamento in senso proprio e sulla struttura istituzionale, sul sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità ...» (comma 2); nella redazione del testo unico si sarebbe dovuto avere riguardo in particolare, oltre che alla stessa legge n. 265 del 1999, ad una serie di altre leggi fra le quali veniva esplicitamente menzionata la legge n. 154 del 1981 (comma 3, e specificamente lettera e).

Si è trattato dunque di una delega complessiva, ad ampio raggio, espressamente destinata a investire, per la prima volta, anche la materia delle ineleggibilità e delle incompatibilità, e mirata al «coordinamento», non solo formale, delle disposizioni vigenti, risalenti a leggi emanate in epoche molto diverse fra loro.

Per quanto riguarda il tema qui considerato, il Governo delegato si trovava di fronte ad una legislazione, quella del 1981, dettata in vista di un preciso assetto istituzionale delle unità sanitarie locali, rispetto al quale si era a suo tempo ritenuto opportuno dettare una specifica disciplina delle incompatibilità, evidentemente collegata a quell'assetto. Il profondo mutamento di quest'ultimo, intervenuto con il d.lgs. n. 502 del 1992 e con i successivi provvedimenti, non consentiva di ritenere immutata la *ratio* o il fondamento giustificativo della incompatibilità in parola, che riguardava tutti i dipendenti delle USL e i professionisti con esse convenzionati, visti come appartenenti ad una struttura facente capo ai comuni, singoli o associati. Né vi erano disposizioni sopravvenute che si facessero carico di coordinare tale disciplina con la nuova configurazione delle strutture del servizio sanitario, eventualmente anche introducendo, come solo il legislatore avrebbe potuto fare, una disciplina più articolata delle incompatibilità, fondata su eventuali diverse *rationes*, e riferita a specifiche figure di appartenenti a dette strutture.

Indubbiamente l'assenza di nuovi interventi legislativi concernenti tale incompatibilità rendeva difficile ragionare in termini di sopravvenuta abrogazione implicita della norma del 1981: tesi questa, infatti, come si è detto, non accolta nella giurisprudenza ordinaria e amministrativa. Ma nella sede legislativa delegata ciò non solo non impediva, bensì anzi sollecitava, in vista della finalità di coordinamento anche sostanziale attribuita al testo unico, una riconsiderazione della disciplina, che tenesse conto dei mutati rapporti istituzionali fra USL e comuni, e operasse dunque anche quel coordinamento fra i due sistemi normativi, relativi rispettivamente alla organizzazione delle USL e all'ordinamento dei comuni, che prima di allora il legislatore non aveva avuto occasione di attuare.

In questo quadro la scelta del legislatore delegato, di abrogare l'art. 8 della legge n. 154 del 1981 senza riprodurre il contenuto nel testo unico, e quindi di far venir meno la causa di incompatibilità, limitandosi invece a riprodurre le cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste dal d.lgs. n. 502 del 1992 per le nuove cariche delle USL, non può ritenersi eccedere l'ambito del compito di coordinamento conferito con la legge di delega. Coordinare (non solo formalmente) vuol dire infatti anche adeguare la disciplina al nuovo quadro complessivo, derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore.

9. — Le considerazioni finora svolte conducono a ritenere infondata la questione anche sotto il profilo, sollevato dal Tribunale di Forlì, degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il remittente ritiene che l'assenza della incompatibilità fra la carica di sindaco e l'ufficio di primario di divisione nel locale ospedale violi gli indicati principi costituzionali.

In realtà, da un lato, non si può dire che la funzione del sanitario, che ha essenzialmente compiti di direzione tecnica di servizi, e non di gestione dell'azienda, lo collochi istituzionalmente in una posizione di interferenza o conflitto potenziale con le funzioni di sindaco del comune, tale da rendere costituzionalmente necessaria la incompatibilità dal punto di vista dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione: specie se si tiene presente che la eleggibilità alle cariche rappresentative locali è contenuto di un diritto, che può essere compreso solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti, il cui apprezzamento richiede per lo più — anche se non sempre necessariamente — una interposizione del legislatore.

Dall'altro lato, il confronto che viene operato con la posizione del direttore generale e dei direttori amministrativo e sanitario della USL, per i quali sussiste la incompatibilità con tutte le cariche elettive locali, regionali e nazionali, evoca un *tertium comparationis* non idoneo, poiché non sussiste certo omogeneità di posizioni fra titolari degli uffici preposti alla gestione dell'azienda USL e dipendenti di questa con compiti tecnico-sanitari, come i primari; né è confrontabile, per portata e *ratio*, la incompatibilità sancita per i primi con le cariche elettive ad ogni livello e indipendentemente dal rapporto territoriale, con quella che il remittente vorrebbe reintrodurre rispetto alla sola carica di sindaco del comune, il cui territorio coincide con quello in cui opera l'azienda.

10. — Le conclusioni raggiunte in ordine alla disposizione abrogativa di cui all'art. 274, comma 1, lettera l, del d.lgs. n. 267 del 2000 valgono, evidentemente, anche in relazione agli artt. 63 e 66 dello stesso testo unico, impugnati dal Tribunale di Forlì nella parte in cui non prevedono la predetta causa di incompatibilità.

11. — Deve invece essere dichiarata inammissibile la questione sollevata dal Tribunale di Macerata in ordine all'art. 275 del testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000: l'impugnazione, che non è sorretta da alcuna specifica motivazione, concerne una disposizione la cui unica portata è quella di sostituire alle norme abrogate quelle corrispondenti del testo unico, ai fini dei richiami ad esse che siano contenuti in altre disposizioni normative.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

a) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 274, comma 1, lettera l, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevate rispettivamente, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì e, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di Macerata con le ordinanze indicate in epigrafe;*

b) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 63 e 66 del predetto d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 76 e 97 della Costituzione, dal Tribunale di Forlì con l'ordinanza in epigrafe;*

c) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 del predetto d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 77 della Costituzione, dal Tribunale di Macerata con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* ONIDA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 221

*Sentenza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Oggetto del giudizio - Individuazione - Necessario riferimento a singole disposizioni anziché all'intero testo della legge impugnata.**

– Legge 30 marzo 2001, n. 152, artt. 2, 3, 14 e 15.

**Previdenza e assistenza sociale - Istituti di patronato e di assistenza sociale - Disciplina statale sulla costituzione, gestione e riconoscimento degli istituti - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Prospettato esaurimento delle competenze regionali, con trattamento discriminatorio della Regione rispetto alle Province di Trento e Bolzano e con pregiudizio del buon andamento amministrativo - Applicabilità delle disposizioni censurate agli istituti operanti a livello nazionale e non già a quelli regionali - Non fondatezza della questione.**

– Legge 30 marzo 2001, n. 152, artt. 2, 3, 14 e 15.

– Costituzione, artt. 3, 97 e 116; statuto Regione Valle d'Aosta, artt. 3, 4 e 38.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 14 e 15 della legge 30 marzo 2001, n. 152, recante «Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale», promosso con ricorso della Regione Valle d'Aosta, notificato il 25 maggio 2001, depositato in cancelleria il 30 successivo ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2003 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avvocato Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione Valle d'Aosta ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 116 della Costituzione, nonché degli artt. 3, 4 e 38 dello statuto regionale, della legge 30 marzo 2001, n. 152, recante «Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale», nella sua interezza e con particolare riguardo agli artt. 2, 3, 14 e 15.

La ricorrente premette che lo statuto valdostano attribuisce alla regione competenza legislativa integrativa e di attuazione in materia di «previdenza e assicurazioni sociali» (art. 3, comma 1, lettera *h* della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 — Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e che alla regione spetta la competenza amministrativa su tutte le materie sulle quali abbia competenza legislativa (art. 4 dello statuto speciale). Nel dettare le norme di attuazione del suddetto statuto in materia di previdenza e assicurazioni sociali, il d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 430 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta in materia di previdenza

e assicurazioni sociali) ha previsto, all'art. 5, comma 1, che nei casi in cui per la formazione degli organi locali degli enti nazionali operanti nella predetta materia sia prevista la rappresentanza di lavoratori designati dalle associazioni sindacali più rappresentative, «il riferimento a detta rappresentatività deve essere inteso con riguardo alle organizzazioni sindacali esistenti in Valle d'Aosta». Il successivo comma 2 dello stesso art. 5 del d.lgs. n. 430 del 1989 ha precisato che «i diritti riconosciuti da norme di legge alle associazioni sindacali aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale nella materia di cui al comma 1, e in particolare, in ordine all'esercizio delle attività di patronato e di assistenza sociale di cui alla legge 29 luglio 1947, n. 804, e successive modificazioni, sono estesi alle associazioni sindacali maggiormente rappresentative operanti nel territorio della regione per la tutela dei lavoratori dipendenti». Infine, il terzo comma ha rimesso al Consiglio regionale l'accertamento circa la «maggiore rappresentatività» delle associazioni predette.

Così ricostruito il quadro delle competenze normative e delle attribuzioni amministrative della Valle d'Aosta in materia di assistenza sociale, la ricorrente ritiene che la legge 30 marzo 2001, n. 152, nel disciplinare le attività degli istituti di patronato e di assistenza sociale, ignori del tutto la posizione della Valle d'Aosta, privandola integralmente delle proprie competenze. La legge impugnata sarebbe «così venuta ad abrogare — secondo la ricorrente — una disciplina recata da una fonte sovraordinata, qual è quella che reca attuazione di uno statuto di autonomia speciale, senza che vi sia stata alcuna intesa o coordinamento preventivo con la regione interessata».

In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, nell'individuare i soggetti che possono costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale, su iniziativa singola o associata, fa riferimento alle confederazioni e alle associazioni nazionali di lavoratori che, tra l'altro, «abbiano sedi proprie in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio nazionale», facendo venire meno in Valle d'Aosta la possibilità per le organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano regionale di costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale. Per di più, secondo la ricorrente, la Valle d'Aosta risulterebbe discriminata rispetto alle Province autonome di Trento e Bolzano, per le quali il comma 2 dello stesso art. 2 prevede una deroga espressa dai summenzionati requisiti territoriali. La discriminazione sarebbe confermata e aggravata dall'art. 3 della legge impugnata che riconosce in capo al Ministro del lavoro e della previdenza sociale competenze in ordine al riconoscimento degli istituti di patronato e di assistenza sociale, esonerando le associazioni operanti nelle province autonome di Trento e Bolzano dalla presentazione del progetto, che deve essere allegato alla domanda di costituzione e riconoscimento di detti istituti, nel quale devono essere contenute tutte le indicazioni finanziarie, tecniche e organizzative per l'apertura di sedi in almeno un terzo delle regioni e in un terzo delle province del territorio nazionale. La suddetta discriminazione non troverebbe alcuna giustificazione, dovendosi anche tenere conto del fatto che in Valle d'Aosta, al contrario di quanto accade in altre regioni a statuto speciale o province autonome, si ha un bilinguismo perfetto che deve essere garantito anche rispetto ad attività che, pur svolte da soggetti di diritto privato, hanno indubbiamente un grande rilievo pubblicistico, quali sono quelle svolte dagli istituti di patronato.

In ordine alle competenze amministrative di cui all'art. 4 dello statuto speciale, la Regione Valle d'Aosta sostiene che la funzione statale di indirizzo e coordinamento, riconosciuta anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, non può estendersi fino al punto da esautorare completamente la regione dall'esercizio del potere che le è attribuito da una norma di rango costituzionale. Ad ogni modo, non potrebbero essere qualificate come di «indirizzo e coordinamento» le norme che escludono la possibilità, precedentemente ammessa, del riconoscimento di istituti di patronato che possano operare nell'ambito esclusivo della Regione Valle d'Aosta, tenuto conto delle particolarità del territorio e della popolazione regionale, e che, per di più, attribuiscono al Ministro i poteri di riconoscimento, vigilanza e di commissariamento. Il venire meno del riconoscimento delle prerogative regionali sul territorio della Valle d'Aosta, oltre che evidenziare una violazione del principio di eguaglianza rispetto alle province autonome, finirebbe per riflettersi in maniera negativa sullo stesso andamento della pubblica amministrazione, con la quale gli istituti di patronato, pur soggetti di diritto privato, sono chiamati a collaborare, tanto da essere chiamati dall'art. 1 della legge impugnata a svolgere «un servizio di pubblica utilità». Tenuto conto di quelle che sono le peculiarità della Valle d'Aosta, perché tali funzioni di interesse pubblico possano essere svolte in maniera soddisfacente, conforme alle finalità di cui all'art. 97 della Costituzione, sarebbe necessario, secondo la ricorrente, che gli istituti di patronato abbiano un adeguato radicamento sul territorio, condizione che potrebbe essere garantita solo da un riconoscimento su base regionale.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere il rigetto del ricorso.

La difesa erariale osserva, anzitutto, che malgrado le conclusioni del ricorso riguardino in generale l'intera legge n. 152 del 2001, i motivi dedotti a sostegno dell'impugnazione mostrano che questa è rivolta contro le disposizioni degli articoli 2 e 3 della legge statale, apparendo soltanto consequenziale l'impugnazione dei successivi articoli 14 e 15.

Il ricorso e le censure in esso contenute sarebbero privi di giuridico fondamento. L'art. 2, comma 1, della legge impugnata individua chiaramente i soggetti promotori degli istituti di patronato e di assistenza sociale nelle confederazioni e nelle associazioni nazionali di lavoratori, che possiedano certi requisiti. Ne consegue che la legge impugnata introduce una nuova disciplina degli istituti di patronato e di assistenza sociale «operanti a livello nazionale».

Ciò comporta, secondo la difesa erariale, che la legge impugnata non intacchi in nessun modo le funzioni amministrative che, in materia, la regione autonoma ricorrente esercita al fine «... di integrare gli interventi generali dello Stato per adattarli alle specifiche esigenze della popolazione e delle attività produttive della Valle d'Aosta» (art. 1, primo comma, del d.lgs. n. 430 del 1989). Funzioni che sono e restano disciplinate dagli articoli 2 e seguenti del citato decreto legislativo, ivi compresa la norma che assegna al Consiglio regionale l'accertamento della maggiore rappresentatività delle associazioni (art. 5, terzo comma). Ne consegue anche che gli articoli 14 e 15 della legge impugnata, applicabili agli istituti di patronato e di assistenza sociale operanti a livello nazionale, non possano trovare applicazione per gli analoghi istituti operanti a livello regionale.

Le disposizioni della legge statale impugnata non si applicherebbero, dunque, per la costituzione e la gestione degli istituti di patronato e di assistenza sociale operanti a livello della regione autonoma ricorrente, che restano disciplinate dal d.lgs. n. 430 del 1989, con la conseguenza che sarebbe inammissibile, per difetto di interesse, la censura di disparità di trattamento con le Province di Trento e Bolzano, riferita all'art. 2, comma 2, e 3, comma 7, della legge n. 152 del 2001.

In prossimità dell'udienza, la Regione Valle d'Aosta ha depositato memoria nella quale prende atto della interpretazione data dalla Presidenza del Consiglio alla legge impugnata, affermandone la piena compatibilità con le disposizioni dello statuto regionale e delle relative norme di attuazione richiamate nel ricorso. Secondo la ricorrente la interpretazione data dalla Presidenza del Consiglio appare in effetti ispirarsi al principio di salvaguardia della legge speciale di fronte alla legge generale successiva.

Qualora questa Corte condividesse la suddetta interpretazione, la ricorrente ritiene che venga a mancare ogni contrasto tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione autonoma Valle d'Aosta, venendo quindi meno l'interesse della regione a coltivare il ricorso.

Ove questa Corte non ritenesse di condividere (in tutto o in parte) l'interpretazione offerta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, la ricorrente insiste nelle censure che sono state formulate nel ricorso.

#### *Considerato in diritto*

1. — La Regione Valle d'Aosta solleva questione di legittimità costituzionale della legge 30 marzo 2001, n. 152, recante «Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale», nella sua interezza e con particolare riguardo agli artt. 2, 3, 14 e 15. Secondo la ricorrente la normativa impugnata sarebbe in contrasto con gli artt. 3, 97 e 116 della Costituzione, nonché 3, 4 e 38 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), in quanto, nel disciplinare le attività degli istituti di patronato e di assistenza sociale, ignorerebbe del tutto la posizione della Valle d'Aosta, privandola integralmente delle proprie competenze e facendo venire meno, in particolare, la possibilità per le organizzazioni maggiormente rappresentative sul piano regionale di costituire e gestire gli istituti di patronato e di assistenza sociale, con un trattamento peraltro discriminatorio rispetto alle province di Trento e Bolzano che finirebbe per riflettersi in maniera negativa sullo stesso andamento della pubblica amministrazione, con la quale gli istituti di patronato, pur soggetti di diritto privato, sono chiamati a collaborare nello svolgimento di «un servizio di pubblica utilità» (art. 1 della legge impugnata).

2. — In via preliminare occorre precisare che la censura sull'intero testo della legge va letta nel complessivo contesto del ricorso, poiché si limita a esporre in sintesi una doglianza che viene poi rivolta, nei successivi motivi

di ricorso, contro disposizioni determinate: è perciò a queste che deve farsi riferimento per individuare l'oggetto della questione di costituzionalità (sentenza n. 317 del 2001). Le norme censurate sono pertanto chiaramente individuabili negli artt. 2, 3, 14 e 15 della legge impugnata.

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

La ricorrente si duole, in sostanza, del fatto che la legge impugnata non abbia ribadito le previsioni contenute nelle specifiche norme di attuazione dello statuto (d.lgs. 28 dicembre 1989, n. 430) che disciplinano la costituzione e la gestione degli istituti di patronato e di assistenza sociale operanti a livello regionale, e lamenta altresì una discriminazione rispetto alle Province autonome di Trento e Bolzano, per le quali il comma 2 dell'art. 2 della legge n. 152 del 2001 detta una disciplina conforme alle norme attuative dello statuto del Trentino-Alto Adige.

In realtà, la legge n. 152 del 2001 reca, come sottolineato dall'Avvocatura dello Stato, una nuova disciplina degli enti di patronato e di assistenza sociale a livello nazionale senza incidere sugli analoghi istituti operanti a livello regionale, rispetto ai quali, con particolare riferimento alla Valle d'Aosta, continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel decreto attuativo dello statuto.

La legge impugnata non si propone, dunque, di disciplinare organicamente gli enti di patronato operanti a livello regionale, sicché non possono ritenersi nemmeno implicitamente abrogate le norme di attuazione dello statuto valdostano. D'altra parte, fuori dall'ipotesi di un intervento legislativo organico, specificamente rivolto ad armonizzare la disciplina degli enti di patronato a livello locale in tutte le regioni, ordinarie e speciali, la legislazione statale ordinaria non è idonea ad abrogare le norme attuative di statuti speciali che, come è noto, si collocano in una posizione peculiare nel sistema delle fonti del diritto. Peraltro, con specifico riferimento alla Regione Valle d'Aosta, lo statuto speciale prevede che le relative «disposizioni di attuazione» e le «disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della regione» devono essere adottate tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuite alla regione e che «gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del Consiglio stesso» (art. 48-*bis* dello statuto di autonomia, introdotto dall'art. 3 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2).

Le disposizioni impuginate, che non sono state adottate nella forma e con le procedure prescritte dallo statuto, non si propongono di introdurre una nuova organica disciplina degli enti di patronato a livello locale, per cui le specifiche censure rivolte alla legge n. 152 del 2001 sono da ritenere infondate in ragione della esclusiva applicabilità di quest'ultima agli istituti di patronato e di assistenza sociale operanti a livello nazionale e non già agli analoghi istituti operanti a livello regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, 14 e 15 della legge 30 marzo 2001, n. 152 (Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale), sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 3, 97 e 116 della Costituzione, nonché agli artt. 3, 4 e 38 dello statuto regionale, con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* CONTRI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 222

*Sentenza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regione Marche - Animali esotici - Norme sulla detenzione e sul commercio - Prospettata incidenza sulle materie di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - Carattere aggiuntivo, e non sostitutivo rispetto alla normativa dello Stato, della legge regionale impugnata - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettere *q)* e *s)*.

**Regione Marche - Animali esotici - Norme sulla detenzione e sul commercio - Prospettato contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, posti per l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria - Mancata individuazione delle disposizioni specificamente vulnerate - Inammissibilità della questione.**

- Legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12 (Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 settembre 2002, depositato in Cancelleria l'8 ottobre successivo ed iscritto al n. 67 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2003 il giudice relatore Giovanni Maria Flick;

Uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

*Ritenuto in fatto*

1. — Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12 (Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici), assumendo la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *q*) e *s*), della Costituzione, nonché — per la parte in cui la legge impugnata può ricondursi alla competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute — dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione (parametro evocato solo implicitamente), in riferimento ai principi fondamentali posti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La legge regionale impugnata detta norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici, prevedendo, in particolare: la formazione, da parte della Giunta regionale, sulla base delle indicazioni fornite da una Commissione tecnico-scientifica, di un elenco — aggiornato annualmente e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione — che individua le specie o, se necessario, i generi e le famiglie di animali esotici da assoggettare alla disciplina stabilita dalla legge medesima; l'obbligo dei possessori di animali esotici di comunicare al sindaco la detenzione, morte o alienazione degli esemplari, nonché le eventuali nascite; l'assoggettamento del commercio di detti animali ad autorizzazione, rilasciata dal comune in cui l'attività è svolta; l'obbligo, per chi esercita il commercio, di osservare determinate norme di carattere igienico-sanitario e di sicurezza degli animali e delle persone; l'attribuzione di compiti di vigilanza al dipartimento di prevenzione dell'Azienda USL e, per quanto di competenza, al Corpo forestale dello Stato.

Ad avviso del ricorrente, la materia regolata dalla legge impugnata formerebbe oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, nonché dei regolamenti (CE) n. 338/1997 del 9 dicembre 1996 e n. 1808/2001 del 30 agosto 2001, relativi alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio; essa troverebbe, altresì, la sua disciplina nazionale nella legge 19 dicembre 1975, n. 874, di ratifica della Convenzione di Washington, e nella legge 7 febbraio 1992, n. 150, di attuazione della stessa Convenzione, la quale ultima, in particolare, attribuisce al Ministero dell'ambiente ed al Corpo forestale dello Stato determinate competenze in ordine alle attività di controllo delle specie animali.

Su tale premessa, il ricorrente assume che la legge censurata sarebbe nel suo complesso illegittima, in quanto esorbitante dai limiti della competenza legislativa della Regione. La disciplina del commercio e della detenzione di fauna alloctona o esotica rientrerebbe, infatti, sia nell'ambito della materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, oggetto di competenza statale esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost; sia nel campo della profilassi internazionale, che la lettera *q*) dello stesso art. 117 parimenti riserva alla competenza legislativa statale.

La legge impugnata, inoltre, nella parte in cui può essere considerata espressione della competenza regionale in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria, conterrebbe disposizioni non rispettose dei principi fondamentali «comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore», che vincolano la potestà legislativa concorrente della regione. La materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari, in tema di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio, verrebbe infatti riservata dal d.lgs. n. 112 del 1998 alla competenza statale, «ulteriormente affermata» dall'art. IX della stessa Convenzione e dall'art. 13 del regolamento (CE) 338/1997, che individuano come autorità amministrativa di gestione il Ministero dell'ambiente, il quale, con proprio decreto 8 gennaio 2002, ha istituito il previsto registro degli esemplari di flora e fauna.

Sottolineando come la normativa statale di settore costituisca strumento unitario per l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari, il ricorrente assume, conclusivamente, che le previsioni della legge regionale impugnata si risolverebbero in un «aggravamento burocratico», ponendo i presupposti per una conflittualità nella regolamentazione delle medesime fattispecie concrete ed impedendo la tempestiva verifica delle devianze; ovvero determinerebbero una violazione sostanziale dei predetti obblighi internazionali e comunitari, per mancata integrazione con il quadro unitario di riferimento.

2. — Nel giudizio si è costituita la Regione Marche, chiedendo che la Corte dichiari il ricorso infondato.

Quanto all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., la resistente osserva come questa Corte abbia escluso, con la sentenza n. 407 del 2002, che possa identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente, intesa quale sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. Di conseguenza, nessuna censura potrebbe essere prospettata sotto tale profilo nei confronti della legge impugnata, la quale interverrebbe nella materia in questione sulla base della competenza regionale in tema di commercio, caccia, pesca e agricoltura, e quindi «con quel titolo di legittimazione “trasversale” che deriva dalla qualificazione dell'ambiente come valore».

Riguardo, poi, alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost., la legge regionale non inciderebbe affatto sulla materia della profilassi internazionale, restando ad essa estranea la disciplina delle importazioni e delle esportazioni, e comunque delle relazioni commerciali tra Stati, che continuerebbero ad essere regolate, sotto l'aspetto considerato, dalle leggi statali n. 874 del 1975 e n. 150 del 1992.

Quanto, infine, alla presunta violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria posti dal d.lgs. n. 112 del 1998, la resistente rileva come, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, i «principi fondamentali», limitativi della competenza regionale concorrente, debbano riguardare «il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori dalla materia o dall'ambito di essa». Non potrebbe, pertanto, essere elevata a «principio fondamentale», come preteso dalla difesa erariale, una norma — quale quella che riserva allo Stato la materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari in tema di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio — che, lungi dall'averne una «precisa dimensione prescrittiva», si limita ad effettuare un «ritaglio di competenze».

3. — Nell'imminenza dell'udienza ha depositato memoria la sola Regione Marche, insistendo nella richiesta di rigetto del ricorso.

Per quanto attiene alla prima censura, la resistente — dopo aver ribadito come, alla luce della già richiamata sentenza n. 407 del 2002 di questa Corte, l'ambiente configuri «una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» — assume che la legge impugnata regolerebbe la materia con esclusivo riferimento all'ambito della competenza regionale, circoscritta dai compiti di rilievo nazionale, di competenza statale: intento, questo, chiaramente testimoniato dai rinvii e dalle «clausole di salvezza» della normativa statale rinvenibili negli artt. 2, 6, 7, 8, comma 3, 9 e 13.

La necessaria concorrenza delle due competenze, statale e regionale, nella disciplina relativa agli animali esotici, sarebbe d'altra parte confermata dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, a fronte dell'incidenza di tale disciplina su materie «ontologicamente» di competenza regionale in base al nuovo testo dell'art. 117 Cost., quali il commercio estero (che il terzo comma del citato articolo include fra le materie di legislazione concorrente), l'agricoltura, la caccia e la pesca (che, ai sensi del quarto comma, rientrano fra le materie di competenza residuale ed esclusiva delle Regioni).

La resistente sottolinea, ancora, come la legge impugnata sostituisca, abrogandola, una precedente legge della Regione Marche sul medesimo oggetto (la legge 10 ottobre 1994, n. 40): legge mai contestata dallo Stato — al pari di quelle, di analogo contenuto, adottate da altre Regioni — ancorché essa dettasse una disciplina più restrittiva di quella attualmente censurata, richiedendo, per la detenzione degli animali esotici, un'autorizzazione preventiva, oggi surrogata da una semplice comunicazione.

Ribadita, quanto alla seconda censura, la totale estraneità della legge impugnata alla materia delle dogane e della profilassi internazionale, la resistente osserva, infine, con riferimento alla terza censura, come l'art. 69 del d.lgs. n. 112 del 1998 — evocato dal ricorrente quale norma interposta — non annoveri la disciplina della detenzione di animali esotici tra i compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente; mentre, relativamente alla riserva allo Stato, risultante dalla lettera *b*) del citato art. 69, dell'indicazione delle specie della fauna e della flora terrestre minacciate di estinzione, dovrebbe considerarsi ormai «pacifica» — alla luce dell'art. 117, quinto comma, lettera *b*), Cost. e della giurisprudenza di questa Corte — la competenza delle regioni ad attuare, nell'ambito locale, sia la normativa comunitaria che le convenzioni internazionali.

*Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale — in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *q)* ed *s)*, e terzo comma, della Costituzione, nonché ai principi fondamentali ricavabili dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 — della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12, recante «Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici».

La legge impugnata — dopo aver demandato alla Giunta regionale di predisporre, sulla base delle indicazioni di un'apposita Commissione tecnico-scientifica (regolata dall'art. 2), l'elenco delle specie, ovvero dei generi e delle famiglie di animali da assoggettare alla disciplina della legge stessa (art. 1) — prevede, in particolare, l'obbligo dei detentori di dare comunicazione al sindaco della detenzione, morte e alienazione degli esemplari, nonché delle eventuali nascite (art. 3); l'assoggettamento del commercio di animali esotici ad autorizzazione, rilasciata dal comune in cui l'attività è svolta (art. 4); l'obbligo dell'esercente il commercio di osservare una serie di prescrizioni, con finalità igienico-sanitarie e di sicurezza degli animali e delle persone (art. 5, 6 e 7); lo svolgimento di compiti di vigilanza da parte dell'Azienda USL, nonché, «per quanto di competenza», da parte del Corpo forestale dello Stato (art. 8).

Il ricorrente muove dalla premessa che la materia disciplinata dalla legge regionale impugnata formi oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973 (c.d. CITES, dalle iniziali della denominazione in inglese) — Convenzione ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874 ed attuata con successiva legge 7 febbraio 1992, n. 150 — nonché dei regolamenti (CE) n. 338/1997 e n. 1808/2001, concernenti la protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

In tale prospettiva, la legge regionale censurata risulterebbe illegittima nel suo complesso, in quanto inciderebbe su materie di competenza legislativa statale esclusiva, quali quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.) e della profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lettera *q)*, Cost.).

Inoltre, per la parte in cui potrebbe essere ricondotta alla competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria, la legge stessa conterrebbe disposizioni non rispettose dei principi fondamentali risultanti dalla legislazione statale, posto che la materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari in tema di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio verrebbe riservata dal d.lgs. n. 112 del 1998 alla competenza statale, «ulteriormente affermata» dall'art. IX della predetta Convenzione e dall'art. 13 del regolamento (CE) 338/1997.

La normativa statale di settore, d'altra parte, in quanto «strumento unitario» per l'adempimento di obblighi internazionali e comunitari, non potrebbe essere «vulnerata» dalla normativa regionale, la quale o si risolverebbe in un «aggravamento burocratico», creando le premesse per una regolamentazione conflittuale della medesima fattispecie; o, peggio, porrebbe i presupposti per una violazione sostanziale degli anzidetti obblighi.

2. — Le prime due censure — inerenti all'asserita invasione, da parte della Regione, di aree che apparterrebbero alla legislazione statale esclusiva ai sensi delle lettere *s)* e *q)* dell'art. 117, secondo comma, Cost. — non sono fondate.

Al riguardo, giova rilevare *in limine* — con riferimento alla premessa fondante tali censure — come la legge regionale impugnata presenti, in realtà, un campo di applicazione ed una finalità concettualmente ben distinti da quelli della Convenzione di Washington e dei regolamenti comunitari n. 338/1997 e n. 1808/2001, in materia di protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio.

L'obiettivo fondamentale della CITES e dei regolamenti comunitari è, infatti, quello di salvaguardare determinate specie animali e vegetali minacciate di estinzione, analiticamente elencate in «appendici» della Convenzione e in «allegati» del regolamento n. 338/1997, vietando o limitando drasticamente il commercio degli esemplari, nonché delle loro parti o prodotti, così da eliminare il motivo principale della cattura o dell'abbattimento, rappresentato dallo scopo di lucro.

Per contro, la legge regionale censurata — la quale si occupa, peraltro, esclusivamente della fauna e non anche della flora — reca una definizione generale del concetto di «animali esotici», valevole ai fini della sua applicazione, che prescinde del tutto da riferimenti al pericolo di estinzione, per connettersi invece, in via esclusiva, al

carattere «non autoctono» della specie. In base all'art. 1, comma 2, della legge, infatti, per animali esotici debbono intendersi «le specie di mammiferi, uccelli, pesci, rettili, anfibi ed invertebrati non autoctoni nel territorio nazionale o che non hanno colonizzato il territorio medesimo in seguito a fenomeni di espansione naturale».

La differenza ora evidenziata è sintomatica della diversa finalità della normativa regionale: la circostanza, infatti, che la definizione degli «animali esotici» sia collegata non alla minaccia di estinzione — nella quale precipuamente si radica la prospettiva di tutela dell'ambiente, sotto l'aspetto della garanzia della sopravvivenza delle specie faunistiche — quanto piuttosto al carattere «non autoctono» della singola specie, lascia intendere come la legge regionale persegua, almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone. Tale conclusione è d'altra parte confermata da una serie di puntuali indici normativi: e così, la Commissione tecnico-scientifica con funzioni consultive, di cui all'art. 2 della legge regionale, è istituita presso «la struttura regionale competente in materia di sanità veterinaria»; la domanda di autorizzazione al commercio di animali esotici deve essere inoltrata al comune «tramite il servizio veterinario del dipartimento di prevenzione dell'Azienda USL» (art. 4, comma 2); gli accertamenti prodromici al rilascio dell'autorizzazione e la vigilanza generale sulle specie di animali esotici — affidati (in via, rispettivamente, esclusiva e prioritaria) allo stesso dipartimento di prevenzione dell'Azienda USL — risultano finalizzati in modo preminente (anche se non esclusivo, venendo in rilievo altresì il «benessere degli animali») ad assicurare il rispetto di esigenze di carattere «igienico-sanitario» e di salvaguardia dell'incolumità delle persone (artt. 5, comma 1, e 8, comma 2).

Si deve inoltre osservare — avuto riguardo all'area di concreta sovrapposizione della sfera applicativa dei due corpi normativi — come la legge regionale impugnata non deroghi comunque, in alcun modo, alla disciplina comunitaria e statale in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio, ma ne presupponga, al contrario, la piena operatività. Si tratta, in altre parole, di una disciplina aggiuntiva, e non già, per alcuna parte, sostitutiva o modificativa.

Tale ulteriore conclusione appare irrefutabile alla luce — oltre che di un complesso di specifiche disposizioni della legge regionale che evocano, direttamente o indirettamente, l'anzidetta disciplina comunitaria e statale (*cf.* art. 2, comma 3, lettera *b*); art. 3, comma 2, ultima parte; art. 4, comma 4, ultima parte; l'art. 9, comma 1) — anche della disposizione generale di cui all'art. 13, comma 6, della legge stessa, in forza della quale «resta fermo quanto stabilito dalla normativa comunitaria e statale vigente in materia».

3. — Scendendo quindi, sulla scorta di tali rilievi preliminari, all'esame delle singole censure, deve osservarsi, quanto alla prima, come questa Corte — a conferma di una giurisprudenza formatasi anteriormente alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione — abbia negato che, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 117 Cost., possa identificarsi la tutela dell'ambiente come una «materia» in senso tecnico, di competenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. L'ambiente si presenta, in altre parole, come un valore «trasversale», spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*cf.* sentenze n. 407 e 536 del 2002).

In tale ottica — anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema — deve escludersi che tale interferenza implichi un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, *ex* art. 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza — stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale — le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi.

4. — Quanto, poi, alla seconda censura, appare pienamente condivisibile l'assunto della difesa regionale, per cui le tematiche della «profilassi internazionale» restano completamente estranee alla legge impugnata.

Essa, infatti, non solo non si occupa in alcun modo dei profili inerenti all'importazione od esportazione degli animali, regolando esclusivamente aspetti legati alla presenza di questi ultimi all'interno del territorio regionale;

ma presuppone anzi — come attesta, in particolare, la disposizione di cui all'art. 3, comma 2, ultima parte, in forza della quale la comunicazione della detenzione dei singoli esemplari deve essere corredata dalla documentazione atta «a dimostrarne la legittima provenienza, rilasciata ai sensi della normativa comunitaria e statale vigente» — che gli animali abbiano fatto ingresso «legittimo» nel territorio nazionale, in rapporto alla disciplina restrittiva dettata dalla normativa richiamata.

5. — Per contro, è inammissibile la terza censura, relativa all'asserita violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria: principi che il ricorrente identifica segnatamente nella riserva allo Stato, «ai sensi» del d.lgs. n. 112 del 1998, della materia inerente alla Convenzione di Washington ed ai regolamenti comunitari in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio.

A prescindere, invero, dalla genericità del riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998, non accompagnato dall'indicazione delle singole disposizioni che porrebbero il principio in assunto violato; ed a prescindere, altresì, dalla impossibilità, eccepita dalla Regione resistente, di qualificare come «principi fondamentali» quelli racchiusi in norme statali che — prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare il modo di esercizio della potestà legislativa regionale — si limitino a sancire l'inclusione o l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente; è assorbente il rilievo che il ricorrente — nel limitare la censura alla parte della legge impugnata che «costituisce espressione della competenza regionale in materia di tutela della salute e della sicurezza sanitaria», e, all'interno di questa, alle «disposizioni che non risultano rispettose» del «principio fondamentale» dianzi indicato — non ha specificato quali siano, in concreto, le disposizioni in rapporto alle quali sarebbe riscontrabile il supposto *vulnus*. Circostanza, questa, che rende inammissibile la doglianza, per l'impossibilità di identificarne l'esatto oggetto.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12 (Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere q) ed s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;*

2) *Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 24 luglio 2002, n. 12 (Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici), sollevata con il medesimo ricorso in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed ai principi fondamentali posti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* FLICK

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 223

*Ordinanza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Elezioni regionali - Elettorato passivo - Cause di incompatibilità alla carica di consigliere regionale - Lite pendente con la Regione - Determinazione della decadenza dalla carica soltanto a seguito di condanna definitiva - Prospettata irragionevole differenziazione di disciplina dei consiglieri comunali e provinciali rispetto ai consiglieri regionali - Disomogeneità delle posizioni a confronto - Manifesta infondatezza della questione.**

- Legge 23 aprile 1981, n. 154, art. 3, primo comma, numero 4.
- Costituzione, artt. 3 e 122.

## 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'articolo 3, comma 1, numero 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), in relazione all'articolo 63, comma 1, n. 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificato dall'articolo 3-ter del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2002, n. 75 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali), promosso con ordinanza del 19 ottobre 2002 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Boffa Aldo contro Perrone Alfonso ed altri, iscritta al n. 552 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, edizione straordinaria, 1<sup>a</sup> serie speciale, del 27 dicembre 2002.

Visti gli atti di costituzione di Boffa Aldo e di Perrone Alfonso;

Udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per Boffa Aldo, Felice Laudadio e Giuseppe Abbamonte per Perrone Alfonso.

Ritenuto che, nel corso del giudizio di cassazione avverso la sentenza con cui la Corte d'appello di Napoli ha dichiarato la decadenza di Aldo Boffa dalla carica di consigliere della Regione Campania, a causa di lite pendente con la Regione medesima, la prima sezione civile della Corte di cassazione, con ordinanza 19 ottobre 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), in riferimento all'art. 3 della Costituzione;

che il rimettente evidenzia come la lite pendente, che ha determinato la causa di incompatibilità, sia conseguente al giudizio civile instaurato dalla Regione Campania nei confronti del Boffa ed avente ad oggetto la richiesta di risarcimento dei danni arrecati alla propria immagine a causa della condanna del Boffa — con sentenza n. 2295 del 1999 del Tribunale penale di Napoli — per i reati di cui agli artt. 110, 318 e 321 codice penale, commessi nella sua qualità di assessore delle acque e degli acquedotti della Regione Campania;

che il giudice *a quo* rileva ancora come, successivamente, con la sentenza 12 giugno 2001, la Corte d'appello di Napoli ha dichiarato non doversi procedere nei confronti del Boffa per i reati a lui ascritti, per intervenuta prescrizione degli stessi e che avverso tale pronuncia è stato proposto da parte dell'interessato ricorso per cassazione, tuttora pendente;

che il remittente osserva che la disciplina della causa di incompatibilità per lite pendente prevista dall'art. 3, numero 4 della legge n. 154 del 1981, originariamente si riferiva sia ai consiglieri regionali che a quelli provinciali e comunali, ma che il legislatore ha dapprima trasferito all'art. 63 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sull'ordinamento degli enti locali) il medesimo istituto relativamente ai consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali, al tempo stesso abrogando per questa parte l'art. 3, primo comma, numero 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154; successivamente il surrichiamato art. 63 è stato modificato dall'art. 3-ter del decreto-legge n. 13 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 75 del 2002 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali), il quale ha previsto che la lite pendente, promossa a seguito di sentenza di condanna, determina incompatibilità «soltanto in caso di affermazione di responsabilità con sentenza passata in giudicato»;

che in tal modo, ad avviso della Corte di cassazione, si è venuta a creare una disparità di trattamento fra consiglieri degli enti locali e consiglieri delle regioni, da considerarsi arbitraria «tenuto conto delle profonde affinità ravvisabili nelle situazioni poste a confronto»;

che in ordine alla rilevanza, osserva il giudice *a quo* che essa appare manifesta, risultando dagli atti e non essendo controverso che il processo penale in cui è imputato il Boffa non è stato ancora definito con sentenza passata in giudicato;

che è intervenuto nel presente giudizio Aldo Boffa, il quale ha chiesto che la questione di legittimità sollevata dalla Cassazione venga accolta, evidenziando come le cause di incompatibilità operino sul piano degli impedimenti elettorali e perciò incidano sul diritto di elettorato passivo e come, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, le limitazioni a tale diritto siano ammissibili solo in quanto effettivamente indispensabili a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate;

che l'art. 3-ter del decreto-legge n. 13 del 2002, che ha modificato il t.u. degli enti locali, apparirebbe sotto tale profilo conforme all'art. 51 della Costituzione, mentre la norma censurata sarebbe incongrua sotto un duplice aspetto: individuare come causa di decadenza la semplice pendenza di una lite, nata a seguito di condanna con sentenza non definitiva, rimetterebbe la determinazione della perdita del diritto di elettorato passivo alla decisione discrezionale dell'ente di appartenenza sull'instaurazione di un giudizio contro il suo consigliere; in secondo luogo, mentre la condanna penale del consigliere determina la decadenza solo alla conclusione del procedimento con sentenza definitiva, la semplice instaurazione di una causa civile comporta la perdita della carica;

che la norma impugnata, ad avviso della parte privata, creerebbe quindi un'irragionevole disparità di trattamento, relativamente alla causa di decadenza costituita dalla lite pendente, tra consiglieri regionali e consiglieri degli enti locali. Né l'attribuzione alle Regioni, ad opera del primo comma del nuovo art. 122 della Costituzione, di potestà legislativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità per le elezioni regionali, farebbe venir meno l'attuale problema di costituzionalità della legislazione statale tuttora vigente, non avendo la Regione Campania legiferato in materia;

che è intervenuto Alfonso Perrone, consigliere regionale subentrato al Boffa, il quale ha in primo luogo eccepito l'inammissibilità della questione sollevata per preteso difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, poiché la Cassazione non avrebbe previamente esperito un'interpretazione adeguatrice della norma che tenesse conto del mutato quadro costituzionale, tale da rendere possibile una differenziazione delle ipotesi di incompatibilità dei consiglieri degli enti locali da un lato e dei consiglieri regionali dall'altro;

che, nel merito del ricorso, detta parte privata sostiene che la questione sarebbe infondata in quanto la pretesa omogeneità dello *status* dei consiglieri regionali e di quelli provinciali e comunali non troverebbe riscontro nel nuovo Titolo V della Costituzione, che anzi avrebbe inteso «differenziare ciò che un tempo era stato uguale»;

che inoltre il potere legislativo riconosciuto in materia alle Regioni dall'art. 122 Cost., non essendo stato esercitato, non farebbe venir meno l'efficacia della normativa statale preesistente e che la recente modifica dell'art. 63 del testo unico degli enti locali, non esprimerebbe un principio generale, stante la sua portata limitata agli enti locali;

che in prossimità dell'udienza, la difesa del Boffa ha depositato una memoria nella quale si ribadiscono le precedenti opinioni, ed in particolare si osserva che la diversità della disciplina della causa di incompatibilità in discussione non sarebbe giustificata per la analogia delle situazioni poste a raffronto dal giudice *a quo*;

che la sopravvenuta competenza regionale prevista dall'art. 122 Cost. non escluderebbe che la disciplina statale, in vigore finché non intervengano le norme regionali, debba comunque assicurare la parità di trattamento di situazioni identiche;

che anche la difesa del Perrone, in prossimità dell'udienza, ha depositato una memoria in cui rileva come la Corte di cassazione avrebbe erroneamente posto la questione di costituzionalità della norma censurata dal momento che, a seguito della modifica dell'art. 122 Cost., lo Stato non avrebbe più il potere di provvedere in materia di cause di incompatibilità dei consiglieri regionali, e dunque non avrebbe potuto estendere il precetto legislativo introdotto per i consiglieri degli enti locali ai consiglieri regionali — come invece prospettato dal rimettente;

che, in subordine, la difesa del Perrone contesta l'equiparabilità della posizione dei consiglieri regionali da un lato, rispetto a quella dei consiglieri provinciali e comunali dall'altro, rilevando che il diverso trattamento riservato in materia di incompatibilità alle due cariche elettive, sarebbe giustificato dalla diversità delle funzioni dei consiglieri regionali, ed in particolare dalla funzione legislativa da essi svolta che richiederebbe una maggiore credibilità dei suoi componenti;

che, inoltre secondo quanto rileva la parte privata, nel nostro sistema non esisterebbe la regola della pregiudizialità penale, intesa come necessità della previa formazione del giudicato penale.

Considerato che, in assenza di esercizio, da parte della Regione Campania, del potere legislativo riconosciuto dall'art. 122 della Costituzione, è da ritenersi vigente, in attuazione del principio di continuità (confronta da ultimo l'ordinanza n. 383 del 2002), la legislazione statale in tema di incompatibilità alla carica di consigliere regionale;

che la prima sezione civile della Corte di cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154, con esclusivo riferimento alla pretesa lesione del principio di eguaglianza fra consiglieri comunali e provinciali da un lato, e consiglieri regionali dall'altro, a causa della attuale differenziata disciplina della causa di incompatibilità relativa alla «lite pendente», malgrado le asserite «profonde affinità ravvisabili nelle situazioni poste a confronto», senza porre invece la diversa questione della compatibilità di questa disciplina con il primo comma dell'art. 51 della Costituzione;

che, al contrario, non solo le funzioni dei consiglieri regionali risultano differenziate da quelle dei consiglieri degli enti locali, essendo essenzialmente caratterizzate dall'esercizio di poteri legislativi, ma che proprio la più recente legislazione costituzionale (leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001) ed ordinaria (testo unico sugli enti locali e legge n. 75 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 13 del 2002) ha distinto maggiormente che in passato le funzioni e lo *status* delle diverse categorie dei componenti dei consigli degli enti regionali e locali, ripartendo inoltre in modo differenziato la stessa titolarità della disciplina legislativa relativa alle rispettive cause di incompatibilità;

che pertanto, non essendo omogenee le due posizioni poste a confronto dal rimettente, non può ritenersi violato il principio di uguaglianza;

che dunque la questione prospettata in riferimento all'articolo 3 della Costituzione deve considerarsi manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, numero 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale), sollevata dalla Corte di cassazione, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, con l'ordinanza di cui in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 224

*Ordinanza 4 - 24 giugno 2003*

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di un membro del Parlamento, per reato di diffamazione aggravata - Deliberazione di insindacabilità della Camera di appartenenza - Ricorso per conflitto di attribuzione del Tribunale di Cosenza, sezione GIP - GUP - Delibazione preliminare di ammissibilità - Assistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo - Ammissibilità del conflitto - Comunicazione e notificazione conseguenti.**

- Deliberazione della Camera dei deputati 9 novembre 1999.
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 26, terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera della Camera dei deputati del 9 novembre 1999 relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Vittorio Sgarbi nei confronti dell'ing. Vincenzo Mancino, promosso dal Tribunale di Cosenza, sezione GIP - GUP, con atto depositato il 9 maggio 2002 ed iscritto al n. 221 del registro ammissibilità conflitti.

Udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2003 il giudice relatore Francesco Amirante.

Ritenuto che nel corso di un procedimento penale per il reato di diffamazione aggravata a carico del deputato Vittorio Sgarbi per gli apprezzamenti asseritamente offensivi formulati, nel corso della trasmissione televisiva «Sgarbi quotidiani» andata in onda il 4 dicembre 1992, in merito alla professionalità e alla competenza dell'ing. Vincenzo Mancino, consulente tecnico del pubblico ministero nell'ambito del processo per l'omicidio Ligato, il Tribunale di Cosenza, sezione GIP - GUP, con ordinanza del 29 aprile 2002 pervenuta alla cancelleria della Corte il 9 maggio 2002, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera adottata dall'Assemblea il 9 novembre 1999 che ha dichiarato che i fatti per i quali è in corso il suddetto procedimento penale riguardano opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari e sono, in quanto tali, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che il Tribunale precisa, preliminarmente, che il presente conflitto non costituisce riproposizione di altro precedente conflitto sollevato dallo stesso Tribunale, II sezione penale — dichiarato improcedibile da questa Corte (per tardività del deposito del ricorso) dopo il superamento della fase di ammissibilità — in quanto esso, ancorché si riferisca alla medesima delibera parlamentare, trae origine da un procedimento penale diverso (originariamente instaurato presso il Tribunale di Paola) riguardante una diversa parte offesa;

che, peraltro, data l'identità delle questioni trattate, nell'atto di promovimento del presente conflitto, vengono integralmente richiamate le argomentazioni già espresse nell'atto di promovimento del suddetto precedente conflitto;

che il medesimo Tribunale osserva che, a seguito della dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento resa dall'Assemblea di appartenenza, non è consentito al giudice di proseguire il giudizio comune disapplicando la suddetta deliberazione, ma gli resta solo la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione dinanzi a questa Corte, ove ritenga non corrette le concrete modalità di esercizio del potere del Parlamento;

che il Tribunale di Cosenza riferisce che la difesa dell'indagato ha sostenuto l'inutilità della rimessione degli atti a questa Corte sul rilievo che il reato per cui si procede sarebbe prescritto, essendo erronea la contestazione dell'aggravante di cui all'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 e dovendo, invece, ritenersi applicabile il trattamento sanzionatorio di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen.;

che tale assunto, ad avviso del Tribunale stesso, non è condivisibile, esulando dall'oggetto del giudizio di propria competenza qualsiasi valutazione in merito alla fondatezza dei fatti sia in ordine agli elementi costitutivi del reato, sia con riguardo alle aggravanti contestate e dovendo, invece, farsi esclusivo riferimento all'ipotesi criminosa come astrattamente configurata dalla pubblica accusa, ipotesi che allo stato non appare prescritta;

che, quanto al contenuto della deliberazione di cui si tratta, il Tribunale osserva che l'Assemblea — dopo aver rilevato che le frasi pronunciate dall'onorevole Sgarbi erano connesse con lo svolgimento «di un procedimento penale che, all'epoca del suo inizio, aveva gravemente leso la reputazione degli indagati, alcuni ex membri del Parlamento, sottoposti ad una lunga custodia cautelare», prima che fossero dichiarati estranei ai fatti criminali riguardanti l'omicidio Ligato — ha concluso attribuendo alle opinioni espresse dal parlamentare il carattere di «critica tutta politica» della conduzione da parte dell'accusa di un procedimento penale nel quale le tesi della medesima, risultate alla fine del tutto infondate, avevano arrecato gravi danni non solo alla reputazione degli interessati «ma anche al rapporto tra opinione pubblica e classe politica»;

che, ad avviso del Tribunale ricorrente, la suddetta deliberazione di insindacabilità ha determinato una menomazione della sfera di attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria in quanto ha sostanzialmente esteso la prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione a comportamenti del deputato che, «pur potendosi ritenere latamente riconducibili ad attività politica, non sono strettamente funzionali all'esercizio delle attribuzioni parlamentari»;

che, al riguardo, il ricorrente medesimo ricorda che, come più volte affermato da questa Corte (v. sentenze nn. 10, 11, 56 e 58 del 2000), la prerogativa dell'insindacabilità non copre tutte le opinioni espresse dai membri delle Camere al di fuori del Parlamento le quali comunque si inseriscano in un contesto politico, ma si riferisce soltanto a quelle opinioni che siano collegate con atti tipici del mandato parlamentare;

che, sempre secondo il Tribunale di Cosenza, nel caso di specie «è del tutto evidente l'assenza» di tale collegamento e, pertanto, tale organo giurisdizionale «solleva conflitto di attribuzione in ordine al corretto uso del potere di decidere sulla sussistenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, come esercitato dalla Camera dei deputati» con la suindicata delibera, relativamente al giudizio penale in argomento.

Considerato che si deve, in questa fase, deliberare esclusivamente se il ricorso sia ammissibile, valutando, senza contraddittorio tra le parti, se sussistono i requisiti soggettivo ed oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, impregiudicata ogni definitiva decisione anche in ordine all'ammissibilità (art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, terzo e quarto comma);

che, quanto al requisito soggettivo, il Tribunale di Cosenza è legittimato a sollevare il conflitto, essendo competente a dichiarare definitivamente, per il procedimento del quale è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali svolte in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita;

che, parimenti, la Camera dei deputati, che ha deliberato la dichiarazione di insindacabilità delle opinioni espresse da un proprio membro, è legittimata ad essere parte del conflitto, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che rappresenta;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo del conflitto, il Tribunale di Cosenza denuncia la menomazione della propria sfera di attribuzione, garantita da norme costituzionali, in conseguenza della deliberazione della Camera dei deputati, denunciata come illegittima, che qualifica le opinioni espresse da un proprio membro come rientranti nell'esercizio delle funzioni parlamentari, sicché per esse opererebbe la garanzia di insindacabilità stabilita dall'art. 68, primo comma, della Costituzione;

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione proposto dal Tribunale di Cosenza, Sezione GIP - GUP, nei confronti della Camera dei deputati con l'atto introduttivo indicato in epigrafe;*

*Dispone:*

a) *che la cancelleria della Corte dia comunicazione della presente ordinanza al Tribunale di Cosenza, Sezione GIP - GUP, ricorrente;*

b) *che l'atto introduttivo e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati alla Camera dei deputati entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione, per essere successivamente depositati, con la prova delle eseguite notificazioni, nella cancelleria della Corte entro il termine di venti giorni dalle notificazioni stesse (art. 26, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* AMIRANTE

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 225

*Ordinanza 4 - 24 giugno 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Richiesta di applicazione della pena - Dissenso del pubblico ministero - Omessa previsione della possibilità che il giudice valuti la mancanza di giustificazione del dissenso e che pronunci sentenza di accoglimento della richiesta anche all'esito del giudizio abbreviato - Prospettata, irragionevole, discriminazione tra imputati, con violazione del buon andamento e della ragionevole durata del processo - Manifesta infondatezza della questione.**

- Cod. proc. pen., art. 448.
- Costituzione, artt. 3, 24, 97 e 111, secondo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

*Giudici:* Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 448 del codice di procedura penale, promosso, nell'ambito di un procedimento penale, dalla Corte di cassazione con ordinanza del 14 novembre 2002, iscritta al n. 571 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

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

Udito nella camera di consiglio del 4 giugno 2003 il giudice relatore Guido Neppi Modona.

Ritenuto che la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111, secondo comma, della Costituzione (questi ultimi due indicati solo in motivazione), questione di legittimità costituzionale dell'art. 448 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che, in caso di dissenso del pubblico ministero alla applicazione della pena richiesta dall'imputato ex art. 444 cod. proc. pen., il giudice possa valutare che il dissenso era ingiustificato e possa pronunciare sentenza accogliendo la richiesta prevista dall'art. 444 cod. proc. pen., anche all'esito del giudizio abbreviato così come provvede dopo la chiusura del dibattimento di primo grado o nel giudizio di impugnazione»;

che la Corte rimettente premette di essere investita di un ricorso avverso una sentenza con la quale la Corte d'appello di Torino, ritenendo che la disciplina dell'art. 448 cod. proc. pen. si riferisca solo al dibattimento di primo grado e al giudizio di impugnazione, ha escluso che il giudice, all'esito del giudizio abbreviato, qualora ritenga ingiustificato il dissenso del pubblico ministero possa pronunciare sentenza di applicazione della pena;

che il giudice *a quo* rileva che la formulazione letterale dell'art. 448 cod. proc. pen. «sembra limitare l'esercizio del potere-dovere del giudice di valutare se sia ingiustificato il dissenso del pubblico ministero [...] al solo caso in cui a seguito di detto dissenso si sia celebrato il giudizio ordinario» e prende atto che alla stregua della giurisprudenza di legittimità la richiesta di giudizio abbreviato comporta la rinuncia al patteggiamento, stante l'incompatibilità tra i due procedimenti speciali e «l'impossibilità di inserire l'un procedimento nell'altro con il logico corollario che l'imputato non può certamente giovare dei benefici o premi connessi a ciascuno dei due anzidetti procedimenti»;

che, peraltro, nel caso in esame «l'imputato non chiede di fruire cumulativamente dei premi collegati ai due riti», ma di non essere escluso dai «particolari vantaggi» connessi all'applicazione della pena su richiesta; vantaggi di cui avrebbe potuto usufruire ove, a seguito del dissenso del pubblico ministero al patteggiamento, non avesse presentato richiesta di giudizio abbreviato;

che, in particolare, ad avviso del giudice *a quo* non si può sostenere che il giudizio abbreviato precluda «una *cognitio* sufficiente per valutare la legittimità o meno del dissenso del pubblico ministero all'applicazione della pena richiesta dall'imputato», essendo fuor di dubbio che la sentenza emessa a seguito di giudizio abbreviato è una sentenza di accertamento di responsabilità penale, non diversa da quella pronunciata nel giudizio ordinario;

che la mancata previsione del potere del giudice di dichiarare ingiustificato il dissenso del pubblico ministero all'applicazione della pena anche all'esito del giudizio abbreviato si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., perché determina una irragionevole discriminazione tra gli imputati che hanno chiesto il giudizio abbreviato a seguito del rigetto della richiesta di patteggiamento rispetto a quelli che non hanno chiesto il rito speciale, in quanto i primi vengono privati della possibilità che il giudice, ritenuto ingiustificato il dissenso del pubblico ministero, applichi la pena richiesta dall'imputato;

che risulterebbe violato anche l'art. 24 Cost. perché l'imputato sarebbe «costretto» ad affrontare il giudizio ordinario al fine di porre il giudice nelle condizioni di accertare, all'esito del dibattimento, se il dissenso del pubblico ministero era ingiustificato;

che, infine, la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 97 e 111, secondo comma, Cost., in quanto «costringere» l'imputato a sottoporsi al giudizio ordinario al fine di vedere accertata dal giudice l'illegittimità del dissenso del pubblico ministero all'applicazione della pena determina una dilatazione dei tempi processuali, in violazione dei principi del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e della ragionevole durata del processo;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata, riportandosi all'atto di intervento depositato in occasione della diversa questione iscritta al n. 142 del r.o. del 2002, decisa con ordinanza n. 426 del 2001.

Considerato che il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 448 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che il giudice possa ritenere ingiustificato il dissenso del pubblico ministero all'applicazione della pena e pronunciare sentenza a norma dell'art. 444 cod. proc. pen. anche all'esito del giudizio abbreviato richiesto dall'imputato;

che la disciplina censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto solo gli imputati che non hanno chiesto il giudizio abbreviato possono avvalersi dell'opportunità che, in esito al dibattimento, il giudice ritenga ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e pronunci sentenza di applicazione della pena; con l'art. 24 Cost., perché l'imputato è «costretto» a rinunciare alla facoltà di chiedere il giudizio abbreviato al fine di consentire al giudice di valutare se il dissenso del pubblico ministero all'applicazione della pena fosse ingiustificato; con gli artt. 97 e 111, secondo comma, Cost., in quanto «costringere» l'imputato a sottoporsi al giudizio ordinario determina una dilatazione dei tempi processuali, in violazione dei principi del buon andamento dell'amministrazione della giustizia e della ragionevole durata del processo;

che questa Corte, con le ordinanze n. 127 del 1993 e 488 del 1994, confermando la precedente giurisprudenza (sentenza n. 120 del 1984), ha affermato, in riferimento al rito alternativo dell'applicazione della pena, che, in caso di dissenso del pubblico ministero, l'accoglimento della richiesta dell'imputato prima della chiusura del dibattimento si sarebbe posto in contrasto con la struttura negoziale del patteggiamento, espropriando il pub-

blico ministero del potere di concorrere, in condizioni di parità con l'imputato, alla scelta del rito e sacrificando l'esercizio del suo diritto alla prova in dibattimento, «che ben può volgersi a dimostrare, tra l'altro, proprio la fondatezza delle ragioni in base alle quali la stessa parte pubblica non ha ritenuto di accondiscendere alla richiesta di applicazione della pena formulata dall'imputato» (v. inoltre, dopo le modifiche recate all'art. 448 cod. proc. pen. dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, ordinanze n. 100 del 2003 e n. 426 del 2001);

che rientra nel libero esercizio delle facoltà difensive dell'imputato la scelta di affrontare il giudizio ordinario — così usufruendo, a norma dell'art. 448 cod. proc. pen., oltre che della facoltà di rinnovare la richiesta di applicazione della pena prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, della possibilità che il giudice, all'esito del dibattimento, ritenga ingiustificato il dissenso del pubblico ministero e pronunci sentenza di applicazione della pena a norma degli artt. 444 e 445 cod. proc. pen. — ovvero di presentare richiesta di giudizio abbreviato, nella prospettiva, in caso di condanna, della sicura riduzione di un terzo della pena;

che in tale disciplina non è dato ravvisare alcuna violazione degli artt. 3 e 24 Cost., in relazione alla supposta irragionevole discriminazione tra l'imputato che ha chiesto il giudizio abbreviato e quello che tale richiesta non ha formulato, in quanto la diversità delle situazioni processuali poste a raffronto è conseguenza di strategie difensive rimesse alla libera scelta dell'imputato;

che neppure appaiono violati gli artt. 97 e 111, secondo comma, Cost., posto che, da un lato, il principio del buon andamento dei pubblici uffici non si riferisce all'attività giurisdizionale in senso stretto, bensì all'organizzazione e al funzionamento dell'amministrazione della giustizia (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 115 del 2001 e n. 381 del 1999), e, dall'altro, il principio della ragionevole durata del processo non risulta leso da una disciplina, frutto di scelte normative non prive di valide giustificazioni in ordine alla configurazione e ai rapporti tra riti alternativi, che consente il sindacato del giudice sul dissenso del pubblico ministero soltanto in esito alla celebrazione del dibattimento;

che la questione va pertanto dichiarata manifestamente infondata in riferimento a tutti i parametri evocati dal rimettente.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 448 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 111, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte di Cassazione, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 giugno 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* NEPPI MODONA

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 24 giugno 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

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

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Fissazione di principi e criteri direttivi per l'emanazione di norme statali di dettaglio in materie (quali la «tutela e sicurezza del lavoro» e la «formazione e istruzione professionale») di competenza delle Regioni - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti ed esclusive - Incidenza sulla funzione regolamentare ed amministrativa spettante alle Regioni nelle medesime materie, nonché sulla competenza delle Regioni relativa all'organizzazione amministrativa dei propri dipendenti.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro - Previsioni riguardanti la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, il sistema del collocamento pubblico, la riserva allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti alla UE, il mantenimento alle province delle funzioni amministrative attribuite dal d.lgs. n. 469/1997, il coordinamento tra operatori pubblici e privati, il coordinamento delle discipline sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro e sul lavoro dei cittadini extracomunitari, il regime autorizzatorio per gli intermediari pubblici e la somministrazione di mano d'opera - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni - Assenza del necessario coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 1, commi 1 e 2, lett. a), b), c), d), e), f), h), l) e m).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo, secondo e terzo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio - Previsione di interventi di politica attiva del lavoro e di aspetti dell'attività di formazione professionale - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 2, comma 1, lett. b), c), d), e), f), h) e i).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale - Previsione di interventi di politica attiva del lavoro - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro».**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 3, comma 1, lett. a), b) e c).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro - Previsioni attinenti alla vigilanza sul lavoro - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» - Violazione di competenze regolamentari e amministrative delle Regioni.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, commi 1 e 2, lett. *a)*, *f)* e *g)*.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, e 118, commi primo e secondo, anche in relazione all'art. 76.

Ricorso della Regione Marche (ai sensi dell'art. 127, comma secondo, Cost.), in persona del Presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 532 del 16 aprile 2003, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini 12, come da procura speciale per atto del notaio Simonetta Sabatini di Ancona, n. rep. 38.174 del 16 aprile 2003;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro), ed in particolare dei seguenti articoli di tale legge:

art. 1 (Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro), comma 1; comma 2, lettera *a)*, lettera *b)*, lettera *c)*, lettera *d)*, lettera *e)*, lettera *f)*, lettera *h)*, lettera *l)*, lettera *m)*;

art. 2 (Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio) ed in particolare del comma 1, lettera *b)*, lettera *c)*, lettera *d)*, lettera *e)*, lettera *f)*, lettera *g)*, lettera *h)*, lettera *i)*;

art. 3 (Delega al Governo in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale) ed in particolare del comma 1, lettera *a)*, lettera *b)* e lettera *c)*;

art. 8 (Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro) ed in particolare del comma 1 e comma 2, lettera *a)*, lettera *f)* e lettera *g)*; per violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

1. — La legge 14 febbraio 2003, n. 30, avente per oggetto «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro», contiene la delega al Governo per la disciplina di vari settori del mercato del lavoro ed in particolare per la disciplina dei servizi per l'impiego, nonché dell'intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro, nonché della disciplina dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio e della disciplina del lavoro a tempo parziale. La delega è estesa anche alle norme relative alla razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

La legge che viene qui impugnata, nel conferire la delega al Governo, afferma, in linea di principio, che l'esercizio del potere legislativo delegato deve avvenire «nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione Europea in materia di occupabilità», nonché in relazione ai «principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera».

Peraltro, la disciplina legislativa contenuta nella legge di delega entra nel dettaglio dei settori oggetto della stessa delega, con norme che fissano principi e criteri direttivi in grado di impedire il libero ed autonomo esercizio delle funzioni legislative regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro, materia attribuita alla competenza concorrente delle regioni dal terzo comma dell'art. 117 Cost., nonché in materia di formazione e istruzione professionale, di competenza legislativa regionale esclusiva, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In particolare, nel presente ricorso si denuncia la disciplina della legge di delega impugnata, per la parte in cui si pone in contrasto con il ruolo specificamente riservato allo Stato nella legislazione concorrente; ruolo che la norma costituzionale limita alla determinazione dei principi fondamentali della materia e, dunque, solo agli aspetti relativi al «modo di esercizio della potestà legislativa regionale», senza «comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori dalla materia o dall'ambito di essa». Si devono, infatti, ritenere e qualificare «principi fondamentali» — anche con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. — «solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» (*cf.* la sentenza di questa Corte n. 482 del 1995).

Le norme impugnate con il presente ricorso fissano invece principi e regole dei settori trattati, che sono in grado di condizionare in modo assorbente non solo il potere legislativo, ma anche il potere regolamentare e l'esercizio delle funzioni amministrative da parte della regione ricorrente. Ciò in violazione della riserva alla regione della funzione regolamentare e della funzione amministrativa nelle materie di sua competenza legislativa, così come stabilito dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, nonché dall'art. 118 Cost.

L'art. 118 si può ritenere violato anche per la parte in cui la disciplina legislativa impugnata, trattando anche il tema dei lavoratori immigrati, omette di fissare forme di coordinamento tra lo Stato e la regione in tale materia (ciò in violazione del principio di cui all'art. 118, terzo comma, Cost.).

2. — La Regione Marche ha deliberato di impugnare dinanzi a questa Corte le norme sopra richiamate, perché lesive dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita dagli art. 117 e 118 Cost.

In particolare, la Regione Marche non ritiene di dover contestare la competenza dello Stato in materia di ordinamento civile, come tale in grado di giustificare la disciplina di principio relativa ai rapporti interprivati che si instaurano nell'ambito della contrattazione tra lavoratori e datori di lavoro. Ma l'ordinamento del diritto privato si può imporre quale limite alla legislazione regionale, solo se non sia tale da assorbire e condizionare oltre ogni limite ragionevole le competenze legislative che sono attribuite alle regioni. La legge delega n. 30 del 2003, in quanto disciplina non soltanto i rapporti interprivati di lavoro ma disciplina in particolare i servizi pubblici e privati attinenti al mercato del lavoro e alle politiche attive e passive che vi sono connesse; nonché, nella parte in cui tocca i temi della istruzione e formazione professionale è da considerare lesiva delle competenze costituzionalmente spettanti alla regione ricorrente e illegittima costituzionalmente per i seguenti motivi, di diritto.

3. — Illegittimità della legge 14 febbraio 2003, n. 20 per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma Cost.; nonché dell'art. 118 Cost. anche in relazione all'art. 76 Cost.

La legge di delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro è, nel suo complesso, da ritenere in grado di violare le competenze della regione ricorrente, per la parte in cui utilizza la delega legislativa di cui all'art. 76 Cost., per fissare principi e criteri direttivi che dovranno essere attuati dal Governo, nell'esercizio della funzione legislativa così delegata, anziché limitarsi a dettare i principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale, nelle materie di competenza concorrente che vengono disciplinate dalla legge impugnata, come meglio si specifica nei successivi motivi del presente ricorso.

In particolare, la competenza concorrente delle regioni in materia di «tutela e sicurezza del lavoro» deve essere considerata riferita a tutti gli istituti del mercato del lavoro che configurano la cosiddetta tutela amministrativa e pubblicistica del lavoro, mediante politiche inerenti la regolazione e la promozione delle attività in grado di favorire l'occupazione e la tutela dei lavoratori e delle posizioni di lavoro acquisite.

Si possono considerare compresi nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, sia la regolazione del collocamento in tutte le sue forme (ordinario, obbligatorio, speciale), sia i servizi per l'impiego, tra i quali si possono considerare i servizi di informazione, orientamento, promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Sono da ritenere comprese nella competenza concorrente anche le cosiddette politiche attive del lavoro, e cioè le forme di incentivazione delle assunzioni di soggetti appartenenti a fasce deboli o svantaggiate; i sostegni alla nuova imprenditoria giovanile e femminile; i lavori socialmente utili; le politiche per l'inserimento al lavoro di soggetti disabili o svantaggiati; i tirocini formativi e di orientamento.

La competenza regionale lesa dalla legge di delega impugnata è riferita anche alla materia dell'istruzione e formazione professionale, da ricomprendere nella competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, quarto comma. Si tratta di una competenza che già era stata riconosciuta alle regioni nella disciplina costituzionale del previgente art. 117, secondo comma, Cost. e oggi certamente attribuita alla competenza esclusiva regionale, in quanto l'«istruzione e la formazione professionale» rappresentano un settore espressamente escluso dalla competenza concorrente in materia di «istruzione». Di qui la possibilità di considerare oggetto di disciplina regionale i contratti formativi, quali i contratti di apprendistato o i contratti di formazione e lavoro.

Si può aggiungere che la disciplina della legge di delega n. 30 del 2003 coinvolge anche la competenza regionale in tema di organizzazione amministrativa relativa ai propri dipendenti, nella parte in cui fa riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti.

Con la delega attribuita al Governo in questa materia, il legislatore, non limitandosi a fissare i principi fondamentali, ma attribuendo al Governo una competenza nella disciplina di dettaglio dei settori oggetto della delega, invade le competenze regionali sopra indicate ed è illegittima costituzionalmente, come meglio precisato nei successivi motivi del presente ricorso.

4. — Illegittimità dell'art. 1 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003, con particolare riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma Cost.; nonché con riferimento all'art. 118, primo, secondo e terzo comma Cost., anche in relazione all'art. 76 Cost.

4.1. — L'art. 1 della legge di delega n. 30 del 2003 affida al Governo la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro.

Gli strumenti intesi a garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato del lavoro e a migliorare le capacità di inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, sono come tali riferibili alle politiche attive del lavoro e quindi alla tutela del lavoro che rientra nella potestà legislativa concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

La delega attribuita al Governo in questa materia, per la parte in cui fissa principi e criteri direttivi che il legislatore dovrà seguire, è di per sé illegittima in quanto il legislatore nazionale non si limita a fissare i principi fondamentali che ritiene debbano essere rispettati dalla legislazione regionale.

L'attribuzione ai decreti legislativi delegati di uno spazio di disciplina, così come è fissato nel comma 2 dell'art. 1 impugnato, implica la invasione della competenza regionale.

4.2. — Ciò è particolarmente evidente con riferimento ai principi e criteri direttivi di cui alla lettera *a*) (snellimento e semplificazione delle procedure di incontro fra domanda e offerta di lavoro) ed alla lettera *b*) (modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo), dove in particolare si prevede — vedi punti 2 e 3 della lettera *b*) — la individuazione di norme di sostegno e sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, nonché di sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani e la disciplina del regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati. Si tratta degli strumenti tipici della tutela del lavoro, che debbono essere attivati e disciplinati dalla legislazione regionale con riferimento alle specifiche esigenze del territorio governato dell'autonomia locale.

4.3. — Ciò vale anche per quanto previsto dalla lettera *c*) del secondo comma dell'art. 1, in ordine al mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, per la parte in cui vengono mantenute allo Stato funzioni amministrative che non interferiscono con la giurisdizione e con le norme processuali e che quindi debbono e possono essere allocate presso gli uffici regionali, senza che vi siano esigenze unitarie che rendano necessaria l'attribuzione di tali funzioni agli organi centrali (con violazione, con particolare riferimento a questo profilo, dell'art. 118, primo comma Cost.).

4.4. — Analogamente non è giustificato il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro, la gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, l'autorizzazione per attività lavorative all'estero (lettera *d*) del secondo comma dell'art. 1). La funzione di vigilanza è infatti strettamente strumentale all'esercizio delle funzioni amministrative per la tutela e la sicurezza del lavoro e non è giustificata una allocazione di tali competenze al centro, anziché un loro accorpamento nella competenza regionale, nell'ambito della disciplina legislativa che le regioni possono esercitare ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. (sotto questo profilo, risultano violati anche l'art. 117, sesto comma, relativo alle funzioni regolamentari e l'art. 118, primo comma Cost., relativo alle funzioni amministrative).

4.5. — Il principio e il criterio direttivo finalizzato a mantenere alle province le funzioni amministrative attribuite dal d.lgs. n. 469 del 1997 (lettera *e*) del secondo comma dell'art. 1) risulta lesivo delle competenze regionali, per la parte in cui prevede che sia lo Stato ad affidare direttamente alle province funzioni, che debbono invece essere oggetto di disciplina legislativa concorrente delle regioni e che quindi potranno essere affidate alle province dalla legge regionale di cui all'art. 118, secondo comma Cost.

4.6. — Anche le norme relative alle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, in relazione al funzionamento del mercato del lavoro (lettera *f*) del comma 2, dell'art. 1) e quelle relative al coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con la disciplina in materia di lavoro dei cittadini non comunitari (lettera *h*) dello stesso comma 2 dell'art. 1), implicano la sottrazione alle regioni di funzioni amministrative e regolamentari che invece ad esse spettano, in attuazione della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, in materia di tutela e sicurezza del lavoro. Di qui la violazione, anche da parte di questo principio e criterio direttivo dell'art. 117, comma terzo e sesto, e dell'art. 118, commi primo e secondo, Cost.

4.7. — Con riferimento alla disciplina del coordinamento in materia di lavoro di cittadini non comunitari, le norme impugnate risultano altresì adottate al di fuori del coordinamento previsto dall'art. 118, terzo comma Cost., con particolare riferimento ai temi della immigrazione (lettera *d*) del secondo comma dell'art. 117, citato dal terzo comma dell'art. 118).

4.8. — Altrettanto lesive delle competenze regionali sono le norme relative alle autorizzazioni e agli accreditamenti per gli intermediari pubblici e relative alla somministrazione di mano d'opera, di cui alle lettere *l*) e *m*) del comma 2 dell'art. 1. Si tratta con ogni evidenza di funzioni amministrative che rientrano nell'ambito della tutela e della sicurezza del lavoro, mentre il legislatore nazionale fissa principi e criteri direttivi che consentiranno al legislatore delegato di fornire una disciplina esauriente di questa materia, sottraendo la possibilità di un esercizio coerente della competenza legislativa regionale e condizionando anche l'esercizio delle funzioni regolamentari e amministrative spettanti al settore regionale (con violazione anche in questo caso sia della competenza legislativa concorrente, *ex art.* 117, terzo comma, Cost. sia delle competenze regolamentari ed amministrative di cui agli art. 117, sesto comma, e 118 Cost.).

5. — Illegittimità dell'art. 2 (Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio), con particolare riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma Cost., nonché con riferimento all'art. 118, primo e secondo comma Cost. anche in relazione all'art. 76 Cost.

Anche i principi e criteri direttivi fissati per il legislatore delegato con riferimento al riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio risultano lesivi delle competenze legislative regionali, per la parte in cui non si limitano a definire contenuti tipici del contratto di formazione al lavoro e di tirocinio, ma escludono la possibilità per le regioni di intervenire nella disciplina di questo delicatissimo settore, che investe non soltanto la tutela e la sicurezza del lavoro ma anche le materie della formazione professionale e dell'istruzione (materie quest'ultime riservate alla potestà legislativa esclusiva della regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e, conseguentemente, alla potestà regolamentare speciale, di cui all'art. 117, sesto comma, ed amministrativa, di cui all'art. 118 Cost.).

Ciò è particolarmente evidente con riferimento alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2, che prevede il riordino degli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, in modo da valorizzare l'attività formativa svolta in azienda e riconosce agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda.

La stessa violazione è possibile contestare, con riferimento all'individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nelle attività di impresa, come previsto dalla lettera *c*) dello stesso comma 1 dell'art. 2 impugnato.

Le successive lettere *d*), *e*), *f*) e *g*) individuano una serie di principi che sono in grado di definire le modalità di inserimento al lavoro e la valorizzazione e il reinserimento al lavoro per le donne, nonché di attivare forme di semplificazione e di snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, rafforzando anche meccanismi e strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti sull'occupazione. Tutti gli interventi previsti dalle citate lettere *d*), *e*), *f*) e *g*) del comma 1 dell'art. 2 sono riferibili alle politiche attive del lavoro e quindi come tali riconducibili alla tutela e sicurezza del lavoro, di competenza concorrente della regione.

Anche questi principi e criteri diretti al Governo non si esauriscono in principi fondamentali della legislazione regionale e sono quindi da ritenere incostituzionali per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma Cost.; nonché per violazione delle competenze regolamentari ed amministrative di cui agli artt. 117, sesto comma, e 118, Cost.

La lettera *h*) e la lettera *i*), dello stesso comma 1, dell'art. 2, prevedono principi relativi all'attività formativa e all'attuazione di tali attività nell'azienda, fissando anche le modalità per la precisazione di tali attività delle relative sperimentazioni. Anche tali norme violano, sotto questo profilo, la competenza legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro nonché quella relativa alla formazione e istruzione professionale previste dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., con la conseguente violazione anche delle potestà regolamentari ed amministrative riconosciute alle regioni dall'art. 117, sesto comma, e dall'art. 118 Cost.

6. — Illegittimità dell'art. 3 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (Delega al Governo in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale), per contrasto con gli artt. 117, terzo, quarto e sesto comma Cost. e 118, primo e secondo comma Cost., anche in relazione all'art. 76 Cost.

Anche i principi e i criteri direttivi fissati in relazione alla disciplina del lavoro a tempo parziale risultano lesivi delle competenze regionali per la parte in cui (vedi, in particolare la lettera *a*), la lettera *b*) e la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 3) individuano forme di politiche attive del lavoro che debbono e possono rientrare nella competenza in tema di tutela e sicurezza del lavoro attribuita alla competenza concorrente legislativa delle regioni (con ciò violando gli art. 117, terzo e quarto comma Cost., nonché l'art. 117, sesto comma e l'art. 118, Cost.).

7. — Illegittimità dell'art. 8 della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro), per contrasto con gli artt. 117, terzo comma e art. 118, primo comma Cost., anche in relazione all'art. 76 Cost.

La delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive — contenuta, in particolare, nell'art. 8, comma 1 e comma 2, lettera *a*), lettera *f*) e lettera *g*) — stabilisce principi e criteri direttivi che toccano il tema della vigilanza sul lavoro che è strettamente strumentale alla materia della tutela e sicurezza del lavoro, di competenza legislativa concorrente delle regioni. Di qui la violazione, anche da parte di questa norma della legge impugnata, delle competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali riconosciute dagli artt. 117, terzo e sesto comma, e dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost.

*P. Q. M.*

*Si chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 14 febbraio 2003, n. 30, ed in particolare dei seguenti articoli di tale legge:*

*art. 1 (Delega al Governo per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro), comma 1; nonché comma 2, lettera a), lettera b), lettera c), lettera d), lettera e), lettera f), lettera h), lettera l), lettera m);*

*art. 2 (Delega al Governo in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio) ed in particolare del comma 1, lettera b), lettera c), lettera d), lettera e), lettera f), lettera g), lettera h), lettera i);*

*art. 3 (Delega al Governo in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale) ed in particolare del comma 1, lettera a), lettera b), lettera c);*

*art. 8 (Delega al Governo per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro) ed in particolare del comma 1, comma 2, lettera a), lettera f) e lettera g); per violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, nonché dell'art. 118, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione.*

Roma, addì 18 aprile 2003

PROF. AVV.: Stefano GRASSI

03C0508

## N. 42

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 maggio 2003*  
(della Regione Toscana)

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro - Previsioni riguardanti la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro, la modernizzazione del sistema del collocamento pubblico e le relative sanzioni amministrative, la riserva allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro, il mantenimento alle province delle funzioni amministrative attribuite dal d.lgs. n. 469/1997, il coordinamento tra operatori pubblici e privati per il miglior funzionamento del mercato del lavoro, il regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, l'abrogazione espressa di tutte le normative incompatibili con gli emanandi decreti delegati - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») e residuale (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa - Inidoneità dei decreti delegati a determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente - Allocazione diretta da parte dello Stato di funzioni amministrative in materie di competenza regionale.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 1, commi 1 e 2, lett. a), b), punti 2 e 3, d), e), f), l) e o).
- Costituzione, artt. 76, 117, commi terzo e quarto, e 118, comma secondo.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio - Previsione di aiuti all'occupazione, di misure attinenti alle politiche attive del lavoro e di aspetti attinenti all'attività di formazione professionale - Denunciata invasione di potestà legislative regionali concorrenti (in materia di «tutela e sicurezza del lavoro») ed esclusive (in materia di «formazione e istruzione professionale») - Improprio utilizzo dei decreti delegati per determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 2.
- Costituzione, artt. 76, 117 e 118.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Procedimento di adozione e approvazione dei decreti delegati - Prevista allegazione agli schemi di decreti del parere della Conferenza unificata - Assenza di meccanismi di codecisione paritaria tra Stato e Regioni - Inosservanza della procedura rinforzata prevista dalla legge costituzionale n. 3/2001 per i progetti di legge riguardanti le materie di legislazione regionale concorrente - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 7.
- Costituzione, art. 117; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11.

**Lavoro e occupazione - Deleghe al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro - Principi e criteri direttivi per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro - Mancato riconoscimento delle competenze regionali in tema di vigilanza sul lavoro - Mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di approvazione dei decreti relativi - Denunciata invasione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di «tutela e sicurezza del lavoro».**

- Legge 14 febbraio 2003, n. 30, art. 8, commi 1, 2, lett. g), e 3.
- Costituzione, art. 117.

Ricorso della Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 379 del 14 aprile 2003, rappresentato e difeso, per mandato in calce al presente atto, dagli avvocati Lucia Bora e Fabio Lorenzoni presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliato in Roma, Via del Viminale n. 43;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* o per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 1, primo comma, secondo comma, lett. a), lett. b) punti 2 e 3, lett. d), lett. e), lett. f), lett. l), lett. o);

dell'art. 2;

dell'art. 7;

dell'art. 8 primo comma, secondo comma lett. g) e terzo comma della legge 14 febbraio 2003, n. 30 recante «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro» per violazione degli artt. 76, 117 e 118 Cost.

Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 47 del 26 febbraio 2002 è stata pubblicata la legge 14 febbraio 2003, n. 30 con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi:

per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro;

in materia di riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio;

in materia di riforma della disciplina del lavoro a tempo parziale;

in materia di disciplina delle tipologie di lavoro a chiamata, temporaneo, coordinato e continuativo, occasionale, accessorio e a prestazioni ripartite;

in materia di certificazione dei rapporti di lavoro;

per la razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro.

L'ampia delega, pur prevedendo che dovranno essere rispettate le attribuzioni regionali, interferisce in ambiti materiali riservati alla potestà legislativa regionale per i seguenti motivi di

## DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, secondo comma, lett. a); lett. b) punti 2, 3; lett. d); lett. e); lett. f); lett. l); lett. o) per violazione degli artt. 76, 117 e 118 Cost.

L'intervento statale in materia di occupazione e mercato del lavoro avrebbe dovuto considerare il mutamento costituzionale intervenuto con la legge costituzionale n. 3/2001 che riserva allo Stato il *corpus* del diritto sindacale nonché la disciplina del contratto e del rapporto individuale di lavoro, in quanto attinenti all'ordinamento civile e alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. l e m del secondo comma dell'art. 117 Cost.).

Alle regioni invece è attribuita la potestà legislativa concorrente in merito alla tutela e alla sicurezza del lavoro, in cui rientra la dimensione amministrativa delle funzioni pubbliche attinenti il lavoro. L'espressione del terzo comma dell'art. 117 Cost., dunque, è intesa come riferita alle politiche attive del lavoro, al mercato del lavoro e quindi ai servizi per l'impiego, alle agenzie di mediazione e di lavoro interinale, alla tutela delle fasce deboli, agli ammortizzatori sociali, agli incentivi all'occupazione.

Tale competenza concorrente va poi correlata alle ulteriori competenze regionali in materia di istruzione e di formazione professionale. In tale prospettiva una materia come quella dei contratti misti, quali il contratto di formazione lavoro e l'apprendistato, finisce dunque per coinvolgere sia la competenza esclusiva dello Stato che le competenze, concorrenti e residuali, delle regioni.

Inoltre la dizione costituzionale di tutela e sicurezza del lavoro comprende anche la parte gestionale e, quindi, l'azione di controllo e vigilanza, strumentali alle funzioni di sicurezza del lavoro.

Le disposizioni qui impugnate non rispettano i suddetti criteri di ripiano: la disciplina dei servizi per l'impiego rientra nelle politiche attive del lavoro e, quindi, nella tutela del lavoro soggetta alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, in cui lo Stato deve limitarsi a dettare i principi regolatori. La legittimità delle attribuzioni regionali in relazione ai servizi per l'impiego è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 74/2001, pronunciata in riferimento al decreto legislativo n. 469/1997, emanato in presenza di un assetto costituzionale ben più accentratore di quello attuale.

Una corretta attuazione del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione, impone che i principi regolatori delle materie soggette alla potestà legislativa concorrente siano posti con legge organica emanata dal Parlamento nell'esercizio della propria funzione legislativa.

Nel caso in esame, invece, il Parlamento delega il Governo ad emanare la disciplina della materia, ponendo i principi ed i criteri direttivi.

L'utilizzazione dei decreti legislativi per individuare i principi fondamentali appare uno strumento di per sé inappropriato e non corretto dal punto di vista costituzionale, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. Ciò in

quanto i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio, essendo essi stessi strumenti destinati ad attuare i principi posti dalla legge di delega; inoltre i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire l'enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi ulteriori principi che inevitabilmente riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale.

Perciò l'utilizzo improprio e scorretto della delega legislativa, di cui all'art. 76 Cost., viene ad incidere, limitandole, sulle potestà legislative regionali costituzionalmente garantite dall'art. 117 Cost.

La lettera *a*) oggetto di impugnativa riguarda lo snellimento e la semplificazione delle procedure di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro; la lettera *b*) la modernizzazione del sistema di collocamento pubblico, ove il sistema del collocamento è uno strumento per la tutela del diritto al lavoro, e quindi rientrante nelle competenze regionali; il punto 2 della stessa lett. *b*) fa riferimento al sostegno e allo sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, nonché al sostegno per il reinserimento dei lavoratori anziani e quindi il relativo contenuto concerne tipicamente le politiche attive del lavoro, di sicura competenza regionale; il punto 3 della stessa lett. *b*) dispone che i futuri decreti delegati dovranno stabilire in materia di collocamento pubblico un nuovo apparato sanzionatorio con previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge. Poiché la previsione di sanzioni amministrative costituisce un aspetto che accede alla disciplina sostanziale della materia, la stessa deve essere rimessa alla Regione, nell'ambito della potestà legislativa in materia di tutela del lavoro.

Ne consegue che i principi indicati al secondo comma, lett. *a* (snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda e offerta di lavoro), *b*), punti 2 e 3 (modernizzazione e razionalizzazione del sistema di collocamento pubblico; sostegno e sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, reinserimento dei lavoratori anziani, autorizzazione ed accreditamento per gli operatori privati) avrebbero dovuto, per il rispetto delle norme costituzionali, essere dettati alle Regioni, per la disciplina della materia. Non vi è dunque spazio per l'ulteriore normativa che i decreti delegati sono invece chiamati ad emanare e ciò in contrasto con l'art. 117 Cost., avendo la Corte costituzionale chiarito 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» (sent. n. 282/2002).

La lettera *d*) dello stesso secondo comma dell'art. 1 impugnato (prevede in particolare, quale principio e criterio direttivo per il legislatore delegato, il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro).

Tale previsione si presenta in contrasto con le competenze regionali in quanto, come già rilevato, la vigilanza è funzione strumentale alla tutela e alla sicurezza del lavoro, per cui la relativa disciplina deve essere unica e rientra nell'ambito della rilevata potestà legislativa concorrente regionale, nel rispetto dei principi eventualmente posti dallo Stato.

La lettera *e*) stabilisce, quale criterio direttivo per l'esercizio della delega, che devono rimanere allocate a livello provinciale le funzioni amministrative alle province attribuite dal decreto legislativo n. 469/1997 in tema di mercato del lavoro.

In tal modo si rendono imm modificabili norme, anche di dettaglio, contenute nel decreto legislativo n. 469/1997 e ciò non è conforme al fatto che nella materia del mercato del lavoro il legislatore statale dovrebbe dettare solo i principi fondamentali.

La disposizione è altresì incostituzionale in quanto, in base al combinato disposto dell'art. 113, secondo comma, Cost., e dell'art. 117, terzo e quarto comma, è illegittima l'allocatione diretta di funzioni amministrative con legge statale nelle materie regionali, (il mercato del lavoro rientra nella tutela e sicurezza del lavoro). D'altra parte l'art. 117 secondo comma lett. *p*) assegna alla competenza statale la sola determinazione delle «funzioni fondamentali» degli enti locali, tra cui non rientrano i compiti in questione.

Perciò si contesta la previsione, perché vertendosi in materia regionale, sarà la legge regionale a dover operare l'allocatione delle funzioni amministrative in capo agli enti locali, ovviamente nel rispetto dei criteri di cui all'art. 118 Cost.

La lettera *f*), prevede, quale criterio direttivo per l'esercizio della delega, l'incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e pubblici per un migliore funzionamento del mercato del lavoro. Anche tale disposizione, come la precedente lett. *b*) dello stesso articolo, riguarda interventi sulle strutture anche pubbliche che erogano i servizi per l'impiego e che assicurano, quindi, la «tutela e sicurezza» del lavoro che l'art. 117 Cost., attribuisce alla competenza regionale.

La lettera *l*) prevede, quale criterio direttivo per l'esercizio della delega, l'identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici e privati. Anche tale previsione, con riferimento agli operatori pubblici, si presenta lesiva delle competenze regionali relative al mercato del lavoro.

La lettera *o*) prevede, quale criterio per l'esercizio della delega, l'abrogazione espressa di tutte le normative anche se non espressamente indicate nelle lettere da *a*) a *n*) che siano direttamente o indirettamente incompatibili con i decreti emanati ai sensi dell'art. 1: la previsione appare incostituzionale ove consenta agli emanandi decreti delegati di abrogare direttamente anche la normativa regionale vigente e disciplinante i vari aspetti del mercato del lavoro e delle politiche attive del lavoro.

## 2. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2 per violazione degli artt. 76, 117 e 118 Cost.

La norma delega il Governo ad emanare decreti legislativi per la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, i quali attengono al rapporto di lavoro e quindi alla materia dell'ordinamento civile riservata allo Stato. Tuttavia i principi ed i criteri direttivi previsti contengono aspetti lesivi delle competenze regionali. Precisamente:

la lettera *a*): prevede l'intervento del decreto delegato per gli aiuti all'occupazione e, quindi, in un ambito che attiene alle politiche attive del lavoro e perciò la disposizione si presenta lesiva delle attribuzioni regionali in materia;

la lettera *b*): non si contesta la previsione della disciplina dei rapporti di lavoro a contenuto formativo, in quanto attinente al contratto ed al rapporto di lavoro e quindi ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile. Tuttavia la norma prevede che i futuri decreti delegati dovranno anche garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione nonché il passaggio da un sistema all'altro, in tal modo interferendo nelle materie della formazione professionale e dell'istruzione, riservate alla potestà legislativa concorrente e residuale regionale. Ancora la disposizione prevede il riconoscimento agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche di competenze autorizzatorie in materia: in tal modo si possono imporre gli enti bilaterali, quali soggetti cui attribuire il controllo del contenuto formativo dei contratti, mentre tale aspetto dovrebbe essere rimesso alla disciplina della legge regionale;

la lettera *c*) prevede, quale criterio direttivo per l'esercizio della delega, l'individuazione di misure per favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa: anche tale criterio induce a prefigurare interventi di politica attiva del lavoro di competenza regionale;

le lettere *d*), *e*), *f*), *g*) prevedono, quale criteri direttivi, la revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, anche per i disabili; la valorizzazione dell'inserimento e reinserimento al lavoro delle donne; la semplificazione e lo snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo; il rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti sull'occupazione: si tratta di misure tutte attinenti alle politiche attive del lavoro, rientranti perciò, secondo quanto già evidenziato, nella tutela e sicurezza del lavoro e quindi soggette alla potestà legislativa concorrente. Poiché quelli indicati dalla legge delega sono già principi, la disciplina dovrebbe essere dettata dalla legislazione regionale e non già dai previsti decreti delegati;

le lettere *h*) e *i*) riguardano il contenuto dell'attività formativa e l'attuazione dell'attività formativa in azienda: si tratta quindi di aspetti attinenti alla formazione professionale rientrante nella potestà legislativa esclusiva regionale, ai sensi dell'art. 117 Cost.

In considerazione dei suddetti molteplici aspetti di competenza regionale, la corretta attuazione del Titolo V imporrebbe che i principi regolatori della materia fossero dettati dal legislatore statale direttamente alle Regioni, cui poi compete dettare la disciplina sostanziale. Anche in tale caso, dunque, si rileva che l'utilizzo dei decreti delegati per individuare i principi non è uno strumento corretto, ai sensi dell'art. 76 Cost., per le stesse motivazioni già espresse con riferimento al precedente art. 1.

3. — Illegittimità costituzionale dell'art. 7 per violazione dell'art. 117 Cost, dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, del principio di leale collaborazione.

La norma prevede che gli schemi dei futuri decreti legislativi siano corredati da una apposita relazione cui è allegato il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997.

Solo a questo si limita il coinvolgimento regionale nella procedura di adozione ed approvazione della futura normativa.

Tale previsione è in contrasto con l'impianto sostanziale dell'art. 117 Cost. L'intervento normativo statale, avendo un'incidenza diretta su materie spettanti al legislatore regionale, dovrebbe seguire e rispettare un procedimento di codecisione paritaria con le Regioni. Tale necessità è confermata nel meccanismo di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 ove è previsto che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con i rappresentanti delle autonomie territoriali, debba sempre esprimere un parere ad efficacia rinforzata su tutti i progetti di legge riguardanti le materie di legislazione concorrente e l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Tale norma è immediatamente prescrittiva e vincolante, con conseguente illegittimità dell'impugnata disposizione, perché non prevede che gli emanandi decreti rispettino la procedura di cui al citato art. 11. Ove poi si dovesse ritenere che detto art. 11 non sia direttamente prescrittivo, lo stesso è comunque vincolante per il principio costituzionale ad esso sotteso, vale a dire la garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regioni in particolare per quanto attiene all'esigenza di assicurare la partecipazione effettiva delle Regioni ai procedimenti decisionali dello Stato che possano incidere sulle sfere di autonomia costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse; conseguentemente è necessario adottare, anche per gli atti normativi del Governo, un meccanismo idoneo a questa finalità che nel caso in oggetto non è previsto.

4. — Illegittimità costituzionale dell'art. 8, primo comma; secondo comma lett. g) e terzo comma, per violazione dell'art. 117 Cost.

L'art. 8 delega il Governo ad emanare decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia non solo previdenziale, ma anche di lavoro.

Valgono a tale proposito le osservazioni formulate con riferimento all'art. 1: la vigilanza sul lavoro è strumentale alla tutela e sicurezza del lavoro e perciò costituisce un aspetto dell'unitaria disciplina rientrante nella potestà legislativa concorrente.

La disposizione invece non prevede tale ruolo regionale: in particolare nella lettera g) non si distingue tra la vigilanza sul lavoro e la vigilanza previdenziale.

Il terzo comma è altresì incostituzionale perché nel procedimento di approvazione dei decreti legislativi in materia di vigilanza non è previsto alcun coinvolgimento regionale e ciò rappresenta una lesione della autonomia legislativa regionale in materia di tutela e sicurezza del lavoro in cui rientra, si ripete, anche la vigilanza sul lavoro.

*P. Q. M.*

*Si chiede che la Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, secondo comma, lett. a), lett. b) punti 2 e 3, lett. d), lett. e), lett. f), lett. l), lett. o); dell'art. 2; dell'art. 7; dell'art. 8 primo comma, secondo comma lett. g) e terzo comma della legge 14 febbraio 2003, n. 30 recante: «Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro» per i motivi indicati nel presente ricorso.*

*Si deposita la delibera di autorizzazione a proporre il presente giudizio.*

Firenze - Roma, addì 23 aprile 2003

AVV. Lucia BORA - AVV. Fabio LORENZONI

N. 381

*Ordinanza del 17 febbraio 2003 emessa dal giudice di pace di Ferrara  
nel procedimento penale a carico di Balboni Gabriele*

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

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

## IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva espressa nell'udienza predibattimentale del 6 febbraio 2003 nel procedimento penale R.G. n. 17/2003 contro Balboni Gabriele, imputato del reato di cui all'art. 186, secondo, quarto e sesto comma, del codice della strada, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio dinanzi al giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (*ex art. 29, sesto comma, d.lgs. n. 28 agosto 2000, n. 274*) può presentare domanda di oblazione, ha emanato la seguente ordinanza.

## PREMESSO

L'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000, mutando radicalmente — ad eccezione dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace per cui è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, per i quali continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti — il quadro sanzionatorio, privilegia la pena pecuniaria ponendo in successione alternativa le altre pene. Ciò consente l'applicazione oltre che della oblazione volontaria *ex art. 162 c.p.*, anche dell'obbligazione discrezionale *ex art. 162-bis*, fermi i requisiti soggettivi, alle contravvenzioni già punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, oggi puniti, dinanzi al giudice di pace, con pena alternativa dell'ammenda o della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, considerati questi ultimi, ai sensi dell'art. 58, primo comma «come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria».

L'art. 20 del richiamato decreto legislativo che disciplina il contenuto della citazione a giudizio disposta dalla polizia giudiziaria omette qualsiasi riferimento sulla possibilità fornita all'imputato dall'art. 29 del medesimo decreto legislativo di accedere, qualora ne ricorrano i presupposti, all'oblazione ai sensi degli artt. 162 o 162-*bis* c.p. (così come omette anche ogni riferimento alla possibilità di accedere a forme alternative di definizione del procedimento tipiche del giudizio dinanzi al giudice di pace, disciplinate dall'art. 35) l'eccezione di incostituzionalità del richiamato art. 20 del d.lgs. così come sollevata, si appalesa non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 24 primo comma e 97, primo comma, della Costituzione.

Viola infatti:

L'art. 3 della Costituzione, nella enunciazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza cui debbono ispirarsi le scelte normative, venendo così a porre in essere una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche. L'art. 552 c.p.p. alla lett. *f*) sancisce che nel decreto di citazione a giudizio avanti al Tribunale sia contenuto: «l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, può presentare domanda di oblazione». In assenza di tale avvertimento, per quanto espressamente previsto dal secondo comma della disposizione in esame, il decreto è nullo.

La normativa che disciplina il processo avanti il giudice di pace, allorché non prevede analoga prescrizione, comporta conseguenze ingiustificatamente discriminatorie e sfavorevoli all'imputato che ivi sia citato a giudizio, rispetto all'imputato citato in giudizio avanti al tribunale. Risultano così lesi sia il principio di uguaglianza tra le persone, sia quello di ragionevolezza che esige che le disposizioni normative contenute nelle leggi siano adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore;

l'art. 24, secondo comma, della Costituzione nella enunciazione del diritto di difesa dell'imputato.

La disposizione censurata preclude all'imputato, che non può considerarsi inerte se non vi è espresso obbligo di avviso ed informazione, la facoltà di decidere se aderire o meno alla richiesta di applicazione della procedura di oblazione, con le favorevoli conseguenze che ne derivano. L'oblazione, infatti, è un istituto che trova la sua *ratio* nell'interesse da parte dello Stato a definire (con risparmio di tempo e di spese) i procedimenti relativi ai reati di minore importanza ed altresì nell'interesse del contravventore di evitare la lungaggine di un procedimento e l'eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa (Corte costituzionale n. 207 del 1974 e costantemente ribadito da successive pronunce della Consulta sul punto, anche sent. 530 del 1995). La conseguenza tipica di tale istituto consiste nella estinzione del reato. Si evince quindi, come la scelta da parte dell'imputato di richiesta d'essere ammesso all'oblazione esprima una concreta espressione del diritto di difesa.

Il legislatore, nel procedimento avanti al giudice di pace mira inoltre palesemente a realizzare i principi di massima semplificazione e di deflazione del dibattimento. La disposizione *de quo* risulta quindi irragionevole, in quanto in contrasto con le suddette esigenze senza che sussista un apprezzabile interesse pubblico che giustifichi un trattamento differenziato rispetto alla disciplina dettata per il procedimento avanti il tribunale. La stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 497 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 555 c.c.p. (i cui contenuti sono ora rifluiti nell'art. 552, secondo comma, c.p.p.), nella parte in cui non prevedeva espressamente la nullità della citazione a giudizio in caso di mancata indicazione nell'avviso di avvalersi di riti alternativi al dibattimento — lacuna colmata dalla legge n. 479/1999 con il nuovo art. 552 c.p. — sostenendo che l'omissione di tale avviso concretizzasse violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione implicante una diminuzione irragionevole delle potenzialità difensive dell'imputato rispetto alle quali non può ritenersi sufficiente la garanzia dell'assistenza tecnica;

l'art. 97, primo comma, della Costituzione, nella enunciazione dei criteri di efficienza cui ogni attività pubblica deve uniformarsi.

La mancata previsione a pena di nullità dell'obbligo di avvisare l'imputato nel decreto di citazione a giudizio della facoltà di presentare domanda di oblazione (art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) comporta ritardi nella fase del dibattimento, in quanto l'imputato, stante l'assenza dell'informazione non è posto nella condizione di scegliere tale strada alternativa, in anticipo rispetto alla fase dibattimentale: il dibattimento di conseguenza, diviene in effetti una fase del procedimento del tutto obbligata.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24 secondo comma, e 97 primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ex art. 29, sesto comma, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) può presentare domanda di oblazione;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 17 febbraio 2003

*Il giudice di pace: GIANFERRARA*

03C0632

N. 382

*Ordinanza del 17 febbraio 2003, emessa dal giudice di pace di Ferrara  
nel procedimento penale a carico di Cristofori Milena*

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

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

## IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva espressa nell'udienza predibattimentale del 6 febbraio 2003 nel procedimento penale R.G. 14/2003 contro Cristofori Milena, imputata del reato di cui all'art. 186, secondo, quarto e sesto comma, del codice della strada, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio dinanzi al giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (*ex art. 29, sesto comma, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*) può presentare domanda di oblazione, ha emanato la seguente ordinanza.

## PREMESSO

L'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000, mutando radicalmente — ad eccezione dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace per cui è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, per i quali continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti — il quadro sanzionatorio, privilegia la pena pecuniaria ponendo in successione alternativa le altre pene. Ciò consente l'applicazione oltre che della oblazione volontaria *ex art. 162 c.p.*, anche dell'obbligazione discrezionale *ex art. 162-bis*, fermi i requisiti soggettivi, alle contravvenzioni già punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, oggi puniti, dinanzi al giudice di pace, con pena alternativa dell'ammenda o della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, considerati questi ultimi, ai sensi dell'art. 58, primo comma «come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria».

L'art. 20 del richiamato decreto legislativo che disciplina il contenuto della citazione a giudizio disposta dalla polizia giudiziaria omette qualsiasi riferimento sulla possibilità fornita all'imputato dall'art. 29 del medesimo decreto legislativo di accedere, qualora ne ricorrano i presupposti, all'oblazione ai sensi degli artt. 162 o 162-*bis* c.p. (così come omette anche ogni riferimento alla possibilità di accedere a forme alternative di definizione del procedimento tipiche del giudizio dinanzi al giudice di pace, disciplinate dall'art. 35) l'eccezione di incostituzionalità del richiamato art. 20 del d.lgs. così come sollevata, si appalesa non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 24 primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Viola infatti:

L'art. 3 della Costituzione, nella enunciazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza cui debbono ispirarsi le scelte normative, venendo così a porre in essere una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche. L'art. 552 c.p.p. alla lett. *f*) sancisce che nel decreto di citazione a giudizio avanti al tribunale sia contenuto: «l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, può presentare domanda di oblazione». In assenza di tale avvertimento, per quanto espressamente previsto dal secondo comma della disposizione in esame, il decreto è nullo.

La normativa che disciplina il processo avanti il giudice di pace, allorchè non prevede analoga prescrizione, comporta conseguenze ingiustificatamente discriminatorie e sfavorevoli all'imputato che ivi sia citato a giudizio, rispetto all'imputato citato in giudizio avanti al tribunale. Risultano così lesi sia il principio di uguaglianza tra le persone, sia quello di ragionevolezza che esige che le disposizioni normative contenute nelle leggi siano adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore;

l'art. 24, secondo comma, della Costituzione nella enunciazione del diritto di difesa dell'imputato.

La disposizione censurata preclude all'imputato, che non può considerarsi inerte se non vi è espresso obbligo di avviso ed informazione, la facoltà di decidere se aderire o meno alla richiesta di applicazione della procedura di oblazione, con le favorevoli conseguenze che ne derivano. L'oblazione, infatti, è un istituto che trova la sua *ratio* nell'interesse da parte dello Stato a definire (con risparmio di tempo e di spese) i procedimenti relativi ai reati di minore importanza ed altresì nell'interesse del contravventore di evitare la lungaggine di un procedimento e l'eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa (Corte costituzionale n. 207 del 1974 e costantemente ribadito da successive pronunce della Consulta sul punto, anche sent. 530 del 1995). La conseguenza tipica di tale istituto consiste nella estinzione del reato. Si evince quindi, come la scelta da parte dell'imputato di richiesta d'essere ammesso all'oblazione esprima una concreta espressione del diritto di difesa.

Il legislatore, nel procedimento avanti al giudice di pace mira inoltre palesemente a realizzare i principi di massima semplificazione e di deflazione del dibattimento. La disposizione *de quo* risulta quindi irragionevole, in quanto in contrasto con le suddette esigenze senza che sussista un apprezzabile interesse pubblico che giustifichi un trattamento differenziato rispetto alla disciplina dettata per il procedimento avanti il tribunale. La stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 497 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 555 c.c.p. (i cui contenuti sono ora rifluiti nell'art. 552, secondo comma, c.p.p.), nella parte in cui non prevedeva espressamente la nullità della citazione a giudizio in caso di mancata indicazione nell'avviso di avvalersi di riti alternativi al dibattimento — lacuna colmata dalla legge n. 479/1999 con il nuovo art. 552 c.p. — sostenendo che l'omissione di tale avviso concretizzasse violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione implicante una diminuzione irragionevole delle potenzialità difensive dell'imputato rispetto alle quali non può ritenersi sufficiente la garanzia dell'assistenza tecnica.

L'art. 97, primo comma, della Costituzione, nella enunciazione dei criteri di efficienza cui ogni attività pubblica deve uniformarsi.

La mancata previsione a pena di nullità dell'obbligo di avvisare l'imputato nel decreto di citazione a giudizio della facoltà di presentare domanda di oblazione (art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) comporta ritardi nella fase del dibattimento, in quanto l'imputato, stante l'assenza dell'informazione non è posto nella condizione di scegliere tale strada alternativa, in anticipo rispetto alla fase dibattimentale: il dibattimento di conseguenza, diviene in effetti una fase del procedimento del tutto obbligata.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ex art. 29, sesto comma, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) può presentare domanda di oblazione;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 17 febbraio 2003

*Il giudice di pace:* GIANFERRARA

03C0633

N. 383

*Ordinanza del 17 febbraio 2003 emessa dal giudice di pace di Ferrara  
nel procedimento penale a carico di Bellonzi Dario*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione, oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274/2000 - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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

## IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva formulata all'udienza predibattimentale del 31 ottobre 2002, nel procedimento penale in alto rubricato, contro Bellonzi Dario, imputato del reato di cui all'art. 186, comma 2 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), per aver guidato l'autovettura Mercedes 250 TD, targata AS274WA, in stato d'ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, in Pilastrini di Bondeno (FE) il 24 gennaio 2002, così decide.

L'eccezione sollevata dalla dott.ssa Francesca Claudi, sostituto processuale del difensore dell'imputato avv. Alessandro Furlani, investe la legittimità costituzionale dell'art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Data l'espressa esclusione di accedere a riti abbreviati sancita dall'art. 2 del d.lgs. n. 274, risulta evidente l'importanza di menzionare nell'atto di citazione a giudizio la possibilità fornita all'imputato di poter usufruire della oblazione secondo il disposto degli artt. 162 o 162-*bis* oppure delle forme alternative di definizione ex art. 35 del citato decreto.

Tale mancanza provoca una disparità di trattamento con i soggetti chiamati a rispondere dinanzi al Tribunale, i quali — in forza dell'art. 552 c.p.p. — sono avvertiti delle possibilità che la disposizione legislativa offre per una definizione della causa con forme più favorevoli all'imputato.

La Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale (con propria sentenza n. 497 del 1995) dell'art. 555 c.p.p. nella parte che prevedeva la nullità della citazione a giudizio senza menzionare le altre forme di definizione del procedimento. La lacuna, infatti, (colmata dalla legge n. 479 del 1999 con il nuovo art. 552 c.p.p.) diminuiva grandemente l'esercizio di un tempestivo diritto di difesa del considerato reo, che non era in grado di decidere sulle possibili scelte, offerte direttamente all'interessato senza l'aiuto dell'assistenza tecnica.

La situazione appare ripetuta con il disposto dell'art. 20 del decreto regolante l'azione dinanzi al giudice di pace, che priva l'imputato del potere di valutare le altre forme di definizione previste, assolutamente importanti per le conseguenze favorevoli che producono, ma che devono essere chieste o enunciate entro termini perentori.

Le stesse possibilità offerte dall'art. 35 di definizione del procedimento attraverso comportamenti previsti da tale norma, se conosciute tempestivamente, amplierebbero grandemente il diritto di difesa, qualora fossero portate a conoscenza dell'interessato nella citazione. Né questo problema trova soluzione nel potere del giudice di sospendere il giudizio — a richiesta — per tre mesi, onde consentire all'imputato le azioni riparatorie di definizione che, se prima conosciute, avrebbero permesso una sensibile economicità dei tempi procedurali e delle spese conseguenti.

Ovviamente quanto detto ben calza con le possibilità offerte all'imputato dagli artt. 162 e 162-*bis*, che consentono l'estinzione del reato con il pagamento di una somma di denaro ben nota in anticipo.

Una soluzione, aggirante l'ostacolo della incostituzionalità della norma, potrebbe essere quella di avvalersi del disposto dell'art. 552 c.p.p., (ovviamente nello spirito della norma e non per i casi in esso enumerati con il richiamo a particolari articoli di legge) da parte della Polizia giudiziaria, stante il disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale rinvia alle norme di procedura penale, «per tutto ciò che non è previsto dal presente decreto».

Tuttavia rimarrebbe monco il principio che il procedimento dinanzi al giudice di pace è incardinato sul disposto del d.lgs. n. 274 del 2000 ed è illogico e forzato volerlo integrare con previsione non volute espressamente dal legislatore del 2000.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio da parte della Polizia giudiziaria avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso all'imputato, (qualora ne ricorrano i presupposti e prima della dichiarazione di apertura del dibattimento), di poter presentare domanda di oblazione ai sensi degli artt. 162 o 162-bis oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del decreto legislativo citato;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria di questo ufficio la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Dispone, inoltre, la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 26 novembre 2002

*Il giudice di pace: LUPO*

03C0634

N. 384

*Ordinanza del 17 febbraio 2003 emessa dal giudice di pace di Ferrara  
nel procedimento penale a carico di Perdonò Sergio*

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

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

IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva espressa nell'udienza predibattimentale del 30 gennaio 2003 nel procedimento penale R.G. n. 62/2002 contro Pedornò Sergio, imputato del reato di cui all'art. 186, secondo, quarto e sesto comma, del codice della strada, sulla questione legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio dinanzi al giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (*ex art. 29, sesto comma, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274*) può presentare domanda di oblazione, ha emanato la seguente ordinanza

PREMESSO

L'art. 52 del d.lgs. n. 274/2000, mutando radicalmente — ad eccezione dei reati attribuiti alla competenza del giudice di pace per cui è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, per i quali continuano ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti — il quadro sanzionatorio, privilegia la pena pecuniaria ponendo in successione alternativa le altre pene. Ciò consente l'applicazione oltre che della oblazione volontaria *ex art. 162 c.p.*, anche dell'obbligazione discrezionale *ex art. 162-bis*, fermi i requisiti soggettivi, alle contravvenzioni già punite con pena con-

giunta dell'arresto e dell'ammenda, oggi puniti, dinanzi al giudice di pace, con pena alternativa dell'ammenda o della permanenza domiciliare o del lavoro di pubblica utilità, considerati questi ultimi, ai sensi dell'art. 58, primo comma «come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria».

L'art. 20 del richiamato decreto legislativo che disciplina il contenuto della citazione a giudizio disposta dalla polizia giudiziaria omette qualsiasi riferimento sulla possibilità fornita all'imputato dall'art. 29 del medesimo decreto legislativo di accedere, qualora ne ricorrano i presupposti, all'oblazione ai sensi degli artt. 162 o 162-bis c.p. (così come omette anche ogni riferimento alla possibilità di accedere a forme alternative di definizione del procedimento tipiche del giudizio dinanzi al giudice di pace, disciplinate dall'art. 35) l'eccezione di incostituzionalità del richiamato art. 20 del d.lgs. così come sollevata, si appalesa non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3, 24 primo comma, e 97, primo comma della Costituzione.

Viola infatti:

l'art. 3 della Costituzione, nella enunciazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza cui debbono ispirarsi le scelte normative, venendo così a porre in essere una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra situazioni sostanzialmente identiche. L'art. 552 c.p.p. alla lett. f) sancisce che nel decreto di citazione a giudizio avanti al Tribunale sia contenuto: «l'avviso che, qualora ne ricorrano i presupposti, l'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, può presentare domanda di oblazione». In assenza di tale avvertimento, per quanto espressamente previsto dal secondo comma della disposizione in esame, il decreto è nullo.

La normativa che disciplina il processo avanti il giudice di pace, allorché non prevede analoga prescrizione, comporta conseguenze ingiustificatamente discriminatorie e sfavorevoli all'imputato che ivi sia citato a giudizio, rispetto all'imputato citato in giudizio avanti al tribunale. Risultano così lesi sia il principio di uguaglianza tra le persone, sia quello di ragionevolezza che esige che le disposizioni normative contenute nelle leggi siano adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore;

l'art. 24, secondo comma, della Costituzione nella enunciazione del diritto di difesa dell'imputato.

La disposizione censurata preclude all'imputato, che non può considerarsi inerte se non vi è espresso obbligo di avviso ed informazione, la facoltà di decidere se aderire o meno alla richiesta di applicazione della procedura di oblazione, con le favorevoli conseguenze che ne derivano. L'oblazione, infatti, è un istituto che trova la sua *ratio* nell'interesse da parte dello Stato a definire (con risparmio di tempo e di spese) i procedimenti relativi a reati di minore importanza ed altresì nell'interesse del contravventore di evitare la lungaggine di un procedimento e l'eventuale condanna, con tutte le conseguenze di essa (Corte costituzionale n. 207 del 1974 e costantemente ribadito da successive pronunce della Consulta sul punto, anche sent. 530 del 1995). La conseguenza tipica di tale istituto consiste nella estinzione del reato. Si evince quindi, come la scelta da parte dell'imputato di richiesta d'essere ammesso all'oblazione esprima una concreta espressione del diritto di difesa.

Il legislatore, nel procedimento avanti al giudice di pace mira inoltre palesemente a realizzare i principi di massima semplificazione e di deflazione del dibattimento. La disposizione *de quo* risulta quindi irragionevole, in quanto in contrasto con le suddette esigenze senza che sussista un apprezzabile interesse pubblico che giustifichi un trattamento differenziato rispetto alla disciplina dettata per il procedimento avanti il tribunale. La stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 497 del 1995 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 555 c.c.p. (i cui contenuti sono ora rifluiti nell'art. 552, secondo comma, c.p.p.), nella parte in cui non prevedeva espressamente la nullità della citazione a giudizio in caso di mancata indicazione nell'avviso di avvalersi di riti alternativi al dibattimento — lacuna colmata dalla legge n. 479/1999 con il nuovo art. 552 c.p. — sostenendo che l'omissione di tale avviso concretizzasse violazione dell'art. 24, secondo comma, della Costituzione implicante una diminuzione irragionevole delle potenzialità difensive dell'imputato rispetto alle quali non può ritenersi sufficiente la garanzia dell'assistenza tecnica.

l'art. 97, primo comma, della Costituzione, nella enunciazione dei criteri di efficienza cui ogni attività pubblica deve uniformarsi.

La mancata previsione a pena di nullità dell'obbligo di avvisare l'imputato nel decreto di citazione a giudizio della facoltà di presentare domanda di oblazione (art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) comporta ritardi nella fase del dibattimento, in quanto l'imputato, stante l'assenza dell'informazione non è posto nella condizione di scegliere tale strada alternativa, in anticipo rispetto alla fase dibattimentale: il dibattimento di conseguenza, diviene in effetti una fase del procedimento del tutto obbligata.

P. Q. M.

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che l'imputato, qualora ne ricorrano i presupposti, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento (ex art. 29, sesto comma, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274) può presentare domanda di oblazione;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 17 febbraio 2003

*Il giudice di pace:* GIANFERRARA

03C0635

N. 385

*Ordinanza del 17 febbraio 2003 emessa dal giudice di pace di Ferrara  
nel procedimento penale a carico di Visini Alfredo*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione, oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 274/2000 - Mancata previsione - Incidenza sul principio di uguaglianza, sul diritto di difesa e sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

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

IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva formulata all'udienza predibattimentale del 21 novembre 2002, nel procedimento penale in alto rubricato, contro Visini Alfredo, nato a Ferrara il 9 agosto 1949 ed ivi residente in via Marconi, 69/a, imputato del reato di cui all'art. 186, comma 2 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), per aver guidato l'autovettura Alfa Romeo 146, targata AJ099JV, in stato d'ebbrezza in conseguenza dell'uso di bevande alcoliche, in Ferrara il 12 febbraio 2002, così decide dopo aver sentito in udienza il p.m., dott.ssa Ferrari Mirca, che si rimetteva a giustizia.

L'eccezione sollevata in via preliminare dall'avv. R. Resca, difensore d'ufficio dell'imputato, investe la legittimità costituzionale dell'art. 20, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, per violazione degli artt. 3, 24, secondo comma, e 97 primo comma della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'atto di citazione avanti al giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'indicazione della facoltà dell'imputato di accedere all'oblazione, qualora ne ricorrano i presupposti di legge.

Data l'espressa esclusione di poter ricorrere a riti abbreviati sancita dall'art. 2 del d.lgs. n. 274, risulta evidente l'importanza di menzionare nell'atto di citazione a giudizio la possibilità fornita all'imputato di poter usufruire della oblazione secondo il disposto degli artt. 162 o 162-bis oppure delle forme alternative di definizione ex art. 35 del citato decreto.

Tale mancanza provoca una disparità di trattamento con i soggetti chiamati a rispondere dinanzi al tribunale, i quali — in forza dell'art. 552 c.p.p. — sono avvertiti delle possibilità che la disposizione legislativa offre per una definizione, della causa conforme più favorevoli all'imputato.

La Corte costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale (con propria sentenza n. 497 del 1995) dell'art. 555 c.p.p. nella parte che prevedeva la nullità della citazione a giudizio senza menzionare le altre forme di definizione del procedimento. La lacuna, infatti, (colmata dalla legge n. 479 del 1999 con il nuovo art. 552 c.p.p.) diminuiva grandemente l'esercizio di un tempestivo diritto di difesa del considerato reo, che non era in grado di decidere sulle possibili scelte, offerte direttamente all'interessato senza l'aiuto dell'assistenza tecnica.

La situazione appare ripetuta con il disposto dell'art. 20 del decreto regolante l'azione dinanzi al giudice di pace, che priva l'imputato del potere di valutare le altre forme di definizione previste, assolutamente importanti per le conseguenze favorevoli che producono, ma che devono essere chieste o enunciate entro termini perentori.

Le stesse possibilità offerte dall'art. 35 di definizione del procedimento attraverso comportamenti previsti da tale norma, se conosciute tempestivamente, amplierebbero grandemente il diritto di difesa, qualora fossero portate a conoscenza dell'interessato nella citazione. Né questo problema trova soluzione nel potere del giudice di sospendere il giudizio — a richiesta — per tre mesi, onde consentire all'imputato le azioni riparatorie di definizione che, se prima conosciute, avrebbero permesso una sensibile economicità dei tempi procedurali e delle spese conseguenti.

Ovviamente quanto detto ben calza con le possibilità offerte all'imputato dagli artt. 162 e 162-bis, che consentono l'estinzione del reato con il pagamento di una somma di denaro ben nota in anticipo.

Una soluzione, aggirante l'ostacolo della incostituzionalità della norma, potrebbe essere quella di avvalersi del disposto dell'art. 552 c.p.p., (ovviamente nello spirito della norma e non per i casi in esso enumerati con il richiamo a particolari articoli di legge) da parte della Polizia Giudiziaria, stante il disposto dell'art. 2 del d.lgs. n. 274 del 2000, il quale rinvia alle norme di procedura penale, «per tutto ciò che non è previsto dal presente decreto».

Tuttavia rimarrebbe monco il principio che il procedimento dinanzi al giudice di pace è incardinato sul disposto del d.lgs. n. 274 del 2000 ed è illogico e forzato volerlo integrare con previsione non volute espressamente dal legislatore del 2000.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, in riferimento agli artt. 3, 24 secondo comma, e 97 primo comma della Costituzione, nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio da parte della Polizia giudiziaria avanti il giudice di pace debba, a pena di nullità, contenere l'avviso all'imputato, (qualora ne ricorrano i presupposti e prima della dichiarazione di apertura del dibattimento), di poter presentare domanda di oblazione ai sensi degli artt. 162 o 162-bis oppure di potersi avvalere delle azioni di cui all'art. 35 del decreto legislativo citato;*

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

*Dispone che a cura della cancelleria di questo ufficio la presente ordinanza sia trasmessa alla cancelleria della Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Dispone, inoltre, la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 22 novembre 2002

*Il giudice di pace: LUPU*

N. 386

*Ordinanza del 19 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Termini Imerese  
nel procedimento civile vertente tra Peroverde Vincenzo e comune di Termini Imerese*

**Elezioni - Regione Sicilia - Assessori comunali collocati in aspettativa non retribuita per il periodo di esercizio del mandato - Indennità di carica - Previsto raddoppio solo per i comuni con popolazione inferiore a diecimila o superiore a cinquantamila abitanti - Conseguente esclusione del raddoppio per gli assessori di comuni tra i diecimila e cinquantamila abitanti - Irragionevolezza - Incidenza sul diritto all'elettorato passivo.**

- Legge della Regione Siciliana 12 novembre 1996 n. 41, art. 3; legge della Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19, art. 12.
- Costituzione, artt. 3 e 51.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in primo grado al n. 202/2000 R.G.A.C. vertente tra Peroverde Vincenzo, elettivamente domiciliato in Termini Imerese, corso Umberto e Margherita n. 61 presso lo studio dell'avv. Paolo Sorce, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Duca per mandato a margine dell'atto di citazione, attore e comune di Termini Imerese, in persona del sindaco *pro tempore*, elettivamente domiciliato presso l'ufficio legale comunale in Termini Imerese, piazza Duomo, rappresentato e difeso dall'avv. Cruciano Valvo per mandato a margine della comparsa di risposta, convenuto.

*Premesso che*

Con atto di citazione regolarmente notificato Peroverde Vincenzo conveniva in giudizio il comune di Termini Imerese e l'INPS esponendo in fatto:

di essere stato nominato assessore alle politiche sociali del comune di Termini Imerese, comune con popolazione residente di circa 28.000 abitanti, in data 31 maggio 1995;

di avere chiesto ed ottenuto, essendo dipendente della Fiat, di essere collocato fin dall'inizio dell'incarico in aspettativa non retribuita per tutto il periodo del mandato considerato che l'amministrazione comunale gli aveva prospettato la possibilità di godere del raddoppio dell'indennità prevista dall'art. 5 della legge n. 816/1985;

di avere posto in essere in qualità di assessore una serie di attività nel settore delle politiche sociali;

di avere goduto del raddoppio dell'indennità dal luglio 1995 al luglio 1997, momento in cui il dirigente responsabile gli aveva comunicato che erano insorte difficoltà in ordine al diritto a percepire il raddoppio dell'indennità;

di avere percepito per i mesi di agosto e settembre 1997 solo l'indennità semplice e di avere ricevuto in data 4 novembre 1997 una lettera del comune con cui gli veniva comunicato che l'ufficio doveva procedere al recupero delle somme indebitamente pagate per un ammontare di lire 29.669.588 e che per tale ragione veniva sospeso il pagamento delle future indennità fino alla concorrenza dell'importo dovuto, pertanto, dall'ottobre 1997 fino alla conclusione del mandato quale assessore, in data 28 giugno 1999, non gli veniva corrisposta alcuna indennità;

che il comune aveva recuperato la complessiva somma di lire 28.032.635 e non aveva provveduto al pagamento dei contributi previdenziali per il periodo gennaio-agosto 1997, e chiedeva ancora la restituzione della somma di lire 9.821.005.

Esponeva altresì l'attore che, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 816/1985, come recepita con modifiche dalla legge regionale n. 31/1986, il raddoppio dell'indennità per gli assessori comunali collocati in aspettativa non retribuita era prevista esclusivamente per i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, successivamente

l'art. 3 della legge regionale n. 41/1996 aveva esteso il raddoppio dell'indennità di carica prevista per il sindaco anche agli amministratori locali dei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, e l'art. 12 della legge regionale n. 19/1997 aveva esteso ulteriormente il raddoppio di detta indennità agli assessori collocati in aspettativa non retribuita dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti; infine, la legge regionale n. 4/1999 aveva esteso il detto raddoppio a tutti i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Deduceva l'attore a sostegno della domanda, preliminarmente la illegittimità costituzionale del penultimo comma dell'art. 5 della legge n. 816/1985 per violazione degli artt. 3 e 51 della costituzione, nella parte in cui non prevede il raddoppio dell'indennità di carica agli assessori dei comuni con popolazione non superiore a 50.000 abitanti e ciò in quanto mentre appare giustificata una differenziazione dell'ammontare dell'indennità in relazione alle dimensioni del comune in ragione della diversa gravosità delle funzioni svolte, non sembra giustificata la previsione del raddoppio dell'indennità per i soli comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti.

Chiedeva quindi che venisse riconosciuto il suo diritto a percepire il raddoppio dell'indennità anche sulla base della legge regionale n. 41/1997 che doveva interpretarsi estensivamente ricomprendendovi anche gli assessori dei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.

In ogni caso chiedeva che fosse riconosciuta efficacia retroattiva all'art. 6 della legge regionale n. 4/1999 a far data dall'entrata in vigore della legge regionale n. 41/1996, e in subordine venisse riconosciuta la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 41/1996 per violazione degli artt. 3 e 51 della costituzione nella parte in cui non prevede l'estensione dei benefici di cui alla legge n. 816/1985 anche agli assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti e fino a 50.000 abitanti.

Premesso quanto sopra il Peroverde chiedeva:

in via principale che, rilevata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al penultimo comma dell'art. 5 della legge n. 816/1985, gli atti fossero rimessi alla Corte costituzionale e all'esito, dichiarare il diritto dell'attore al raddoppio dell'indennità di carica per il periodo dal luglio 1995 al settembre 1997 e quindi al pagamento per il detto periodo della somma complessiva netta di lire 31.162.970; condannare quindi il comune di Termini Imerese a pagare in favore dell'attore la somma complessiva netta di lire 29.526.017, oltre agli interessi legali dalle scadenze al saldo;

in subordine che, rilevata la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3 della legge n. 41/1996, gli atti fossero rimessi alla Corte costituzionale e all'esito, dichiarare il diritto dell'attore al raddoppio dell'indennità di carica per il periodo dal gennaio al settembre 1997 e quindi al pagamento per il detto periodo della somma complessiva di lire 12.777.600; condannare quindi il comune di Termini Imerese a pagare in favore dell'attore la somma complessiva di cui sopra, oltre agli interessi legali dalle scadenze al saldo;

In merito alle sollevate questioni di costituzionalità il comune convenuto deduceva l'infondatezza delle stesse trattandosi di scelte legislative non sindacabili e, per quanto riguarda la legge del 1985, giustificate dalle diverse dimensioni dei comuni.

Rilevato che con sentenza non definitiva e relativa ordinanza di rimessione della causa sul ruolo questo giudice dichiarava la propria giurisdizione, rigettava l'istanza di rimessione alla Corte costituzionale sulla questione di legittimità dell'art. 5 della legge statale n. 816/1985 e rigettava altresì la domanda diretta ad ottenere una interpretazione estensiva dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 41/1996 o in alternativa una applicazione retroattiva dell'art. 6 della legge regionale siciliana n. 4/1999.

#### *Considerato che*

Appare rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 41/1996 sollevata dall'attore per i motivi di seguito esposti.

Il Peroverde evidenzia l'illegittimità della legge regionale siciliana del 1996 che, estendendo il beneficio del raddoppio dell'indennità di carica — già previsto dalla legge statale n. 816/1985 per gli assessori dei comuni con

popolazione superiore ai 50.000 abitanti che non siano lavoratori dipendenti ovvero siano stati collocati in aspettativa non retribuita — agli amministratori dei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, non riconosce tale vantaggio agli amministratori dei comuni da 10.000 a 50.000 abitanti, con la conseguenza che all'attore sarebbe precluso di percepire la predetta indennità avendo svolto funzioni di amministratore in comune con circa 28.000 abitanti.

Sussiste, quindi, nesso di pregiudizialità tra la soluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 3 della legge regionale del 1996 e la decisione del presente giudizio che non può essere definito indipendentemente dalla decisione sulla questione di costituzionalità, avendo l'attore prospettato l'applicabilità di tale norma al caso di specie e potendo pervenirsi all'applicazione della norma oggi contestata solo all'esito del giudizio incidentale.

La questione appare poi non manifestamente infondata in quanto la norma è venuta a creare una situazione di disparità tra gli eletti presso i comuni con più di 10.000 abitanti, ma meno di 50.000, e quelli con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, equiparati quindi ai comuni con più di 50.000 abitanti, disparità che non appare giustificata da scelte logiche e razionali. Ed invero, lo stesso legislatore regionale con due successivi interventi — uno assolutamente irrilevante posto in essere con la legge n. 19/1997, che ha esteso il beneficio ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, (comuni in realtà già ricompresi nella legge regionale n. 41/1996 che aveva previsto l'estensione per i comuni con meno di 10.000 abitanti) e il successivo con la legge n. 4/1999, che ha esteso il beneficio ai comuni con più di 5.000 abitanti — ha equiparato tutti gli assessori comunali senza porre alcuna distinzione in relazione al numero degli abitanti.

È evidente che la questione prospettata nei termini suesposti non può ricondursi ai vizi classici della violazione di legge e della incompetenza, ma vada inquadrata nell'ambito del cosiddetto eccesso di potere legislativo.

Non sfugge a questo giudice il principio fondamentale contenuto nell'art. 28 della legge Costituzionale n. 87/1953 secondo cui alla Corte è precluso ogni giudizio sul merito delle leggi essendo rimesso al potere discrezionale del legislatore ogni valutazione di natura politica e ogni scelta circa l'opportunità ed equità di una legge, principio ribadito dalla stessa Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 119/1980).

Tuttavia, la stessa Corte ha più volte affermato che la discrezionalità del legislatore trova un limite nella ragionevolezza delle statuizioni volte a giustificare la disparità di trattamento tra i cittadini e solo in questi limiti la questione sollevata può essere rimessa all'esame di codesta Corte.

Deve rilevarsi in proposito che la normativa regionale appare a questo giudice sotto vari aspetti così poco ragionevole da far sorgere dubbi sulla legittimità costituzionale della stessa.

Ed invero, con l'estensione del beneficio il legislatore regionale privilegia gli assessori dei comuni con meno di 10.000 abitanti e, dunque, i comuni più piccoli, a discapito di quelli di maggiori dimensioni senza tener conto che verosimilmente in questi ultimi comuni l'assessore eletto è gravato da maggiori impegni.

Tanto è vero che il legislatore statale del 1985 aveva riconosciuto agli assessori eletti nei comuni di maggiori dimensioni il diritto di percepire il raddoppio dell'indennità di carica nell'ipotesi di messa in aspettativa non retribuita, criterio che presenta una sua logicità e coerenza e risponde ai principi costituzionali in quanto solo attraverso tale maggiorazione può consentirsi all'assessore di dedicare maggiore tempo allo svolgimento della carica elettiva secondo quanto disciplinato dall'art. 51 della Costituzione.

Diversamente, con riguardo ai comuni di minori dimensioni, il legislatore statale ha ritenuto che gli impegni richiesti all'assessore siano tali da non giustificare la necessità di collocamento in aspettativa non retribuita e, conseguentemente, di usufruire di una maggiorazione dell'indennità di carica per far fronte alle proprie spese.

Dal raffronto con la disciplina statale emerge quindi una disparità di trattamento tra gli assessori dei comuni con più di 50.000 e quelli con meno di 10.000 di abitanti (ai primi equiparati dal legislatore regionale) rispetto agli assessori dei comuni con più di 10.000 abitanti, ma meno di 50.000, disparità consistente nel fatto che, gli assessori eletti nei comuni con meno di 10.000 abitanti vengono equiparati a quelli con più di 50.000 abitanti e possono usufruire del raddoppio dell'indennità di carica, se siano lavoratori non dipendenti ovvero siano stati collocati in aspettativa non retribuita, mentre, tale diritto non viene riconosciuto ai soli assessori eletti nei comuni con popolazione compresa tra i 10.000 e i 50.000 abitanti.

L'esclusione del beneficio per gli assessori da ultimo citati non sembra però fondarsi su una scelta razionale del legislatore regionale con la conseguenza che, dubitandosi circa la ragionevolezza della scelta operata da quest'ultimo, la disparità di trattamento, introdotta dall'art. 3 della legge regionale n. 41/1996, tra le situazioni sopra evidenziate non troverebbe più alcuna giustificazione contrastando, peraltro, con gli artt. 3 e 51 della Costituzione posto che la possibilità di usufruire dell'aspettativa non retribuita per ricoprire cariche elettive, potendo contare su una maggiorazione della indennità di carica, costituisce una garanzia di accesso alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, in applicazione dei principi espressi dall'art. 51 della Costituzione, così da consentire anche ai meno abbienti il diritto all'elettorato passivo.

Per di più, se l'intento del legislatore regionale fosse stato solo quello di adeguare la legislazione statale alle diverse condizioni geografiche della Regione Sicilia (è evidente che in applicazione della legge n. 816/1985 solo alcuni comuni tra i più grandi avrebbero potuto usufruire del beneficio del raddoppio dell'indennità di carica), avrebbe dovuto limitarsi ad abbassare la soglia del limite della popolazione ad esempio ai comuni con più di 10.000 abitanti consentendo agli stessi di usufruire del detto beneficio.

Non si comprende, dunque, quale ragione giustificatrice abbia guidato il legislatore regionale del 1996 (e ancor di più quello del 1997 secondo quanto già esposto) nel creare una situazione di privilegio per gli amministratori locali dei comuni di piccole dimensioni, considerato, peraltro, che dall'esame dei lavori preparatori alle leggi regionali richiamate, acquisiti da questo giudice in data 3 febbraio 2003, non si rinviene alcun accenno alle problematiche affrontate tale da consentire di evidenziare eventuali diverse esigenze che avrebbero indotto il legislatore regionale a disciplinare in tal modo la materia.

Per tutti i suesposti motivi, ritenendo questo giudice rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sicilia n. 41/1996, e conseguentemente per i motivi sopra esposti, dell'art. 12 della legge della Regione Sicilia n. 19/1997, va disposta la sospensione del presente giudizio e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 1 della legge n. 1/1948 e 23 della legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante ai fini del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3 della legge della Regione Sicilia n. 41 del 12 novembre 1996 e 12 della legge della Regione Sicilia n. 19 del 20 giugno 1997 per contrasto con gli artt. 3 e 51 della Costituzione, secondo le ragioni esposte in parte motiva;*

*Sospende il giudizio in corso ed ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che copia della presente ordinanza venga notificata al presidente della assemblea regionale siciliana, al presidente della regione Sicilia e all'assessorato regionale degli enti locali.*

Termini Imerese, addì 19 febbraio 2003

*Il giudice: CIPOLLA*

N. 387

*Ordinanza del 17 febbraio 2003 emessa dal giudice di pace di Ferrara nel procedimento civile vertente tra Pulga Angelo e Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato di Ferrara*

**Titoli di credito - Assegno bancario - Pagamento nel termine di sessanta giorni dalla levata del protesto - Possibilità per il traente di ottenere la cancellazione dall'archivio informatico dei protesti - Esclusione - Violazione del principio di eguaglianza - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto al debitore cambiario adempiente nel «termine di grazia» - Incidenza sul diritto del cittadino ad intraprendere o continuare una attività economica - Compromissione dell'accesso al credito.**

- Legge 12 febbraio 1955, n. 77, art. 4, comma 1 [come sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge 18 agosto 2000, n. 235].
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 41 e 47, primo comma.

#### IL GIUDICE DI PACE

A scioglimento della riserva espressa nell'udienza del 2 dicembre 2002 nella causa civile R.G. 2223/2001 promossa da Pulga Angelo contro la Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato di Ferrara, per l'annullamento del provvedimento 8 agosto 2001, n. 210 del Presidente del medesimo ente che ha rigettato l'istanza di cancellazione dal bollettino dei protesti ai sensi dell'art. 4 della legge 12 febbraio 1955, n. 77 e successive modificazioni, ha emesso la seguente ordinanza.

#### IN FATTO

Al sig. Pulga è stato rifiutato da parte della Banca Bipielle Romagna il pagamento di due assegni per mancanza di fondi.

Levato il protesto e avutane conoscenza il sig. Pulga ha, nei termini di cui all'art. 8 della legge 15 dicembre 1990, n. 386 e successive modificazioni, provveduto a pagare al beneficiario il capitale, interessi, penali e spese di protesti.

Conseguentemente ha chiesto la cancellazione del suo nominativo dal registro informatico dei protesti ai sensi dell'art. 4 della legge 12 febbraio 1955, n. 77 e successive modificazioni al Presidente della C.C.I.A.A. di Ferrara, che con suo provvedimento ha respinto l'istanza stessa con la motivazione di carenza di potere, fondando tale pronuncia sulla interpretazione dell'art. 4 citato che prevede tale possibilità soltanto nei confronti di chi ha pagato una cambiale o un vaglia cambiario e non nei confronti di chi ha pagato un assegno protestato.

Contro tale provvedimento ha ricorso al giudice di pace per l'annullamento, sollevando nel corso del giudizio la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 della richiamata legge n. 77/1955 e successive modificazioni, nella parte in cui non consente anche ai soggetti che abbiano emesso un assegno, pagato dopo il protesto entro il termine concesso per legge, di poter ottenere la cancellazione del registro informatico dei protesti, così come avviene per chi paga una cambiale o un vaglia cambiario protestato, per violazione degli artt. 2, 3, 4, 41, 47 della Costituzione.

#### IN DIRITTO

Pur considerato che la questione di costituzionalità della norma sotto il profilo del diverso trattamento tra chi emette la cambiale e traente di assegni è già stata ripetutamente posta, in passato, all'attenzione della Corte costituzionale e sempre respinta sulla base di alcune considerazioni quali:

la diversità tra cambiale quale strumento di credito e assegno quale mezzo di pagamento;

l'esigenza legislativamente prevista che per ottenere la cancellazione (secondo la normativa vigente all'epoca) fosse necessaria la sussistenza dei fondi presso il trattario al momento dell'emissione dell'assegno;

la rilevanza penale dell'emissione di assegno a vuoto a differenza della perseguibilità esclusivamente sul piano civile dell'inadempimento all'obbligo portato dalla cambiale.

Considerato, tuttavia, che la questione appare meritevole di essere riproposta, ritenendo che sia quasi del tutto scomparsa la differenza del regime giuridico e sanzionatorio del protesto dell'assegno bancario nei confronti del protesto della cambiale, nessuna delle suddette argomentazioni avendo più fondamento sulla base della normativa attualmente vigente. Sono intervenute, infatti, dopo la decisione della Corte costituzionale n. 317/1990 e anche dopo le altre decisioni (ordinanze 14/1993 e 112/1999), modifiche legislative, quali la legge n. 386/1990, il d.lgs. n. 507/1999, la legge n. 235/2000, la legge n. 108/1996, a seguito delle quali:

è stata abrogata ogni sanzione penale per l'emissione di assegni privi di provvista o di autorizzazione. La così detta clausola penale (art. 3 legge n. 386/1990 è una penale civilistica e non una sanzione penale;

sono previste solo sanzioni amministrative per l'emissione di assegni privi di copertura;

non è prevista alcuna differenza qualitativa tra il trattamento sanzionatorio riguardante un assegno privo di copertura al momento dell'emissione o al momento della presentazione per l'incasso, in quanto è solo leggermente superiore la sanzione amministrativa;

il regime del pagamento tardivo (ravvedimento operoso) non tiene in alcun conto del fatto che l'assegno fosse o meno scoperto al momento dell'emissione. Inoltre è prevista la possibilità di cancellare il nome del debitore dell'archivio informatico di cui all'art. 3-bis del decreto-legge 18 settembre 1995, n. 381 come convertito con modificazioni dalla legge 15 novembre 1995, n. 480, nel caso in cui la levata del protesto sia stata fatta in modo erroneo o illegittimo, non distinguendo tra cambiale e assegno.

E, sempre, senza distinzione tra assegni e cambiali è stato previsto che il debitore protestato che ha adempiuto all'obbligazione per la quale il protesto è stato levato, ha diritto alla riabilitazione, trascorso un anno.

Considerato che, comunque, il regime del protesto sia della cambiale che dell'assegno è identico, identici sono gli adempimenti, differendo, ormai senza motivo, soltanto la cancellazione.

Tutto ciò premesso e ritenuto che la norma in questione viola il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. essendo discriminatoria nei confronti di chi paga una cambiale o un vaglia cambiario, potendo quest'ultimo chiedere ed ottenere la cancellazione del bollettino dei protesti, mentre analoga facoltà è vietata al traente di un assegno, cui viene preclusa sostanzialmente la possibilità di esercitare un'attività commerciale o professionale qualsiasi, dal momento che, come noto, la mancanza di credito (intesa come impossibilità di accedere al credito e come affidabilità per i terzi) nella moderna realtà economica è una barriera pressoché insuperabile per qualunque operatore economico. L'impedimento sostanziale ad intraprendere o continuare un'attività economica si pone quindi, direttamente, anche in contrasto con i principi sanciti dagli artt. 2, 4, 41 della Costituzione e sotto meno diretti profili, anche con l'art. 47, nel punto in cui, al primo comma nell'attribuire allo Stato il potere di coordinare e controllare l'esercizio del credito, non può consentire che norme sanzionatorie pregiudichino l'accesso al credito a soggetti che con il loro comportamento hanno dimostrato di aver riparato il danno sociale solo temporaneamente causato. Ancor peggio la norma sospetta di incostituzionalità pregiudicherebbe ad alcuni e non ad altri tale possibilità.

Ritenuto, pertanto, che non appare manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale così come proposta.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, nuovo testo, della legge 12 febbraio 1955, n. 77 e successive modificazioni nella parte in cui non consente al traente di un assegno bancario, pagato dopo il protesto entro il termine concesso per legge, di poter ottenere la cancellazione al registro informatico dei protesti.*

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

*Dispone che a cura della Cancelleria la presente ordinanza, in uno agli atti relativi, sia trasmessa alla Corte costituzionale, sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso fino alla decisione della Corte costituzionale.*

Ferrara, addì 17 febbraio 2003

*Il giudice di pace: GIANFERRARA*

N. 388

*Ordinanza del 12 febbraio 2001 (pervenuta alla Corte costituzionale il 14 maggio 2003)  
emessa dal tribunale di Padova nel procedimento penale a carico di Centanini Francesco*

**Processo penale - Citazione del responsabile civile - Ipotesi di responsabilità civile *ex lege* derivanti dalla normativa sugli infortuni sul lavoro, sulla previdenza sociale e dall'art. 28 Cost. - Citazione a richiesta dell'imputato - Mancata previsione - Disparità di trattamento dell'imputato chiamato al risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto per lo stesso fatto in sede civile.**

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione artt. 3, 24 e 97.

IL TRIBUNALE

Sentita l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dalla difesa dell'imputato all'udienza del 2 febbraio 2001, avente ad oggetto l'art. 83 c.p.p.;

Sentite le altre parti;

Valutato lo svolgimento dell'istruttoria dibattimentale sin qui espletata, ai fini e per gli effetti di cui all'art. 23, secondo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Osserva quanto segue.

Nel corso di procedimento che vede Francesco Centanini imputato del reato di cui agli articoli 590, 583 codice penale, 2087 codice civile e 375, 377 d.P.R. n. 547/1955 perché «quale responsabile del settore tecnico dell'ospedale civile di Padova nel periodo 1964/1981 consentiva che Gaetano Nicoletto operasse nella centrale termica affidandogli tutta la manutenzione di tubature coibentate con l'amianto senza avvertirlo dei rischi della lavorazione, senza predisporre misure di protezione e causandogli, in questi diciassette anni di esposizione, una placca pleurica con sensibile riduzione della capacità respiratoria, malattia professionale accertata nel maggio del 1998 in Padova», la difesa ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'articolo 83 del codice di procedura penale, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'imputato possa citare il responsabile civile quando esistono delle responsabilità civili *ex lege* (in particolare, con riguardo al caso in esame, derivanti dalla normativa sugli infortuni sul lavoro e sulla previdenza sociale e, per quanto riguarda invece la p.a., dall'articolo 28 della Costituzione).

Va premesso (e ciò per quanto si osserverà di seguito in punto di rilevanza della questione proposta) che prima dell'apertura del dibattimento la difesa dell'imputato ha proposto istanza di citazione del responsabile civile ai sensi dell'articolo 83 (in particolare secondo comma) c.p.p. chiedendo che il giudice emettesse decreto di citazione per i seguenti responsabili civili:

1) gestione liquidatoria della soppressa unità locale socio sanitaria n. 21 di Padova in persona del legale rappresentante commissario liquidatore *pro tempore*, direttore generale dell'azienda locale socio sanitaria n. 16 di Padova e, per quanto di competenza, regione Veneto in persona del legale rappresentante presidente *pro tempore* della giunta regionale;

2) Assicurazioni generali S.p.a.;

3) Inail;

4) Inps; tutti in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

La difesa ha motivato la citata istanza osservando che dalla lettura del capo d'imputazione emerge con chiarezza come il comportamento colposo in ipotesi d'accusa posto in essere dall'imputato rientri pienamente nella garanzia assicurativa e di tutela previdenziale facente capo agli enti sopra individuati «che dovranno pertanto essere chiamati a rispondere quali responsabili civili per il fatto commesso dall'imputato».

Il giudice ha peraltro rilevato che l'imputato non rientra tra i soggetti per i quali l'articolo 83 prevede la possibilità di formulare l'istanza e ciò anche dopo che la sentenza 112 del '98 della Corte costituzionale ne ha ampliato l'ambito e, ritenendo non possibile una interpretazione estensiva di tale dettato giurisprudenziale, ha dichiarato inammissibile la predetta istanza.

Nell'esposizione dei motivi a sostegno della questione profilata, la difesa ha sottolineato che l'imputato era dipendente dell'ex Usl 21 e, come disposto dall'articolo 28 della Costituzione, se i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente, responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione dei diritti, in tali casi «la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»; dunque la Costituzione stessa che stabilisce che la pubblica amministrazione sia responsabile in via diretta per i comportamenti dei propri dipendenti. Ciò rileva in particolare in relazione alla responsabilità dell'Usl 21. Tale Usl relativamente ai propri dipendenti aveva inoltre contratto rapporti di assicurazione con le «Assicurazioni generali». Per quanto riguarda gli altri istituti sopra citati (Inps, Inail), la difesa rileva, poi, come in virtù dell'articolo 13, ottavo comma della legge 257 del 1992 (e pure per periodi antecedenti) essi vadano considerati responsabili *ex lege* per l'esposizione ultradecennale ad amianto.

Per altro verso sono state richiamate le pronunce della Corte costituzionale nel vigore del previgente codice di procedura penale e poi la decisione n. 112 del 1998. Sottolineando le differenze tra le due situazioni normative prese in esame dalla Corte, la difesa ha ribadito che si è attualmente in presenza di un caso di disparità di trattamento costituzionalmente rilevante. In altri termini l'imputato in un processo penale, in caso di inerzia dei comportamenti delle altre parti (comportamenti sui quali ovviamente egli non è in grado di interferire) può essere «costretto ad accettare passivamente che il responsabile civile non ci sia... quando invece nella causa civile instaurata sempre dalla persona offesa il convenuto può citare il responsabile civile». Situazione analoga a quella considerata dalla Corte nella citata sentenza 112/1998 sarebbe quella secondo la quale l'imputato «è posto in una situazione da non poter in nessun modo chiamare *ad adiuvandum* degli enti che hanno proprio per legge una responsabilità nel caso di specie».

In conclusione vi sarebbe disparità di trattamento tra l'imputato chiamato al risarcimento del danno nel processo penale rispetto al convenuto per la stessa azione in sede civile. Tale disparità sarebbe irragionevole e costituzionalmente censurabile dato che i presupposti sono i medesimi rispetto a quelli considerati della citata sentenza 112 vale a dire casi di responsabilità civile *ex lege*.

Il pubblico ministero, pur non contestando la possibile rilevanza della questione sollevata con riguardo al caso in esame, ritiene peraltro che tale questione sia manifestamente infondata. La Corte costituzionale avrebbe infatti «aperto un principio di diritto che non è così esteso come potrebbe sembrare perché fa riferimento ad un caso che civilisticamente sarebbe di litisconsorzio necessario mentre i responsabili civili indicati nell'istanza dal punto di vista processual-civilistico rientrerebbero nel novero dei litisconsorti facoltativi e quindi in una categoria diversa». Sottolinea inoltre il P.M. il rilievo da attribuire al netto sfavore circa la presenza di azioni civili all'interno del processo penale e, sul punto specifico relativo agli istituti sopra considerati, evidenzia come la legge del 1992 sull'amianto abbia previsto al citato articolo 13, ottavo comma non un risarcimento nel danno, ma un indennizzo.

Anche la parte civile sostiene la manifesta infondatezza della questione sottolineando in particolare come pure in campo civile l'attuale imputato non potrebbe chiamare in causa né gli istituti sopra citati, né le «Assicurazioni generali».

La prospettata questione, con particolare riguardo all'art. 3 della Costituzione, appare non manifestamente infondata (oltre che rilevante per il caso in esame posto che, da un lato, la P.C. non ha fatto istanza di citazione dei responsabili civili e posto che, come si è cennato, l'imputato ha, invece, in concreto avanzato istanza di tale citazione, che non ha trovato accoglimento proprio in considerazione dello «sbarramento normativo» di cui si sostiene la illegittimità).

La decisione 112/1998 della Corte ha evidenziato come, diversamente dal profilo, attinente alla disegualianza di posizioni tra imputato e responsabile civile (disatteso nella precedente sentenza 38/1982), non fosse stato invece oggetto di esame di tale precedente decisione un altro profilo, pure attinente all'art. 3 della Costituzione, e cioè «la disparità di trattamento dell'imputato assoggettato all'azione di risarcimento del danno nel pro-

cesso penale rispetto al convenuto per la stessa azione in sede civile al quale è riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il responsabile civile» e come proprio sotto tale profilo la questione di costituzionalità dovesse ritenersi fondata.

La Corte costituzionale ha preso spunto dalla consolidata giurisprudenza che riconosce esplicitamente che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante da circolazione di veicoli a motore e natanti configura una responsabilità civile dell'assicuratore *ex lege*, da inquadrarsi nell'ambito di applicazione dell'art. 185 del codice penale, per riaffermare la validità di tale interpretazione. Ed è subito da notare che se è vero che la Corte, facendo riferimento agli articoli 18 e 23 della legge 990/1969, ha posto in risalto come nel caso sottoposto al suo vaglio si fosse in presenza di azione diretta a favore del danneggiato, è anche vero che il fulcro della situazione pare indubbiamente essere individuato nel fatto che «queste due disposizioni ... bastano ... per collocare la particolare responsabilità civile in questione tra i casi di responsabilità civile *ex lege* ai quali si riferisce il comma secondo dell'art. 185 del codice penale quando stabilisce il principio per cui ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui».

In altri termini è alla situazione prevista dalla norma ultima citata (articolo 185 c.p.) che pare doversi fare principalmente riferimento.

Ha affermato infatti la Corte «se, dunque, è fuori discussione la chiamata in garanzia dell'assicuratore da parte dell'assicurato convenuto in un giudizio civile per il risarcimento del danno provocato con la circolazione di autoveicoli sottoposti alle norme della legge per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, diviene fondato domandarsi perché analogo potere non sia attribuito all'imputato nel processo penale. La posizione del convenuto chiamato a rispondere del proprio fatto illecito in autonomo giudizio civile e quella dell'imputato per il quale, in relazione allo stesso tipo di illecito, vi sia stata costituzione di parte civile del danneggiato nel processo penale sono assolutamente identiche: con la conseguenza che il principio costituzionale di eguaglianza violato da un sistema come quello degli articoli 83 e seguenti del codice di procedura penale, per effetto del quale l'assicuratore, quando sia responsabile civile ai sensi di legge può entrare nel processo solo in forza di citazione della parte civile (o del pubblico ministero nel caso previsto dall'art. 77, numero 4) o in forza del proprio intervento volontario».

Ha aggiunto poi che non «si può trascurare di considerare che un sistema nel quale il danneggiato, costituendosi parte civile, diviene il *dominus* dell'estensione soggettiva degli effetti civili della sentenza penale, oltre ad apparire inadeguato rispetto ai ricordati strumenti di accesso del responsabile civile nel processo penale, risulta ben poco coerente rispetto al modello prefigurato dall'art. 651 del codice di procedura penale in ordine agli effetti di natura extra penale del giudicato penale, potendo tali effetti realizzarsi nei confronti del responsabile civile solo nel caso in cui egli sia stato citato o sia intervenuto volontariamente nel processo penale».

La Corte ha assunto dunque come parametro principale del suo giudizio il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. con riguardo alla disparità di trattamento riscontrabile tra il convenuto nel giudizio civile sul danno provocato dalla circolazione di autoveicoli e l'imputato destinatario della stessa azione in sede penale e, per altro verso, ha fissato il punto nodale della sua valutazione proprio nella constatazione di una sostanziale equiparabilità tra la posizione del convenuto nel giudizio civile di danno e quella dell'imputato nei cui confronti la parte civile esercita l'azione risarcitoria nel processo penale. Data tale simmetria è stata ritenuta priva di ragionevole giustificazione la mancata previsione per l'imputato della facoltà di richiedere la citazione dell'assicuratore (anche) nel processo penale.

Tale assunto, inoltre, è stato confermato inoltre dalla considerazione della necessità di elidere incongruenze tra processo civile e processo penale, tenuto conto che l'efficacia del giudicato penale nei confronti del civilmente responsabile convenuto in sede civile è delimitata alla sola ipotesi in cui quest'ultimo sia stato citato o sia intervenuto volontariamente nel giudizio penale (art. 651 c.p.p.).

Va osservato che nel vigore del precedente codice di procedura penale la deviazione rispetto al modello-tipo di processo civile trovava spiegazione con la subordinazione degli interessi civili all'interesse di tipo pubblico all'accertamento dei reati considerato prevalente. Nell'impianto originario del codice del 1988, per altro verso, il difetto di legittimazione dell'imputato si poteva porre in relazione ad un accentuato *favor separationis*. Dopo la citata pronuncia, peraltro, risulta delineato un nuovo parametro che implica una tutela processuale tendenzialmente omogenea tra imputato e altre parti private e, soprattutto, impone per quanto possibile una simmetria tra il rapporto processuale civile che si svolge nella sua sede naturale e il corrispondente rapporto che viene in essere nel processo-penale con la costituzione di parte civile.

Mentre infatti precedenti decisioni prendevano le mosse dalla considerazione della legittimità rispetto alla struttura e ai fini del processo penale, di regole che affievoliscono le garanzie dei titolari dell'azione civile, la sentenza n. 112 del 1998 ha riconsiderato invece questa prospettiva partendo dalla premessa della necessità che «gli adattamenti dei principi civilistici nel processo penale siano previsti da norme specifiche o siano conseguenze necessitate da evidenti esigenze di equità e di armonizzazione» (sent. 112/1998 cit.).

Le cadenze argomentative della pronuncia citata consentono di ritenere fondata, prendendo in considerazione il caso concreto in esame, la questione relativa alla possibilità di una ulteriore estensione della norma «integrata» dell'art. 83 anche a casi in cui il responsabile civile non sia l'assicuratore *ex lege* 990/1969, ma che comunque presentino fattispecie di responsabilità di origine normativa (v. sopra l'individuazione della centralità del richiamo alle situazioni previste dall'art. 185 c.p.p.). La decisione della Corte, invero, appare contenere argomentazioni virtualmente idonee ad affermare un più ampio principio che preveda per l'imputato il potere di chiedere la citazione del responsabile civile in tutti quei casi in cui sia consentito al convenuto nel processo civile chiamare in garanzia il responsabile civile *ex lege*.

L'ambito di potenziale applicazione della decisione della Corte (il cui dispositivo, peraltro, non lascia margini ad interpretazioni «estensive» e non consente quindi che la questione sollevata dalla difesa venga risolta dal giudice) pare dover coincidere, in altri termini, con quello di tutte le situazioni in cui sia consentito al convenuto nel giudizio civile chiamare in garanzia il responsabile civile *ex lege* e in definitiva, dato che le ipotesi di responsabilità civile *ex lege* previste nell'ordinamento vanno al di là di quella situazione già esaminata, la disparità di trattamento censurata dalla Corte appare sussistere in una gamma di situazioni più ampia rispetto all'oggetto della pronuncia 112/1998, mentre le argomentazioni che hanno condotto alla dichiarazione di incostituzionalità, appaiono coinvolgere ipotesi di responsabilità civile di origine normativa non espressamente investite dalla pronuncia in esame.

Tra queste in relazione al caso concreto in esame (anche a voler ritenere che la questione non attenga all'istituto assicurativo privato — dato che ciò presupporrebbe un ulteriore e più ampio ambito, corrispondente ad una eventuale affermazione di possibilità di chiamata in giudizio di qualsiasi terzo responsabile civile a prescindere dall'origine normativa di tale responsabilità — ed impregiudicata la natura della eventuale responsabilità degli istituti Inail ed Inps) non pare potersi escludere quantomeno la situazione è relativa all'ente pubblico da cui il Centanini dipendeva e ciò per la citata previsione dell'art. 28 della Costituzione.

Da ciò, per altro profilo, rimangono confermati i parametri di rilevanza e non manifesta infondatezza che impongono il vaglio della Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1957, n. 87;*

*Ritenuta rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.p. per violazione degli artt. 3, 24 e 97 Cost., nella parte in cui non prevede che l'imputato possa proporre istanza di citazione del responsabile civile quando esistano responsabili civili ex lege derivanti dalla normativa in tema di infortuni sul lavoro ed in tema di previdenza sociale ed inoltre derivanti da quanto previsto dall'articolo 28 della Costituzione.*

*Sospende il presente giudizio, anche ai fini dell'art. 159 c.p., e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda la cancelleria per la notifica della presente ordinanza al presidente del Consiglio dei ministri e la sua comunicazione ai Presidenti delle Camere.*

Padova, addì 12 febbraio 2001

*Il giudice: APOSTOLI CAPPELLO*

N. 389

*Ordinanza del 16 aprile 2003 emessa dal Tribunale di Savona  
nel procedimento civile vertente tra Comune di Alassio e Unità Sanitaria Locale n. 2 Savonese ed altra*

**Sanità pubblica - Regione Liguria - Beni del patrimonio mobiliare ed immobiliare già di proprietà dei comuni con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali - Passaggio in proprietà alle A.S.L. - Esorbitanza della norma censurata, ricalcante il contenuto dell'art. 5 del decreto legislativo n. 502/1992, rispetto alla legge di delega n. 421/1992 - Incidenza sul principio di autonomia degli enti locali.**

- Legge della Regione Liguria 8 agosto 1994, n. 42, artt. 44 e 45.
- Costituzione, artt. 5, 76 e 128.

## IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto a ruolo n. 1410R.G.1995 tra: Comune di Alassio, attore, difeso da un collegio di avvocati del quale fanno parte Claudio Bottelli, Angelo Preve, Vincenzo Maglione, Luigi Piscitelli, Franco Spagnolo, Attilio Gasperini, Alberto Sambì, Giorgio Iebole;

Contro:

- Unità Sanitaria Locale n. 2 Savonese, convenuta, avv. Franco Aglietto;
- Regione Liguria, convenuta, Avvocatura dello Stato e avv. Andrea Sotgiu.

*Premesso che:*

il comune di Alassio con citazione 14 aprile 1995 ha convenuto in giudizio la U.S.L. n. 2 Savonese e la Regione Liguria esponendo che prima della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge n. 833/1978) esistevano sul suo comprensorio, tra gli altri l'Infermeria Civica Coniugi Paccini nel cui stabile erano prestati servizi sanitari e servizi di assistenza a persone bisognose. Analoga situazione era nell'Ospedale Val d'Olivo in via Adelasia acquistato al medesimo scopo dal comune di Alassio nel 1969/1970.

L'attore chiedeva per tanto che gli immobili suscettibili di reddito (perché destinati ad abitazione, attività commerciale e altro) che in diversi anni i vari benefattori avevano lasciato all'Ospedale di Alassio e all'Infermeria Civica allorché tali istituzioni avevano prevalente funzione assistenziale agli anziani bisognosi, fossero dichiarati di proprietà del comune di Alassio.

Allo scopo sollevava l'eccezione pregiudiziale d'incostituzionalità dell'art. 5 del decreto legislativo n. 502 del 1992 nonché degli artt. 44 e 45 legge regionale della Liguria n. 42 del 1994 che contengono il principio fondamentale contenuto in quella legge.

L'eccezione può in questa sede essere deliberata ai fini della non manifesta infondatezza e della rilevanza.

A) Non manifesta infondatezza.

Pare al giudicante che l'art. 5 del decreto legislativo n. 502 del 1992 presenti aspetti d'incostituzionalità sotto il profilo dell'eccesso di delega e quindi in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

La legge delegante, infatti, (legge n. 421/1992) all'art. 1 paragrafo P) prevedeva il trasferimento alle aziende infraregionali «del patrimonio mobiliare ed immobiliare già di proprietà dei disciolti enti ospedalieri e mutualistici che alla data di entrata in vigore della presente legge fa parte del patrimonio dei comuni».

Il decreto legislativo suddetto invece all'art. 5 prevede che «tutti i beni mobili e immobili, ivi compresi quelli da reddito, e le attrezzature che alla data di entrata in vigore del presente decreto, fanno parte del patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali, sono trasferiti al patrimonio delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere».

Quest'ultimo articolo, per tanto, ha ecceduto dai limiti imposti dalla legge delegante, la quale prevedeva che venissero trasferiti alle U.S.L. solamente i beni già di proprietà dei disciolti enti ospedalieri attribuendo invece la proprietà alle U.S.L. medesime di tutti i beni facenti parte del patrimonio dei comuni e con vincolo di destinazione a quegli enti, a qualunque titolo i comuni li avessero in proprietà: sia perché già di proprietà di ospedali sia perché acquistati direttamente sia per lasciti o altro.

Gli artt. 44 e 45 della legge regionale della Liguria n. 42/1994 ricalcano il criterio contenuto nell'art. 5 della legge statale n. 502/1992. In essa, infatti è scritto che «sono trasferiti al patrimonio delle predette Aziende i beni mobili immobili e le attrezzature che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 e successive modificazioni appartenevano al patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle U.S.L.». Come è evidente neppure la legge regionale distingue il titolo in forza del quale i comuni hanno le predette proprietà. Ne consegue la non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale dei suddetti articoli, essendo la norma regionale confliggente con la norma statale 23 ottobre 1992 e avendo ecceduto nella delega, sia pure indirettamente, contenuta nella legge n. 421/1992 in violazione dell'art. 76 della Costituzione.

Non rileva, per tanto, che l'art. 5 del d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 sia stato sostituito dall'art. 5 del d.lgs. 19 giugno 1999 n. 229 perché anche il nuovo decreto legislativo non cambia il criterio per il trasferimento dei beni, comprendendo nel patrimonio delle U.S.L. locali «beni mobili o immobili compresi quelli da trasferire o trasferiti, in virtù di leggi o di provvedimenti amministrativi».

La regione Liguria eccepisce che la titolarità dei suddetti beni in capo al Comune di Alassio sarebbe stata solamente formale perché facenti parte del suo patrimonio indisponibile con vincolo alla sanità; di qui la conseguenza secondo la quale l'attore sarebbe privo dell'interesse ad agire. L'argomentazione tuttavia non è condivisibile: è evidente l'interesse del medesimo a far rientrare gli immobili nel proprio patrimonio, che possono cambiare destinazione *ex art. 828 c.c.*

L'eccezione d'incostituzionalità dei suddetti articoli della legge regionale non è manifestamente infondata anche sotto un diverso profilo: violazione degli artt. 5 e 128 della Costituzione, che contengono il principio fondamentale dell'autonomia degli enti locali, che è disciplinata dalla legge n. 142/1990.

Tale autonomia ricomprende certamente anche l'integrità del patrimonio degli enti medesimi. Tanto più nella fattispecie che ci interessa in cui i beni sono stati oggetto di lasciti o donazioni per essere destinati all'assistenza di anziani bisognosi.

B) In punto rilevanza nel presente procedimento: qualora fossero dichiarate incostituzionali le suddette norme la proprietà dei beni di cui si contende ritornerebbe al Comune di Alassio e verrebbero a far parte del suo patrimonio indisponibile. Essendo esclusi da trasferimenti perché destinati a fini assistenziali verrebbero quindi utilizzati a quello scopo, che è proprio dei comuni.

Il presente procedimento non può, per tanto, essere deciso indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sopra delineata.

*P. Q. M.*

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione d'incostituzionalità della legge Regione Liguria degli artt. 44 e 45 laddove dispongono che vengano attribuiti in proprietà all'U.S.L. ora A.S.L. i beni mobili e immobili già di proprietà del Comune di Alassio con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali per contrasto con gli artt. 5, 76, 128 della Costituzione;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente della Regione Liguria.*

Savona, addì 25 febbraio 2003

*Il giudice: BENAZZOLI*

N. 390

*Ordinanza del 14 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Lodi nel procedimento civile vertente tra Bernardelli Cinzia ed altri e Bernardelli Anna ed altri*

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile successivo alla scadenza dei termini per le deduzioni istruttorie di cui all'art. 184 cod. proc. civ. - Poteri delle parti originarie rispetto alla nuova domanda formulata con l'atto di intervento - Facoltà di depositare documenti e indicare nuovi mezzi di prova - Mancata previsione - Violazione del diritto di agire in giudizio, comprensivo del diritto alla prova - Contrasto con il principio secondo cui «il processo si svolge nel contraddittorio delle parti, in condizioni di parità» - Irragionevolezza.**

- Codice di procedura civile, art. 268, comma secondo.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

**Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile - Potere-dovere del giudice di fissare (nel rispetto dei termini per comparire, di cui all'art. 163-bis cod. proc. civ.) una nuova udienza, almeno venti giorni prima della quale le parti originarie potranno depositare memorie, nonché di disporre che ad esse sia notificato il provvedimento di fissazione - Mancata previsione - Alterazione della parità delle parti nel processo - Sostanziale attribuzione al terzo di un «vantaggio processuale» - Lesione del diritto di azione e difesa delle parti originarie - Richiamo alla sentenza n. 193/1983 della Corte costituzionale.**

- Codice di procedura civile, art. 268.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

In subordine: **Procedimento civile - Intervento volontario del terzo - Intervento principale o litisconsortile - Fissazione da parte del giudice istruttore (ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione) del termine eventuale di cui all'art. 183, ultimo comma, cod. proc. civ. nella udienza di comparizione del terzo, e decorrenza dei termini di cui all'art. 184 cod. proc. civ. con riferimento alla udienza successiva a quella di comparizione - Mancata previsione - Diversità di disciplina rispetto all'ipotesi di chiamata in causa del terzo chiesta al giudice dall'attore a seguito delle difese svolte dal convenuto (art. 269, comma quinto, cod. proc. civ.) - Violazione del diritto di difesa delle parti originarie del processo.**

- Codice di procedura civile, art. 268.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

#### IL TRIBUNALE

Nel procedimento N.R.G. 603/2000 promosso da: Bernardelli Cinzia, Bernardelli Carlo e Bernardelli Giuseppe, rappresentati e difesi dagli avv. Giuseppe Gueli e Piero Barcellesi - attori;

Contro: Bernardelli Anna, Barbiano Di Belgiojoso Carlo, Barbiano Di Belgiojoso Pio in proprio e quale procuratore di Barbiano Di Belgiojoso Agnese, Barbiano Di Belgiojoso Maria, Barbiano Di Belgiojoso Guido, Barbiano Di Belgiojoso Teresa, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luigi Garbagnati e Andrea Maisano - convenuti;

Con l'intervento di Telli Giovanni Carlo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giacinto Marchesi e Valter Spagliardi - interveniente;

Letti gli atti e i documenti di causa ha pronunciato la seguente ordinanza.

Bernardelli Cinzia, Bernardelli Carlo e Bernardelli Giuseppe, con atto di citazione notificato in data 28 aprile 2000 convenivano in giudizio Bernardelli Anna, Barbiano Di Belgiojoso Carlo, Barbiano Di Belgiojoso Pio, Barbiano Di Belgiojoso Agnese, Barbiano Di Belgiojoso Maria, Barbiano Di Belgiojoso Guido e Barbiano Di Belgiojoso Teresa, chiedendo di accertare nei loro confronti l'acquisto in parti uguali per usucapione ultraventennale della proprietà del fabbricato con corti annesse sito nel comune di San Fiorano identificato catastalmente al foglio 4 mappale 6, partita NCEU n. 4 del comune di San Fiorano.

A fondamento della domanda gli attori deducevano che la famiglia Bernardelli, di cui loro sono gli ultimi esponenti, conduce sin dal 1912 l'azienda agricola Corradina e che all'interno dell'azienda è posto il fabbricato che si pretende usucapito non compreso tra quelli oggetto del contratto di affitto ma ugualmente posseduto dagli stessi e prima dai loro genitori almeno dal 1969 con «animo di proprietari».

Si costituivano in giudizio i convenuti i quali chiedevano il rigetto della domanda eccependo che il bene oggetto del giudizio era stato posseduto dagli attori e prima dai loro genitori in virtù di contratto di affitto del 29 giugno 1969.

Alla prima udienza di trattazione i procuratori delle parti chiedevano la concessione dei termini di cui all'art. 184 c.p.c. Con ordinanza del 3 aprile 2001 il g.i. dott. Conti ammetteva la prova richiesta dagli attori per interrogatorio formale dei convenuti e testimoni e rinviava la causa per gli interrogatori formali all'udienza successiva del 3 ottobre 2001.

Con comparsa di intervento volontario depositata in cancelleria il 18 luglio 2001 interveniva in giudizio Carlo Giovanni Telli chiedendo di accertare, previo rigetto della domandata usucapione, che il fabbricato oggetto del giudizio è di sua esclusiva proprietà per averlo acquistato dai convenuti Barbiano Di Belgiojoso con atto del notaio Squitani di Lodi. A sostegno della domanda Telli depositava in cancelleria n. 21 documenti tra cui il contratto di compravendita immobiliare del 21 dicembre 1993, le mappe a colori facenti parte dei contratti di affitto rispettivamente del 29 giugno 1969 e del 2 gennaio 1984, la dichiarazione di successione di Paolo Barbiano Di Belgiojoso.

All'udienza del 3 ottobre 2002 non era presente nessuno dei convenuti e i procuratori degli attori, con riferimento all'intervento di Telli, chiedevano lo stralcio dei documenti dallo stesso prodotti in epoca successiva al termine concesso alle parti originarie del giudizio per articolare mezzi di prova e depositare documenti; chiedevano altresì di deferire interrogatorio formale anche a Telli (inizialmente indicato come testimone) e di ammettere un ulteriore capitolo di prova dedotto a verbale; depositavano altresì lettera del 27 dicembre 1993 loro indirizzata da Telli. Il g.i. dott. Conti assegnava alle parti un termine «per articolare definitivamente ogni deduzione, istanza o richiesta sino al 20 dicembre 2001 e per repliche fino al 20 gennaio 2002, salva e impregiudicata ogni valutazione in ordine alla tempestività e ritualità delle istanze formulate e formulande».

Unitamente alle memorie gli attori depositavano una lettera del 31 gennaio 1994 spedita dall'avv. Garbagnati all'avv. Gueli mentre i convenuti n. 4 documenti tra cui una lettera del 28 dicembre 1993 spedita dall'avv. Gueli ai signori Belgiojoso e Telli.

Successivamente la causa era assegnata al sottoscritto, che, ritenuta la stessa matura per la decisione, rinviava per la precisazione delle conclusioni.

Alla successiva udienza del 19 luglio 2002 gli attori chiedevano di produrre ulteriore documentazione. Il giudice ritenuta tardiva la produzione invitava i procuratori delle parti a precisare le conclusioni e tratteneva la causa in decisione.

Il presente giudizio si è sviluppato in maniera lineare fino all'intervento in causa di Telli Carlo Giovanni che con la sua domanda e con i documenti prodotti ha determinato nelle parti originarie del processo l'esigenza di replicare, eccepire, dedurre nuovi fatti e articolare nuovi mezzi di prova e depositare nuovi documenti. L'intervento in causa di Telli comporta per il giudice la risoluzione di alcuni problemi interpretativi e la valutazione della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 268 c.p.c. per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

La formulazione dell'art. 268 c.p.c., in relazione agli artt. 163, 183 e 184 c.p.c. sembra, infatti, limitare eccessivamente sia l'esercizio delle facoltà probatorie del terzo, sia la necessaria attività difensiva delle parti originarie del processo (sotto il profilo della facoltà di eccepire, allegare nuovi fatti e provare) nei cui confronti il terzo propone una domanda.

A) L'istituto dell'intervento volontario nel processo — disciplinato nei presupposti dall'art. 105 c.p.c. e nei modi e negli effetti rispettivamente dagli artt. 267 e 268 c.p.c. — provoca, difatti, in relazione al regime delle preclusioni introdotte con la legge n. 353 del 1990, problemi interpretativi particolarmente significativi nei casi di intervento c.d. principale e di intervento c.d. litisconsortile o adesivo autonomo. Sia in caso di intervento principale che litisconsortile, invero, il terzo introduce nel processo una domanda nuova che non ha formato oggetto, fino a quel momento, del processo instaurato dalle parti originarie. Nel primo caso, quindi, il terzo fa valere un proprio diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto in giudizio nei confronti di entrambe le parti originarie mentre nel secondo caso il diritto che sostiene l'intervento è azionato nei confronti di taluna soltanto di esse.

Il problema che l'attuale giudizio presenta, quindi, è costituito dalla valutazione dei poteri che devono essere riconosciuti al terzo intervenuto e, di conseguenza, dei poteri che devono essere riconosciuti alle altre parti, considerato che l'intervento (principale) in causa è stato effettuato dopo lo spirare del termine, concesso alle originarie parti del processo, per articolare i mezzi di prova e depositare documenti.

L'art. 268 c.p.c., infatti, pur consentendo l'intervento del terzo fino al momento della precisazione delle conclusioni, dispone che «il terzo non può compiere atti che al momento dell'intervento non sono più consentiti ad alcuna altra parte».

Bisogna stabilire, quindi, quali sono i poteri che l'ordinamento attribuisce all'interveniente — principale o litisconsortile — che innova il *thema decidendum* in relazione al momento in cui l'intervento è compiuto e di coordinare, pertanto, il principio dell'accettazione della lite in *statu et terminis* con le preclusioni processuali dei novellati artt. 167, 183 e 184 c.p.c.

Il primo problema, tuttavia, che deve essere risolto è quello dell'ammissibilità dell'intervento principale o litisconsortile dopo il termine di costituzione del convenuto.

Una prima opzione interpretativa — sostenuta da parte della dottrina e della giurisprudenza di merito (*cf.* Trib. Monza 12 settembre 1998, est. Lapertosa; Trib. Milano 29 ottobre 1998, est. Spera), in applicazione del principio dell'accettazione della lite in *statu et terminis*, include nelle attività soggette a preclusioni lo stesso potere di proporre domanda giudiziale nei confronti delle parti originarie. Il terzo che intervenisse dopo il termine fissato per la costituzione del convenuto (come nel caso sottoposto al presente giudizio) non potrebbe più, secondo tale interpretazione, proporre neppure la domanda di intervento, in ragione del fatto che le parti originarie sarebbero già decadute dal potere di introdurre in giudizio un diritto nuovo. Poiché, quindi, intervenire in via principale o litisconsortile significa proporre una domanda nuova nei confronti di tutte o di alcune soltanto delle parti originarie, il nuovo assetto preclusivo impedirebbe addirittura l'intervento volontario una volta decorso il termine per la costituzione del convenuto a norma dell'art. 166 c.p.c., ultimo momento utile per le parti, o meglio per il convenuto, per proporre domande nuove. Il terzo, dunque potrebbe — secondo il citato orientamento — nelle ipotesi menzionate esperire unicamente un intervento adesivo dipendente ciò per il motivo che un intervento tardivo senza la possibilità di far valere il proprio diritto non avrebbe senso. In sostanza, ciò che non è più consentito compiere alle parti originarie al tempo dell'intervento sarebbe non consentito all'interveniente, nonostante l'articolo 268 c.p.c. preveda espressamente che l'intervento possa avvenire fino all'udienza di precisazione delle conclusioni.

Ebbene, tale opzione interpretativa appare poco condivisibile poiché, in contrasto con una chiara disposizione normativa, conduce alla sostanziale abrogazione dell'istituto dell'intervento nel processo civile.

In realtà il termine di cui all'art. 166 c.p.c. è un termine perentorio che si riferisce esclusivamente al convenuto rispetto alla domanda formulata in atto di citazione e non può essere arbitrariamente esteso — per via interpretativa ed in contrasto con il dato normativo — ad un terzo che propone nel processo una domanda nuova nei confronti di una o di entrambe le parti originarie.

È facile rilevare che la volontà del legislatore con la riforma del 1990 non è stata quella di limitare il diritto di intervento ad un momento anteriore a quello della precisazione delle conclusioni poiché se questa fosse stata la *voluntas legis*, sarebbe stata espressa in maniera chiara conformemente a quanto previsto dall'art. 419 c.p.c. che fa coincidere il termine per l'intervento volontario con il termine fissato per la costituzione del convenuto. Non può superarsi, inoltre, il dato che il legislatore è intervenuto modificando il testo dell'art. 268 c.p.c. proprio con la legge n. 353/1990 che ha introdotto il menzionato regime delle preclusioni e, quindi, se avesse voluto introdurre un termine diverso da quello originario della rimessione della causa al collegio, lo avrebbe potuto fare espressamente. Invece, il legislatore ha semplicemente modificato l'articolo in esame indicando il termine per l'intervento in quello fissato per la precisazione delle conclusioni. A questo dato, che già di per sé appare assorbente, si deve aggiungere che l'art. 268 c.p.c. è stato modificato anche nel secondo comma. La disposizione normativa infatti disponeva: «Se l'intervento ha luogo dopo la prima udienza il terzo non può compiere atti che non sono più consentiti alle altre parti». L'eliminazione dell'inciso «se l'intervento ha luogo dopo la prima udienza» esclude proprio ciò che i fautori della tesi non condivisa vorrebbero affermare e cioè che l'intervento non è più ammissibile dopo la prima udienza, anzi prima ancora; dopo il decorso dei venti giorni antecedenti all'udienza di prima comparizione. Sarebbe stato facile modificare questa parte della norma sostituendo alle parole «dopo la prima udienza» quelle «dopo il termine per la costituzione del convenuto» oppure «dopo il termine indicato all'art. 166 c.p.c.».

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere ammissibile l'intervento principale e litisconsortile del terzo fino al momento della precisazione delle conclusioni in conformità all'insuperabile dato normativo. Non ha, infatti, alcun senso ammettere l'intervento fino al momento della precisazione delle conclusioni e contestualmente escludere il potere di far valere il diritto; la lettura più rigorosa della norma non è, quindi, condivisibile perché (dopo il termine di costituzione del convenuto) se giudica ammissibile l'intervento considera inammissibile la domanda formulata dall'interveniente. Da quanto detto discende che, nell'ammettere l'intervento principale o litisconsortile fino al momento della precisazione delle conclusioni, l'art. 268 c.p.c. ammette che, fino a tale momento, è possibile fare valere in confronto di taluna delle parti o di ciascuna di esse un proprio diritto relativo all'oggetto o dipendente dal titolo dedotto nel processo. In altri termini, l'introduzione nel processo di una

domanda giudiziale da parte del terzo interveniente ed in genere lo svolgimento della necessaria attività assertiva debbono ritenersi ammissibili, in quanto tale domanda e tale attività costituiscono l'essenza stessa dell'intervento principale e litisconsortile.

Questa è la soluzione prescelta dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione che con sentenza 14 maggio 1999, n. 4771 ha chiarito che «ammesso ogni tipo di intervento lungo l'intero sviluppo della trattazione istruttoria («... finché la causa non sia rimessa dal giudice istruttore al collegio»: art. 268, primo comma, ante riforma), con ciò stesso è riconosciuta — entro quel limite — la estensibilità della materia del processo alla pretesa del terzo interveniente (e se, al contrario, si negasse la proponibilità della domanda oltre la prima udienza, ne risulterebbe precluso l'intervento stesso oltre quel termine in contrasto con il disposto del primo comma dell'art. 268 c.p.c.)».

Ammessa, quindi, la possibilità per il terzo di proporre anche l'intervento principale e litisconsortile, oltre a quello adesivo dipendente, fino al momento della precisazione delle conclusioni bisogna stabilire quale attività sia consentita al terzo e quali siano i poteri riconosciuti alle altre parti per reagire alla domanda proposta nei loro confronti.

L'esame delle facoltà probatorie riconosciute al terzo ed i poteri di reazione delle parti originarie del processo introducono, tuttavia, altrettanti problemi di costituzionalità che sembra opportuno rimettere all'esame della Corte costituzionale. Sarà esaminato prima il profilo inerente ai poteri probatori del terzo (e delle altre parti) — sia per continuità nell'esame dell'art. 268 c.p.c. sia perché la possibilità di articolare nuovi mezzi di prova o depositare documenti ha costituito l'unico motivo di confronto, sul piano processuale, tra le parti — e di seguito l'ulteriore profilo della limitazione del diritto di difesa delle parti originarie del processo rispetto alla domanda proposta nei loro confronti dal terzo.

B) L'art. 268 c.p.c. stabilendo che «il terzo non può compiere atti che al momento dell'intervento non sono più consentiti ad alcuna parte», limita, evidentemente, le facoltà probatorie del terzo a quelle ancora consentite alle altre parti. In un caso come quello in esame in cui il terzo è intervenuto dopo il termine concesso alle parti per articolare mezzi di prova e depositare documenti si deve concludere che il terzo non abbia più tale possibilità. Tale soluzione è stata propugnata dalla Corte di cassazione nella citata sentenza n. 4771/1999 dove si legge: «E perciò i soggetti che intervengono con la legittimazione di cui all'art. 105 c.p.c. debbono accettare il processo nello stato in cui si trova, operando anche nei loro confronti le preclusioni connesse funzionalmente alle fasi di sviluppo del procedimento. Ciò, appunto, significa il disposto dell'art. 268 c.p.c. che ammette l'intervento volontario («a norma dell'art. 105 c.p.c.»: art. 267 c.p.c.) «finché la causa non sia rimessa dal giudice istruttore al collegio» (primo comma, rimasto sostanzialmente inalterato con la riforma del 1990 che pone il medesimo limite con la espressione: «... sino a che non vengano precisate le conclusioni») e preclude al terzo intervenuto quella attività istruttoria, preliminare e probatoria, che la fase in ipotesi avanzata del procedimento non consenta «alle altre parti» (secondo comma)». Tale soluzione è stata giustificata considerando che se l'ampliamento — sotto il profilo soggettivo — del processo è giustificato dalla esigenza di economia dei giudizi, volendosi assecondare l'esaurimento contestuale delle controversie connesse in ragione dei medesimi oggetto o titolo dei contrapposti diritti e ridurre così il rischio della contraddittorietà dei giudicati, questa esigenza non può, tuttavia, «entrare in conflitto con quella di economia interna al processo tra le parti originarie, dovendo trovare tutela l'interesse di esse a una sollecita decisione».

In definitiva la Corte di cassazione 4771/1999 ammette, come detto, l'intervento del terzo fino al momento della precisazione delle conclusioni, ammette la possibilità per il terzo di proporre domande nuove ma gli nega la possibilità di provare i fatti che sono a fondamento di tali domande. La soluzione è inaccettabile poiché, pur fondata sull'insopprimibile dato normativo viola, a parere del sottoscritto giudice, il precetto costituzionale dell'art. 24, che consente il diritto di agire in giudizio provando ed il precetto dell'art. 111 che afferma che il «processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità».

Tale aspetto assume rilevanza nel presente giudizio in quanto il terzo intervenuto, a sostegno della sua domanda, ha depositato diversi documenti, tra cui il contratto di compravendita immobiliare, e tali documenti giustificano anche la propria legittimazione al giudizio. Non poterne tenere conto potrebbe comportare il rigetto della domanda del terzo. Anche l'attività di produzione documentale, a seguito del nuovo sistema introdotto dalla novella 26 novembre 1990, n. 353, è, infatti, assoggettato ad un regime preclusivo che si realizza in via definitiva in coincidenza con la formazione della barriera decadenziale riconducibile in generale alla proposizione delle deduzioni istruttorie che trova il suo riferimento, nell'ambito dello svolgimento dell'articolazione delle distinte fasi processuali, nella disciplina dell'innovato art. 184 c.p.c. (*cf.* Cass. 4 marzo 1998, n. 2399; Trib. Brindisi, ord. 25 maggio 1997 e Pret. Firenze, ord. 18 maggio 1998 in Foro It., 1998, I, p. 2585). Tale soluzione risponde proprio alla finalità di uno svolgimento ordinato del processo, caratterizzato da uno sviluppo per fasi successive logica-

mente concatenate e scandite secondo una severa disciplina. In particolare, non vi osta il regime di tendenziale libertà della produzione in appello, visto che il legislatore ha chiaramente voluto un grado di concentrazione interna al processo di primo grado maggiore di quella complessivamente conferita al giudizio nel suo articolarsi tra i vari gradi. Del resto, a fronte di una produzione documentale tardiva, potrebbe sorgere l'esigenza dell'altra parte (ed in concreto è sorta) di articolare prova contraria ormai preclusa. In ogni caso, il rilievo di intempestività di una determinata produzione documentale comporta, non l'eliminazione materiale dell'atto dalla privata produzione, ma esclusivamente la sanzione processuale della sua inutilizzabilità ai fini del decidere e questo è il motivo per il quale il giudice — come avrebbe voluto l'attore, che ne ha chiesto lo stralcio — non si è pronunciato sui documenti prodotti dal terzo. La produzione documentale del terzo, infine, pur a prescindere dalla concreta utilizzabilità dei documenti, appare legittima poiché consentita dall'art. 267 c.p.c. che dispone che «il terzo deve costituirsi presentando in udienza o depositando in cancelleria una comparsa formata a norma dell'art. 167 con le copie per le altre parti, i documenti e la procura».

Non sarebbe applicabile, inoltre, per superare la menzionata barriera preclusiva neppure l'art. 184-bis (in senso contrario Trib. Milano, Ord. 1° luglio 1997, est. Fabiani) poiché la remissione in termini opera soltanto per le decadenze in cui sono incorse le parti del processo ma «non è invocabile per le situazioni esterne allo svolgimento del giudizio, per le quali vige la regola della improrogabilità dei termini perentori (art. 153 c.p.c.), che impedisce di utilizzare l'istituto stesso anche per le decadenze relative al compimento del termine perentorio per instaurare il giudizio» (cfr. Cass. 15 ottobre 1997, n. 10094).

A parere del sottoscritto giudice i poteri del terzo, in caso di intervento principale o litisconsortile, devono subire in misura minima le preclusioni che si sono già verificate per le parti: se si ammette l'ingresso dell'interveniente fino alla precisazione delle conclusioni, come testualmente prevede l'art. 268 c.p.c. e, quindi, la proposizione, da parte sua, di una domanda nuova, il terzo dovrà essere ammesso anche alle allegazioni necessarie, sia in fatto, sia probatorie, relative alla sua domanda, in quanto non avrebbe senso consentire la proposizione della domanda se poi non fosse possibile provarne i fatti posti a fondamento. Quindi, come sostenuto convincentemente in dottrina, le preclusioni possono colpire il terzo solo in quanto egli voglia compiere atti riferibili alla situazione sostanziale dedotta dalle parti originarie, mentre non possono colpirlo in quanto egli voglia compiere atti riferibili alla situazione sostanziale da lui dedotta in giudizio con la domanda d'intervento, in relazione alla quale devono essergli riconosciuti pieni poteri di allegazione ed istruttori. Prendendo spunto da una risalente decisione della Corte costituzionale 3 giugno 1966, n. 53, è stato giustamente affermato che la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche garantite dall'ordinamento è incostituzionalmente rifiutata o limitata «se si nega o si limita alla parte il potere processuale di rappresentare al giudice la realtà dei fatti ad essa favorevoli». Il diritto alla prova, quindi, non solo è espressione costituzionale del diritto di difesa ma ancor prima del diritto di azione.

Il problema del diritto alla prova del terzo volontariamente intervenuto non può neppure essere frettolosamente risolto affermando che il terzo intervenendo volontariamente deve subire le preclusioni già maturate per le altre parti e che è rimessa alla sua insindacabile scelta la convenienza dell'intervento in relazione alla fase processuale durante la quale interviene.

In realtà l'istituto dell'intervento volontario assolve alla fondamentale esigenza di evitare contrasti di giudicati e all'altrettanto importante principio di economia processuale.

Non può farsi a meno di notare, infatti, che il sistema processuale è permeato dal *favor* per il processo cumulativo (cfr. artt. 31-33, 36, 40, 103, 104, 106, 107, 274, 344), che resterebbe mortificato nella sua espressione più classica se si seguisse l'orientamento criticato. Inoltre, bisogna rilevare che il terzo potrebbe attivare un processo autonomo nei confronti delle attuali parti del giudizio ovvero potrebbe intervenire in appello (art. 344 c.p.c.) oppure potrebbe proporre opposizione di terzo (art. 404 c.p.c) e in questi casi il suo diritto alla prova non sarebbe in alcun modo compromesso.

Non si può neppure superficialmente affermare che consentendo al terzo di provare i fatti che sono a fondamento delle sue domande si rallenterebbe l'esito del giudizio tra le parti originarie, perché se il terzo fosse costretto ad azionare un autonomo giudizio, esigenze di speditezza non potrebbero facilmente impedire, a fronte dell'esigenza di evitare contrasti di giudicati, la riunione del nuovo giudizio a quello originario con conseguente rallentamento del processo originario e con il riaffiorare dei problemi di coordinamento del regime delle preclusioni diversamente operanti nei procedimenti da riunire. A ciò deve aggiungersi che per le parti originarie sarebbe più svantaggioso doversi difendere in un nuovo autonomo giudizio dovendo affrontare le spese dello stesso a fronte dell'inutilità delle spese sostenute nel precedente processo. Anche per l'amministrazione della giustizia

dover affrontare un nuovo processo per lo stesso oggetto sarebbe poco conveniente. Analoghe considerazioni possono essere compiute nel caso in cui il terzo decida di restare inizialmente nell'ombra per proporre successivamente opposizione di terzo.

L'art. 404 c.p.c., infatti, consente al terzo di fare opposizione contro la sentenza passata in giudicato o comunque esecutiva pronunciata tra altre persone quando pregiudica i suoi diritti. La *ratio* sottesa all'istituto dell'intervento del terzo nel processo è proprio quella di evitare da un lato l'onere per le parti originarie di difendersi in un nuovo processo e altresì di evitare che si formi una sentenza esecutiva o addirittura passata in giudicato che sia posta in discussione nel giudizio promosso dal terzo *ex art.* 404 c.p.c.

L'art. 268 c.p.c. appare, quindi, nell'attuale formulazione sospetto di illegittimità costituzionale non solo per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione ma, altresì, per violazione dell'art. 3 della Costituzione stante la irragionevolezza della disposizione al cospetto degli artt. 274, 344 e 404 c.p.c. che non precludono al terzo il diritto di proporre la medesima domanda che potrebbe proporre con l'atto di intervento senza limitazione del diritto alla prova.

L'esigenza di garantire il diritto alla prova, tuttavia, non riguarda soltanto il terzo interveniente ma riguarda anche le parti originarie del processo. Gli attori, infatti, per reagire alla domanda proposta nei loro confronti da Telli hanno, come sopra accennato, dedotto un capitolo di prova a verbale ed hanno chiesto, sui capitoli di prova già ammessi, l'interrogatorio formale dell'intervenuto. I Bernardelli hanno, inoltre, prodotto diversi documenti ed hanno, altresì, chiesto nell'udienza di precisazione delle conclusioni di produrne altri.

L'attuale sistema rigido delle preclusioni istruttorie ha impedito al giudice di valutare la rilevanza delle prove costituenti dedotte dagli attori e l'utilizzabilità dei documenti depositati (particolarmente significativi per la definizione del giudizio analogamente a quelli prodotti da Teli) incontra gli stessi limiti di quelli prodotti dal terzo. Anche nei loro confronti, quindi, si rileva una lesione del diritto alla prova come surrogato del diritto di difesa.

Sia l'attore che il convenuto, infatti, assumono rispetto alla domanda svolta dal terzo la condizione sostanziale di convenuti ai quali, quindi, a parere del sottoscritto giudice, devono essere riconosciuti adeguati strumenti processuali che gli consentano di contrastare, almeno sotto il profilo probatorio, la domanda proposta nei loro confronti.

Appare, quindi, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 268, comma 2, c.p.c. nella parte in cui non consente alle parti in caso di intervento di terzo principale o litisconsortile, successivo allo scadere dei termini cui all'art. 184 c.p.c., di depositare documenti e indicare nuovi mezzi di prova rispetto alla domanda formulata con l'atto di intervento.

C) L'attuale sistema normativo presenta, inoltre, a parere del remittente, il sospetto di un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale sotto l'aspetto della lesione del diritto di azione e difesa delle parti originarie del processo che subiscono l'intervento principale o litisconsortile del terzo, sebbene ciò non abbia costituito oggetto di confronto tra le parti. Sia l'attore che il convenuto, infatti, se l'intervento del terzo non avviene entro il termine per la costituzione del convenuto non hanno la possibilità di proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza della domanda svolta dal terzo, né possono precisare o modificare le domande, le eccezioni o le conclusioni già proposte (art. 183, comma 5, c.p.c.) né hanno la possibilità, come visto, di articolare mezzi di prova o depositare documenti.

Il problema appare rilevante per la definizione del presente giudizio poiché gli attori, dopo la costituzione del terzo (successiva rispetto al termine per articolare mezzi di prova e produrre documenti), hanno depositato memorie — in cui hanno sollevato eccezioni e allegato nuovi fatti — e documenti; hanno sollecitato, come già esposto, l'ammissione di un capitolo di prova dedotto a verbale nonché l'interrogatorio formale del terzo, ed hanno chiesto, all'udienza di precisazione delle conclusioni, di depositare ulteriore documentazione. Sull'ammissibilità delle prove costituenti e sull'utilizzabilità dei documenti prodotti si è già detto. Prima ancora dei limiti probatori, tuttavia, l'attore ed il convenuto non hanno avuto la possibilità (perché preclusa dalla fase processuale) di proporre le domande e le eccezioni che sono conseguenza della domanda svolta dal terzo (salvo quanto dedotto ed eccepito a verbale e con memoria ma con gli insuperabili limiti di ammissibilità per intervenuta preclusione connessa alla fase), né hanno potuto precisare o modificare le domande, le eccezioni o le conclusioni già proposte.

La domanda proposta dal terzo ha, chiaramente, alterato l'impostazione originaria della causa che l'attore ed il convenuto avevano iniziato, generando, soprattutto negli attori, l'esigenza di allegare nuove circostanze per contrastare la pretesa di Telli. Anche i documenti prodotti, in realtà, sostengono altrettante eccezioni alla pretesa del terzo.

Il problema dei poteri delle parti originarie rispetto alle domande formulate dal terzo è già stato esaminato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 193 del 1983, con la quale ha dichiarato illegittimo l'art. 419 c.p.c. nella

parte in cui, ove un terzo spieghi intervento volontario, non attribuisce al giudice il potere dovere di fissare — con il rispetto del termine di cui all'art. 415, comma 5, c.p.c. — una nuova udienza, non meno di dieci giorni prima della quale potranno le parti originarie depositare memoria, e di disporre che, entro cinque giorni, siano notificati alle parti originarie il provvedimento di fissazione e la memoria dell'interveniente, e che sia notificato a quest'ultimo il provvedimento di fissazione della nuova udienza.

Nella circostanza la Corte ha operato un confronto tra l'art. 420, comma 9, c.p.c., che prescrive che «nel caso di chiamata in causa a norma degli artt., 102, secondo comma, 106 e 107, il giudice fissa una nuova udienza e dispone che, entro cinque giorni, siano notificati al terzo il provvedimento nonché il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto», e l'art. 419 c.p.c. (intervento volontario) che non prevedeva lo spostamento dell'udienza. La Corte ha, quindi, osservato che «Se si riflette sulla *ampliatio* della cognizione propria della originaria lite provocata non solo nelle ipotesi di litisconsorzio necessario, di comunanza obiettiva tra parti originarie e terzo e di chiamata in garanzia, ma anche nelle aree in cui affondano le radici degli interventi volontari principale e adesivo autonomo (...) nonché dello stesso intervento adesivo dipendente non si vede perché il diritto di difesa delle parti originarie, contro le quali si appuntano le pretese degli intervenienti volontari e dell'avversario del coadiuvato dall'interveniente adesivo dipendente, debbano essere garantite in guisa diversa e meno incisiva del modo con cui al legislatore è parso giusto assicurarle allorché ha plasmato il nono e il decimo comma dell'art. 420 c.p.c.

Come al terzo, di cui agli artt. 102, 106 e 107, debbono essere notificati il provvedimento di fissazione di una nuova udienza nonché il ricorso introduttivo e l'atto di costituzione del convenuto e, *in primis et ante omnia* è d'uopo fissare una nuova udienza, nella quale parti originarie e interveniente, anche sulla base della memoria del terzo, siano posti in grado di discutere, nelle nuove sue dimensioni, la causa, così allorché un terzo spiega intervento volontario è da attribuire al giudice il potere dovere di fissare ... una nuova udienza».

Ebbene, l'art. 420, comma 9, c.p.c., disciplina l'ipotesi di chiamata in causa del terzo in maniera sostanzialmente identica a quanto prescrive l'art. 269, comma 2, c.p.c., con riferimento alla chiamata in causa del terzo su istanza del convenuto. Anche in tal caso, infatti, «il giudice istruttore, entro cinque giorni dalla richiesta, provvede con decreto a fissare la data della nuova udienza. Il decreto è comunicato dal cancelliere alle parti costituite. La citazione è notificata al terzo a cura del convenuto». Anche nel rito civile ordinario, quindi, l'art. 268 c.p.c. non prevede la fissazione di una nuova udienza così come non lo prevedeva l'art. 419 c.p.c.

La motivazione adottata dalla Corte costituzionale con riferimento all'art. 419 c.p.c. è ripetibile anche rispetto all'art. 268 c.p.c. stante la sostanziale identità tra l'art. 420, comma 9, c.p.c., e l'art. 269, comma 2, c.p.c.

In motivazione la Corte ha anche replicato ad un'eccezione che potrebbe essere riproposta in questa sede, cioè che non «giova ripetere quel che da taluno si è opposto, e cioè che nulla vieterebbe al giudice, avanti il quale è stato spiegato intervento, di fissare *motu proprio* altra udienza perché le ipotesi di fissazione di altra udienza sono tassative [anche nel rito civile la sequenza delle udienze è scandita in maniera precisa dal codice di rito] e al diritto di difesa dell'interveniente e delle altre parti non può sopperirsi con le normali tecniche applicative delle norme ordinarie o — peggio — con la violazione delle stesse». Il giudice comunque non potrebbe consentire alle parti di proporre domande nuove o eccezioni se i termini di cui all'art. 183 c.p.c. sono decorsi al momento dell'intervento del terzo.

Se da un lato, quindi, si riconosce al terzo di proporre, fino al momento della precisazione delle conclusioni, una domanda in un processo iniziato da altre parti, dall'altro bisogna riconoscere a queste — salvo alterare irrimediabilmente il principio della parità delle parti nel processo — di esercitare appieno il loro diritto di difesa, riconoscendogli tutti gli strumenti che il processo civile attribuisce, se non al convenuto, almeno, all'attore che reagisce alla domanda riconvenzionale.

Orbene, se l'intervento del terzo è ammissibile fino al momento della precisazione delle conclusioni, ciò non deve trasformarsi per esso in un «vantaggio processuale» e ritorcersi contro il diritto di difesa delle parti originarie del processo che attualmente appare eccessivamente compromesso.

In definitiva appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268 c.p.c., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui in caso di intervento volontario principale o litisconsortile non attribuisce al giudice il potere dovere di fissare — con il rispetto del termine di cui all'art. 163-*bis*, c.p.c. — una nuova udienza, non meno di venti giorni prima della quale le parti originarie potranno depositare memoria e di disporre che sia notificato a queste ultime il provvedimento di fissazione. In tal modo alle parti originarie sarebbe data la possibilità di proporre le eventuali domande ed eccezioni che sono conseguenza della domanda svolta dal terzo, nonché di ottenere i termini di cui all'art. 183, comma 5, c.p.c.

D) Giova ricordare, infine, che il legislatore anche con riferimento al rito civile ha previsto espressamente di tutelare il diritto di difesa delle parti originarie rispetto all'attività difensiva svolta dal terzo non chiamato in causa inizialmente dall'attore né dal convenuto. Ci si riferisce al caso in cui la chiamata in causa del terzo sia stata chiesta al giudice dall'attore a seguito delle difese svolte dal convenuto. Anche in tal caso, quindi, la partecipazione al giudizio del terzo (analogamente all'ipotesi di intervento volontario) non era stata prevista dall'attore né era stata richiesta dal convenuto. In tal caso, tuttavia, proprio per tutelare a pieno il diritto di difesa delle parti originarie il legislatore, ha previsto all'art. 269, comma 5, c.p.c., che «restano ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione, ma il termine eventuale di cui all'ultimo comma dell'art. 183 è fissato dal giudice istruttore nella udienza di comparizione del terzo, e i termini di cui all'art. 184 decorrono con riferimento alla udienza successiva a quella di comparizione».

Pare, quindi, che l'art. 268 c.p.c. disciplini in maniera differente a quella prevista dall'art. 269, comma 5, c.p.c., una situazione sostanzialmente analoga. Secondo il sottoscritto giudice nel caso di intervento volontario principale o litisconsortile in causa di un terzo deve essere riconosciuta alla parti originarie, conformemente a quanto previsto dall'art. 269, comma 5, c.p.c., e con riferimento alle domande svolte dal terzo, almeno la possibilità di chiedere il termine di cui all'art. 183, comma 5, c.p.c., e all'udienza successiva il termine di cui all'art. 184, c.p.c. L'accoglimento di tale questione, subordinata al mancato accoglimento della precedente, avrebbe il vantaggio di non prevedere lo spostamento dell'udienza, con conseguente risparmio di tempo — ciò anche al fine di interventi volontari con finalità esclusivamente dilatorie — e al contempo di assicurare alle parti originarie ed al terzo la possibilità, rispetto alle domande svolte dal terzo, almeno di precisare o modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni già proposte e di articolare mezzi di prova e depositare documenti, ferme restando le decadenze maturate tra le parti originarie del giudizio rispetto alle originarie pretese.

Appare, quindi, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 268 c.p.c., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che, ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione, il termine eventuale di cui all'ultimo comma dell'art. 183 è fissato dal giudice istruttore nella udienza di comparizione del terzo, e i termini di cui all'art. 184 decorrono con riferimento alla udienza successiva a quella di comparizione».

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, comma 2, c.p.c., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non consente alle parti, in caso di intervento di terzo principale o litisconsortile, successivo allo scadere dei termini di cui all'articolo 184, c.p.c., di depositare documenti e indicare nuovi mezzi di prova rispetto alla domanda formulata con l'atto di intervento.*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, c.p.c., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui, in caso di intervento volontario principale o litisconsortile, non attribuisce al giudice il potere dovere di fissare — con il rispetto del termine di cui all'art. 163-bis, c.p.c. — una nuova udienza, non meno di venti giorni prima della quale le parti originarie potranno depositare memoria e di disporre che sia notificato a queste ultime il provvedimento di fissazione.*

*In subordine, solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 268, c.p.c., per violazione degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che ferme per le parti le preclusioni ricollegate alla prima udienza di trattazione, il termine eventuale di cui all'ultimo comma dell'art. 183, c.p.c., è fissato dal giudice istruttore nella udienza di comparizione del terzo, e i termini di cui all'art. 184, c.p.c., decorrono con riferimento alla udienza successiva a quella di comparizione.*

*Sospende il processo.*

*Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*La cancelleria curerà tali adempimenti.*

Lodi, addì 10 febbraio 2003

*Il giudice: GARGIULO*

03C00641

## N. 391

*Ordinanza del 1° marzo 2003 emessa dal magistrato di sorveglianza di Bologna  
nel procedimento penale a carico di Hathout Mustapha*

**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 alternativa alla detenzione - Possibilità per il giudice di valutare la necessità di applicare tale sanzione alla stregua delle altre misure alternative e comparativamente con queste - Mancata previsione - Irragionevolezza - Disparità di trattamento tra detenuti extracomunitari - Violazione del principio di non colpevolezza.**

- D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 5, sostituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

## IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Letti gli atti del procedimento avente ad oggetto l'espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione ai sensi dell'art. 15 legge n. 189/2002 di Hatout Moustapha nato ad Ouled Fares (Marocco) il 1° gennaio 1964, attualmente detenuto c/o Casa Circondariale di Bologna, in relazione alla pena di cui a provv. Cumulo proc. rep. c/o trib. Bologna del 29 novembre 1964 (a.1 m. 9 g. 29 recl.).

Preso atto di analoghe eccezioni cui ci si riporta per brevità d'esposizione, nella sostanziale condivisione di molti dei rilievi proposti;

## O S S E R V A

Sussistono i presupposti, nel caso concreto, per darsi corso all'espulsione di Hatout il quale è stato compiutamente identificato (v. inf. questura Bologna del 26 novembre 2002) ed ha da espriare un residuo pena rientrante nel termine dei due anni, conseguente a condanna per delitto non richiamato dall'art. 407 comma 2 lett. a) c.p.p.

Hatout ben fruisce della misura della semilibertà e, sinora, ha sempre rispettato le prescrizioni proprie del programma di trattamento.

Qualora venisse dato corso all'espulsione, si interromperebbe il percorso di responsabilizzazione già attivato, con indubbio nocumento per la persona; né, dato il tenore della norma che si pone all'esame della Corte, il Magistrato di Sorveglianza può ometterne l'applicazione sussistendo un preciso e diretto obbligo.

Fra l'altro è necessario — prima di affrontare partitamene i profili di contrasto della presente legge con il dettato costituzionale, intravisti e proposti da questo magistrato — effettuare una premessa: il dato letterale proprio dell'art. 15 comma 5 legge n. 189/2002 pone al Magistrato di Sorveglianza un obbligo di intervento *ex officio* che mal si coordina con il principio stigmatizzato dalla massima «*ne procedat iudex ...*», cardine dell'altro irrinunciabile principio di terzietà. Il citato articolo inoltre, nella rubrica, definisce l'espulsione ivi prevista come sanzione alternativa alla detenzione e rafforza tale enunciazione rivolgendosi proprio all'organo giudiziario preposto all'esecuzione della pena.

L'ambito di applicazione è così ben determinato: di esecuzione pena si tratta — ben oltre il *nomen* essendo stato individuato l'organo a tanto competente — più precisamente di misura alternativa alla detenzione in carcere, applicata su iniziativa d'ufficio, senza alcuna valutazione discrezionale riguardo alla pericolosità o alla sussistenza di un percorso di responsabilizzazione.

Viene così introdotto un metodo ed un criterio di gestione dell'esecuzione della pena del tutto avulso dai principi costituzionali cui in seguito ci si riferirà, senza tener conto — o addirittura prescindendo — dalle norme proprie dell'ordinamento penitenziario, interpreti dei più alti principi costituzionali in materia.

L'art. 15 su citato infatti testualmente recita: «nei confronti dello straniero ... è disposta l'espulsione».

Risulta così difficile — se non impossibile — coordinare, nell'applicazione, le norme sull'ordinamento penitenziario con il dettato della legge ora in critico esame: l'art. 1 legge n. 354/1975 comma 2 espressamente prevede che nel trattamento penitenziario non si operi in modo discriminatorio in ordine a «nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali ...».

Né la legge n. 189/2002 prevede deroghe all'ordinamento penitenziario o parziali abrogazioni di norme nel medesimo contenute.

Tant'è che il legislatore, ponendo l'obbligo di espulsione al magistrato di sorveglianza, non arriva ad intervenire sui poteri del Tribunale di sorveglianza che con pronunce camerale può ben proseguire nell'esame delle situazioni soggettive poste alla sua attenzione, anche accogliendo istanze dirette ad ottenere l'applicazione di misure più favorevoli alla stretta detenzione (semilibertà, affidamento in prova anche terapeutico, detenzione domiciliare nelle diverse opzioni) ove, ovviamente, ne ricorrano i presupposti.

Ora, rispetto alla fattispecie concreta su prospettata, ritiene questo remittente che possa ipotizzarsi una lesione insanabile dei principi costituzionali posti dagli artt. 3 e 27 Cost. anche in considerazione dell'irragionevole scelta legislativa compiuta, sotto diversi profili.

Il riferimento all'art. 3 Cost. non è operato avendo riguardo e ponendo a paragone la posizione del cittadino e quella dello straniero: la Corte opportunamente si è già pronunciata sul punto e del resto risulta di tutta evidenza la differenza intrinseca delle condizioni soggettive, per ciò stesso non paragonabili, con riferimento all'espulsione dallo Stato.

La diversità del trattamento sanzionatorio si riscontra invece sempre nell'ambito della stessa «categoria» di persone e cioè di persone non cittadine dell'Unione europea.

Il legislatore, infatti, espressamente riferendosi a «detenuti» esclude dall'obbligo di espulsione coloro che — pur con medesimi requisiti soggettivi — si trovino ad espiare la pena in misura alternativa alla detenzione.

Se quindi da un lato ben può affermarsi che la scelta legislativa è stata operata per rispondere all'esigenza di sfrontare la popolazione carceraria, dall'altro ancor più si evidenzia il contrasto con le norme dell'ordinamento penitenziario dirette a realizzare il precetto costituzionale di cui all'art. 27 Cost. nonché, in ultima analisi, il contrasto con l'art. 3 Cost. non potendosi assumere come «diversità» tale da giustificare un diverso trattamento senza lesione del principio di uguaglianza, quella costituita dalla differente collocazione del condannato: dentro un istituto penitenziario o fuori perché fruente di misura alternativa, appunto, o perché in attesa di esecuzione.

Fra l'altro la norma in esame, obbligando il magistrato di sorveglianza all'espulsione solo di persona identificata di cui si conosca la nazionalità — né potrebbe essere altrimenti — finisce per incrementare la clandestinità non avendo il condannato, per lo più, interesse all'espulsione e quindi non agevolando il processo identificativo: di qui, fra l'altro la censura di irragionevolezza.

Ma dove la norma posta all'esame di codesta Corte mostra ancora di più risvolti di incostituzionalità ed irragionevolezza è nella considerazione che a subire una non richiesta espulsione siano le persone la cui pericolosità sociale attenuata rispetto alla pericolosità di altri: non rientrano infatti nella previsione normativa coloro che hanno commesso reati rientranti nell'elencazione di cui all'art. 407 c.p.p., dall'alto contenuto trasgressivo.

Rispetto a questi condannati giustamente non viene sospeso alcun beneficio penitenziario — sussistendone i presupposti — essendo valutati alla stregua degli altri condannati né viene meno l'obbligo di elaborare trattamenti penitenziari consoni.

Si arriva così al paradosso di utilizzare risorse per persone che hanno mostrato una grave forza trasgressiva, eliminando dal contesto persone la cui pericolosità è in qualche modo contenuta.

Rimane quindi salvo il principio posto dall'art. 27 comma 2 Cost. per la parte più aggressiva e pericolosa dei condannati.

Ora il contrasto con il precetto costituzionale appare non altrimenti superabile se non con una pronuncia che quanto meno introduca la possibilità per il mag. Sorv. di valutare discrezionalmente la necessità di applicare, nel caso concreto, la sanzione alternativa in esame alla stregua delle altre misure alternative e comparativamente con queste, sussistendone i presupposti soggettivi ed oggettivi, nell'ambito di un procedimento che effettivamente garantisca i diritti della difesa, nel contraddittorio delle parti (al riguardo nell'attuale previsione non è dato ingresso al p.m.).

Nel caso in esame Hatout Mustapha è da tempo semilibero, si attiene alle prescrizioni contenute nel programma di trattamento e ha aspettative rispetto a vere e proprie misure alternative: l'espulsione interromperebbe il percorso positivo intrapreso.

Rilevante quindi, in modo univoco, nel presente procedimento, la questione proposta.

Per queste ragioni devono essere trasmessi gli atti alla Corte costituzionale ed il procedimento deve essere sospeso;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 ss. legge 11 marzo 1953 n. 87; 16, quinto comma, d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286, così come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189; 3, 27 della Costituzione;*

*Ordina la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale, disponendo la sospensione del procedimento 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 Bologna, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, alla Questura di Bologna.*

Bologna, addì 28 febbraio 2003

*Il magistrato di sorveglianza: LONGO*

03C0642

N. 392

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Vannucchi Gianfranco*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione e nullità del decreto di citazione a giudizio in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Accoglie l'eccezione sollevata dal difensore di Vannucchi Gianfranco e relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio per mancata indicazione delle circostanze su cui deve vertere l'esame dei testi *ex art. 20, comma 2, lett. c) d.lgs. n. 247/2002.*

Lo stesso difensore ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 247/2000:

mancato avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto di citazione, della facoltà di presentare prima della apertura del dibattimento, domanda di oblazione;

nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduta dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*

Ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulle questioni.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0643

N. 393

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Fantoni Sashia*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione e nullità del decreto di citazione a giudizio in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Dichiara nullo il decreto di citazione a giudizio ai sensi dell'art. 20, comma 2, lett. c) d.lgs. n. 247/2000.

Non accoglie l'eccezione di nullità sollevata dal difensore di Fantoni Sashia in relazione alla mancata indicazione «in forma chiara e precisa dell'enunciazione del fatto ex art. 552, comma 1, lett. c) poiché nel decreto di citazione a giudizio tale enunciazione, anche se in forma sintetica, evidenzia l'infrazione commessa.

Lo stesso difensore ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale:

1) mancata previsione nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 dell'avviso all'imputato, a pena di nullità del decreto stesso, della facoltà di presentare, prima dell'apertura del dibattimento, domanda di oblazione;

2) mancata previsione nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 del richiamo all'art. 415-bis c.p.p.

Ritiene non manifestamente infondate tali questioni di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1, della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulle questioni.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0644

N. 394

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Mecarelli Bernardo*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Vista l'eccezione sollevata dal difensore di Mecarelli Bernardo, relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduto dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*;

Vista altresì la conseguente eccezione di illegittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 che non prevede il richiamo all'art. 415-bis c.p.p., ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1, Cost.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0645

N. 395

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Randellini Nicola*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Respinge l'eccezione relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio sollevata dal difensore di Randellini Nicola e relativa alla mancata enunciazione del fatto, in «forma chiara e precisa» secondo l'art. 552, comma 1, lettera c), ritenendo che il fatto precisato, indica in modo chiaro, anche se sintetico, l'infrazione commessa.

Vista l'eccezione sollevata dallo stesso difensore, relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduta dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*;

Vista altresì la conseguente eccezione di illegittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 che non prevede il richiamo all'art. 415-*bis c.p.p.*, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1, Cost.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0646

N. 396

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Cimieri Patrizio Emanuele Carmine*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-*bis cod. proc. pen.* - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Vista l'eccezione sollevata dal difensore di Cimieri Patrizio Emanuele Carmine relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduto dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*, eccezione che è prelininare ad ogni altra;

Vista altresì la conseguente eccezione di illegittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 247/2000 che non prevede il richiamo all'art. 415-*bis c.p.p.*, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1, Cost.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0647

N. 397

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Serra Emiliano*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Dichiara la nullità del decreto di citazione a giudizio ai sensi dell'art. 20, comma 2, lettera c) d.lgs. n. 274/2000.

Vista l'eccezione sollevata dal difensore di Serra Emiliano, relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduto dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*;

Vista altresì la conseguente eccezione di illegittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 che non prevede il richiamo all'art. 415-bis c.p.p., ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24 e 97, comma 1, Cost.

*P. Q. M.*

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0648

N. 398

*Ordinanza del 17 dicembre 2002 emessa dal giudice di pace di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Cuomo Vincenzo*

**Processo penale - Procedimento dinanzi al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio disposto dalla polizia giudiziaria - Nullità del decreto in mancanza del previo avviso di conclusione delle indagini preliminari di cui all'art. 415-bis cod. proc. pen. - Mancata previsione - Indicazione solo numerica dei parametri costituzionali.**

- Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 97, primo comma.

IL GIUDICE DI PACE

Vista l'eccezione sollevata dal difensore di Cuomo Vincenzo relativa alla nullità del decreto di citazione a giudizio perché non preceduto dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari *ex art. 415-bis c.p.p.*;

Vista altresì la conseguente eccezione di illegittimità costituzionale nella normativa di cui al d.lgs. n. 274/2000 che non prevede il richiamo all'art. 415-bis c.p.p., ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 24, comma 2 e 97 comma 1, Cost.

P. Q. M.

*Dispone la sospensione del procedimento e l'invio del fascicolo alla Corte costituzionale per la decisione sulla questione.*

Firenze, addì 17 dicembre 2002

*Il giudice di pace: VANNUCCHI*

03C0649

N. 399

*Ordinanza del 10 marzo 2003 emessa dal Tribunale di Piacenza  
nel procedimento penale a carico di Esosa Stanley*

**Straniero - Espulsione amministrativa - Reato di trattenimento nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine di allontanamento impartito dal questore - Arresto obbligatorio in flagranza - Obbligo per il giudice di rilasciare all'atto di convalida dell'arresto il nulla osta all'espulsione - Partecipazione al processo dello straniero espulso subordinata ad autorizzazione amministrativa - Contrasto con le norme costituzionali che assicurano allo straniero lo svolgimento di una adeguata ed effettiva attività difensiva - Violazione delle norme costituzionali che prevedono l'obbligo per il giudice di espletare ogni opportuna indagine circa la sussistenza dell'impossibilità di accompagnamento immediato e di eventuali cause ostative all'espulsione - Contrasto con il principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 13, commi 3 e 13, 14, comma 5-ter, e 17, come modificati dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3, 10, 13, 24, 27 e 111.

IL TRIBUNALE

P R E M E S S O

che in data 26 febbraio 2003 il sig. Esosa Stanley nato a Benin City (Nigeria) il 27 settembre 1976 veniva tratto in arresto per la violazione dell'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998;

che l'arresto veniva convalidato e l'imputato veniva liberato, non essendo possibile l'adozione di misure cautelari;

che all'esito della convalida dell'arresto veniva disposto il nulla osta all'espulsione dal territorio dello Stato, il cui rilascio è obbligatorio ai sensi dell'art. 13, comma 3-bis, d.lgs. n. 286/1998;

che si procedeva con rito direttissimo e che il difensore — preliminarmente chiedeva un termine a difesa;

che il processo con rito direttissimo, trattandosi di imputato a piede libero, veniva rinviato all'udienza del 10 marzo 2003;

che in ipotesi quale quella del caso concreto l'espulsione dal territorio dello Stato prima della celebrazione del processo per il reato per cui si è proceduto all'arresto, viene, di fatto, a precludere all'imputato la possibilità di difendersi davanti al giudice naturale, impedendogli, ad esempio, di colloquiare con il difensore, di organizzare una linea difensiva ed in ogni caso di evidenziare l'esistenza dei «giustificati motivi» che, ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 costituiscono una esimente speciale, ed impediscono di considerare sussistente la violazione penale, oltre che — di fatto — di avanzare richiesta dei c.d. riti alternativi, così subordinando la garanzia di difesa prevista costituzionalmente dall'art. 24 della Costituzione alle esigenze «contingenti» poste alla base del provvedimento di espulsione. A tal fine si osserva come anche in presenza di reati di facile accertamento quali quelli in parola, l'imputato abbia il diritto di scegliere i percorsi difensivi più adeguati, in

primo luogo valutando l'opportunità, con l'ausilio del difensore, di accedere ai riti alternativi e in secondo luogo di predisporre una difesa articolata mediante la raccolta e l'indicazione di prove testimoniali o documentali, volte a dimostrare, ad es., la sussistenza di un giustificato motivo alla permanenza nel territorio dello Stato che attesti la liceità della condotta e renda insussistente il reato contestato;

che le considerazioni sopra svolte non vengono neutralizzate dalla previsione dell'art. 17 legge d.lgs. n. 286/1998 in quanto la possibilità per lo straniero espulso di rientrare nel territorio dello Stato per partecipare al processo appare, nel caso di procedimento per direttissima in cui sia stato concesso un breve termine al difensore, assolutamente impraticabile e del tutto inadeguata a garantire il diritto di difesa; a tal fine si pensi, come è avvenuto nel caso di specie, ad un processo rinviato di pochi giorni rispetto all'udienza di convalida cui è seguito il provvedimento di espulsione eseguito dal questore competente; è ben vero che l'imputato straniero (nel frattempo espulso) può rientrare nel territorio dello Stato, ma il ristretto termine fra l'udienza di convalida dell'arresto e la celebrazione del processo non gli consente — di fatto — di rientrare effettivamente nel territorio dello Stato né, in ogni caso, per gli evidenti limiti temporali, di organizzare una adeguata difesa colloquiando con il difensore, esponendogli, ad esempio, le ragioni della presenza in Italia per «giustificati motivi» previsti dalla stessa norma oggetto di contestazione.

In ogni caso, le violazioni al diritto di difesa sussistono anche in caso di giudizio direttissimo celebrato immediatamente dopo la convalida dell'arresto in quanto subito dopo il rilascio del nulla osta previsto dall'art. 13, comma 3-*bis*, d.lgs. n. 286/1998 lo straniero dovrebbe essere allontanato per l'esecuzione dell'espulsione, impedendogli di partecipare al giudizio penale e quindi, di difendersi nel caso in cui il processo prosegua per più udienze, ad esempio nel caso in cui non vi sia la disponibilità di alcuni testi e per tale adempimento si renda necessario un rinvio «tecnico» dell'udienza. Pertanto il diritto di difesa riconosciuto al cittadino extracomunitario imputato della violazione prevista dall'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 secondo quanto previsto dall'art. 17 cit. risulta del tutto fittizio e illusorio, e come tale, assolutamente inadeguato a garantire l'effettivo esercizio di tale diritto; da ultimo si aggiunga che la previsione del citato art. 17 è limitata «per il tempo strettamente necessario per l'esercizio del diritto di difesa, al solo fine di partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza», con ulteriore ed evidente disparità di trattamento rispetto al cittadino italiano, il quale, può, colloquiando anche preliminarmente al giudizio con il proprio difensore meglio organizzare la propria difesa.

La norma di cui all'art. 17 della legge citata preclude, inoltre, al giudice del processo la diretta esplicazione di attività volte all'acquisizione di prove, quali l'accompagnamento coattivo dell'imputato *ex art.* 490 c.p.p., e sottrae al medesimo giudice la possibilità di valutare la sussistenza di valide ragioni per assicurare la presenza dell'imputato nel processo stesso, per garantire l'esercizio effettivo del diritto di difesa, per consentire all'imputato di prospettare i mezzi istruttori necessari ad articolare la difesa ammissibili e rilevanti al fine di emettere una decisione giusta, senza dimenticare che resterebbe paralizzato o limitato l'esercizio dei poteri *ex art.* 507 c.p.p., comunque subordinati e conseguenti all'esaurimento delle acquisizioni probatorie proposte dalle parti. Pertanto, come già osservato in altre ordinanze di costituzionalità, il problema della forzata assenza dell'imputato dal processo come si ricava dalle norme in esame, non sembra poter trovare adeguato rimedio attraverso una attività di interpretazione estensiva della legge in esame, che consenta di renderla più aderente ai valori costituzionali, ipotizzando che il giudice abbia il potere di consentire all'imputato di trattarsi nel territorio dello Stato per il tempo necessario alla trattazione del processo relativo alla violazione per cui si è proceduto all'arresto, in quanto una simile possibilità interpretativa è infatti espressamente preclusa dal regime dettato dal novellato art. 13, d.lgs. n. 286/1998. La disposizione normativa — nel testo modificato — nel regolare i rapporti tra attività amministrativa ed attività giurisdizionale nel caso in cui il prefetto debba procedere alla espulsione di un cittadino straniero libero o liberato, a carico del quale penda un procedimento penale — stabilisce che il giudice ha la possibilità di bloccare il provvedimento di espulsione nelle sole ipotesi di «... inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o di imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa». Da ciò deriva che il giudice mentre può consentire la presenza nel processo solo per garantire le esigenze dell'accusa pubblica o privata, non può farlo per assicurare l'esercizio effettivo del diritto di difesa ed il conseguente contraddittorio fra le parti.

Da ultimo si osserva come tale disciplina — sicuramente limitativa del diritto di difesa del cittadino extracomunitario — si colloca in contrasto stridente con la posizione dell'imputato «cittadino italiano» al quale il legislatore nazionale ha recentemente esteso maggiori garanzie al fine di rendere reale ed effettivo il diritto di difesa. Il giusto procedimento ai sensi del novellato art. 111 Cost., è quello che si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale e nel quale la persona accusata di un reato dispone

del tempo e delle condizioni necessarie per preparare la sua difesa, ha la facoltà davanti al giudice di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore, è assistita da un interprete se non parla la lingua utilizzata nel processo. La procedura ipotizzata per lo straniero immediatamente espulso prima della conclusione del processo si pone, a parere di questo giudice, in palese contraddizione con il modello di processo delineato nella norma costituzionale richiamata, stante la partecipazione solo «virtuale» al processo da parte dell'imputato e l'impossibilità di articolare e realizzare una effettiva e tempestiva difesa e di farlo in condizioni di parità con l'accusa. Sussiste un ulteriore profilo che induce questo giudice a dubitare della costituzionalità della legge richiamata: esso riguarda il rapporto ed il raccordo tra i provvedimenti della autorità amministrativa e quelli della autorità giudiziaria. Stabilire che l'esercizio di facoltà processuali difensive è materia sottratta alla valutazione del giudice del processo e rimessa invece alla valutazione del questore — organo dell'amministrazione e non della giurisdizione — è soluzione legislativa in evidente contrasto con il principio affermato dall'art. 104 Cost., che configura la magistratura quale «ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere».

Ad avviso di questo giudice, così come evidenziato in altre circostanze da parte dei giudici di merito, tale disparità non può essere giustificata alla luce del «criterio di ragionevolezza» elaborato dalla Corte costituzionale in quanto la sottoposizione a procedimento penale in qualità di imputato non può considerarsi situazioni in sé non diversa a seconda che si abbia o meno la qualifica di cittadino extracomunitario o di cittadino italiano; si ritiene, pertanto, da parte di questo giudice, che dalla concreta applicazione della legislazione citata risulti una palese violazione del diritto di difesa dell'imputato straniero nella misura in cui non consente un reale ed effettivo esercizio di una prerogativa costituzionalmente riconosciuta; va inoltre osservato come, in ogni caso, le ipotizzabili attività difensive potrebbero essere predisposte con evidente difficoltà da un imputato lontano dal territorio dello Stato, per il quale il rientro nel territorio dello Stato potrebbe essere ostacolato o reso impossibile anche dalla scarsità o dalla mancanza di mezzi economici. La formulazione dell'art. 17, pertanto, non assicura — nei fatti — una concreta possibilità di effettiva difesa mentre l'art. 24 Costituzione — affermando la possibilità per tutti di agire in giudizio a tutela dei diritti e degli interessi legittimi — mira a concretizzare e quindi rendere effettivo, il diritto di difesa.

Non si può non evidenziare, infine, come l'allontanamento immediato e coattivo dal territorio dello Stato si sostanzia — di fatto — nella anticipazione di effetti negativi in danno del cittadino extracomunitario a prescindere dall'esito del processo ed in particolare dalla possibilità che venga emessa una sentenza di assoluzione in esito al dibattimento e quindi, in definitiva, di accertare se la presenza nel territorio dello Stato nonostante la previsione di un decreto di espulsione, fosse o meno giustificata dai «motivi» previsti come causa di giustificazione dalla stessa norma violata.

L'art. 27 della Costituzione precisa che l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva, con la conseguenza che il legislatore ordinario ha l'obbligo di regolamentare i processi e gli istituti processuali in modo tale da evitare che il soggetto coinvolto nella vicenda processuale debba subirne gli effetti negativi anticipati rispetto al momento dell'accertamento di specifiche responsabilità.

La normativa in esame prevedendo l'esecuzione coattiva ed immediata della espulsione, si colloca in palese contrasto con tali principi, in quanto non tiene conto — almeno sul piano pratico — della possibilità che l'imputato venga assolto dal reato ascritto e che venga di conseguenza affermata (ad esempio accertando che lo stesso si era trattenuto nel territorio dello Stato per assistere un congiunto gravemente ammalato) — ad espulsione già avvenuta — la legittimità della sua permanenza nel territorio dello Stato.

*P. Q. M.*

*Ritenendo non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 13, comma 3, 13, comma 13, 14, comma comma 5-ter e 17 del d.lgs. n. 286/1998 come modificati dalla legge n. 189/2002 in relazione agli artt. 3, 10, 13, 24, 27 e 111 Cost., che impongono la ragionevolezza della discrezionalità legislativa anche nella scelta della procedura da adottarsi per la restrizione e la convalida della restrizione della libertà personale, e assicurano il diritto di difesa effettivo a tutte le persone;*

*3, 10 e 111 Cost., che prevedono l'obbligo del giudice di espletare ogni opportuna indagine per accertare la verità, nella specie relativamente alla sussistenza dell'impossibilità di accompagnamento immediato;*

3, 10 e 111 Cost., che prevedono l'obbligo del giudice di espletare ogni opportuna indagine per accertare la verità, nella specie relativamente all'esistenza delle eventuali cause ostative all'espulsione;

*oltre che per gli argomenti meglio illustrati in motivazione.*

*Dispone ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.*

*Dispone, altresì, che la cancelleria provveda alla notificazione dell'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, all'imputato, al difensore ed al Pubblico ministero, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alla comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Piacenza, addì 10 marzo 2003

*Il giudice monocratico: BERSANI*

03C0650

N. 400

*Ordinanza del 12 febbraio 2003 emessa dal Tribunale di Milano  
nel procedimento penale a carico di Berlusconi Silvio ed altri*

**Reati e pene - Delega al Governo per la riforma del diritto societario - Disciplina degli illeciti penali ed amministrativi riguardanti le società commerciali - Falsità in bilancio - Principi e criteri direttivi - Necessità, ai fini della sussistenza del reato, che le informazioni false od omesse siano rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative - Necessità di idonei parametri per i casi di valutazioni estimative - Carezza di principi e criteri direttivi effettivamente idonei ad orientare l'attività normativa del Governo.**

- Legge 3 ottobre 2001, n. 366, art. 11, comma 1, lett. a), n. 1.
- Costituzione art. 76.

**Reati e pene - False comunicazioni sociali - Previsione di soglie di punibilità - Indeterminatezza della norma incriminatrice - Violazione del principio di tassatività della fattispecie penale - Lesione del principio di eguaglianza sotto diversi profili - Violazione del principio della riserva assoluta di legge - Contrasto con la normativa comunitaria in materia.**

- Codice civile art. 2621, commi 3 e 4, come modificati dal d.lgs. 11 aprile 2002, n. 61.
- Costituzione artt. 3, 25, 76 e 117, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE 17 dicembre 1997, ratificata con legge 29 settembre 2000, n. 300.

#### IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale nei confronti di Berlusconi Silvio più tre, ha emesso la seguente ordinanza.

Sulle eccezioni di incostituzionalità ed in via subordinata di rimessione alla Corte di giustizia europea, proposte dal p.m. nel corso delle udienze 30 ottobre 2002 e 5 dicembre 2002;

Sentiti i difensori, che hanno chiesto il rigetto delle richieste dal p.m. e la pronuncia di sentenza di non doversi procedere nei confronti degli imputati perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato od in subordine per prescrizione;

Lette le memorie e gli altri atti prodotti dalle parti;

## O S S E R V A

Il pubblico ministero ha eccepito l'incostituzionalità degli artt. 2621 e 2622 c.c., come introdotti dal decreto legislativo n. 61/2002, sotto i profili che verranno di seguito esaminati; in via subordinata ha chiesto di adire in via incidentale la Corte di giustizia europea perché dichiari che la normativa introdotta dal citato decreto non è adeguata a sanzionare i fatti di falso in bilancio, commessi anteriormente alla entrata in vigore del decreto stesso.

## A) I denunciati profili di incostituzionalità.

1. — Contrasto dell'art. 2621 c.c. con l'art. 8 della Convenzione OCSE 17 dicembre 1997, ratificata con legge n. 300/2000, in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., sotto il profilo della violazione dell'obbligo di incriminazione di qualsivoglia forma di manipolazione contabile ovvero dell'incompatibilità della nuova disciplina con gli obblighi internazionali.

La Convenzione OCSE 17 dicembre 1997, sulla «lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni commerciali internazionali», introduce, all'art. 8, «Disposizioni in materia di contabilità», prevenendo, al comma 1, che «Per combattere la corruzione dei pubblici ufficiali stranieri in modo efficace, ciascuna Parte deve adottare le misure necessarie, nel quadro delle proprie leggi e regolamenti concernenti la tenuta di libri e scritture, la diffusione di rendiconti finanziari, le norme sulla contabilità e la verifica dei conti, per vietare la istituzione di contabilità fuori bilancio, l'effettuazione di operazioni non registrate o non adeguatamente identificate, l'iscrizione di spese inesistenti, l'iscrizione di passività il cui oggetto sia indicato in modo scorretto e l'uso di documenti falsi, da parte di imprese soggette a dette leggi e regolamenti, allo scopo di corrompere pubblici ufficiali stranieri o di occultare tale corruzione».

Aggiunge il comma 2 che «ciascuna Parte deve prevedere sanzioni civili, amministrative o penali efficaci, proporzionate e dissuasive per tali omissioni e falsificazione di libri e scritture contabili e delle comunicazioni finanziarie di tali imprese».

Osserva il p.m. che l'art. 8, comma 1, si configura come un obbligo costituzionale espresso di incriminazione (per il richiamo contenuto nell'art. 117, comma 1, Cost.) ed impone il divieto di qualsivoglia forma di manipolazione contabile, cosicché la nuova normativa appare con esso contrastante, soprattutto nella previsione di una «zona franca» costituita dal sistema delle soglie di punibilità.

Quest'ultimo rilievo appare al tribunale fondato, ma per economia di trattazione lo si valuterà trattando il punto 3) dell'eccezione in esame, laddove viene denunciato il meccanismo delle soglie per contrarietà ai principi costituzionali.

Deve invece pacificamente escludersi che la convenzione OCSE imponga un obbligo di incriminazione, lasciando espressamente il comma 2 il legislatore interno libero nella scelta tra sanzione penale, amministrativa o civile, purché adeguata, ovvero proporzionata, efficace e dissuasiva. Peraltro nel caso concreto il legislatore italiano ha esercitato proprio l'opzione penale: il discorso si accentra pertanto sul giudizio di adeguatezza del sistema normativo così introdotto, oggetto del punto 2) delle eccezioni del p.m.

2. — Contrasto dell'art. 2621 c.c. con l'art. 8, comma 2, della Convenzione OCSE citata, l'art. 5 T.CE, le direttive CEE n. 78/660, 83/349, 90/605, il principio affermato con sentenza della Corte di giustizia europea del 29 settembre 1998, nonché con i principi affermati nella sentenza 21 dicembre 1989, 13 luglio 1990, 26 settembre 1996 (in ordine alla concreta adeguatezza della norma penale sotto il profilo sostanziale e procedurale), con gli artt. 41, 47 e 117, comma 1 e 2 lettera e), Cost., sotto il profilo dell'inadeguatezza/incompatibilità della norma a tutelare il bene giuridico della trasparenza e veridicità della contabilità dell'impresa.

Rileva il p.m. che sia l'ordinamento internazionale sia quello comunitario, compresa la Corte di giustizia europea, sia la Costituzione esigono la massima tutela del mercato, della concorrenza e del risparmio, ed impongono l'introduzione di norme adeguate, e tale certamente non è una disposizione, quale l'art. 2621 c.c., che affida la tutela di primari beni giuridici di rilievo costituzionale ad un'ipotesi contravvenzionale con termini di prescrizione insufficienti, con irrilevanza dei comportamenti che non superino le soglie di punibilità e che non siano sorretti dal dolo specifico.

Non vi è dubbio che sia la Convenzione OCSE sia le direttive comunitarie in materia di formazione e deposito dei bilanci, impongono, come riconosciuto esplicitamente dalla stessa Corte di giustizia europea, l'adozione di sanzioni dotate di effettività e capacità dissuasiva: ma deve subito rilevarsi che una questione di globale inadeguatezza delle disposizioni sanzionatorie previste dall'art. 2621 c.c. appare inammissibile, perché si traduce in una richiesta

di intervento *in malam partem*, contrastante con il principio costituzionale di legalità, in relazione alla competenza esclusiva da riconoscersi al legislatore nella configurazione delle fattispecie di reato e nella predeterminazione delle relative sanzioni.

Tale principio, costantemente affermato dalla Corte costituzionale, è stato di recente ribadito in materia di tutela ambientale, laddove, dichiarando inammissibile la questione relativa alla pretesa illegittimità, (a fronte di richiamati obblighi comunitari di tutela) della depenalizzazione di precedenti norme incriminatrici, la stessa Corte ha riaffermato l'inammissibilità delle «questioni che tendono ad introdurre, o reintrodurre, figure di reato e aggravamenti di pena, chiedendo una pronuncia che esula dai poteri spettanti a questa Corte, giacché il potere di creare fattispecie penali o di aggravare le pene è esclusivamente riservato al legislatore, in forza del principio di stretta legalità dei reati e delle pene, sancito dall'art. 25, comma 2 della Costituzione» (sent. n. 330/1996; lo stesso principio è affermato anche nella ord. n. 392/1998, sullo smaltimento dei rifiuti, e nella sent. n. 49/2002, in materia penale tributaria).

Invero da una valutazione di inadeguatezza dello strumento contravvenzionale in esame non potrebbe certamente scaturire la creazione di una norma *ex novo* da parte della Corte costituzionale, che in tal modo si sostituirebbe totalmente al legislatore, ma nemmeno il ripristino della precedente normativa, che, oltre ad avere effetti *in malam partem* sulle posizioni soggettive, vanificherebbe tutte le scelte del legislatore in materia di ridefinizione delle figure di reato, implicando un riassetto di tutto il sistema penale della falsità delle comunicazioni sociali secondo una linea criminale diversa da quella adottata dalla legge (sul punto, ancora, sent. n. 49/2002, che ha motivato l'inammissibilità di un intervento diretto a rendere punibile la condotta di mera annotazione di false fatture, oltre che con il principio della riserva di legge, anche con l'intangibilità delle opzioni di politica criminale del legislatore).

Né può ritenersi, come traspare dalle parole del p.m., che il principio di diretta applicabilità del diritto comunitario e forse anche internazionale, *ex art. 117 Cost.*, possa venire ad integrare il principio di riserva di legge e quindi a rendere ammissibili, per tale via, interventi *in malam partem* a prescindere dalla fondatezza di tale prospettazione, sta di fatto che sia le direttive comunitarie in materia di formazione e deposito dei bilanci, sia la citata convenzione OCSE in materia di trasparenza della contabilità, fanno rinvio al legislatore nazionale per la predisposizione degli strumenti e delle tecniche di tutela, pur nel rispetto del principio di adeguatezza, con la conseguenza che non esistono disposizioni di diretta applicabilità che potrebbero, in ipotesi, fondare la tesi sopra indicata.

3. — Contrasto dell'art. 2621, comma 3 e 4, c.c. con gli artt. 3 e 25, comma 2, Cost., sotto il profilo della carenza di tassatività della norma incriminatrice e della conseguente disparità di trattamento, con riferimento alle soglie di punibilità (qui, per chiarezza di esposizione, viene anche preso in considerazione il contrasto della previsione di soglie con la Convenzione OCSE, proposto dal p.m. nel punto 1).

La questione relativa alle soglie di punibilità richiede un discorso a sé stante, perché, a differenza degli altri profili sopra esaminati, è suscettibile, qualora se ne ravvisasse la non manifesta infondatezza, di essere sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza ritiene ammissibile il sindacato di costituzionalità, anche in *malam partem* in ordine alle «norme di favore», ovvero quelle norme caratterizzate dall'effetto giuridico di escludere od attenuare la responsabilità penale a «favore» dell'agente. L'invalidazione di simili disposizioni non si traduce infatti in una configurazione di nuove fattispecie penali, bensì ha l'effetto di ricondurre alle norme penali comuni casi che la norma impugnata vi abbia, in ipotesi arbitrariamente, sottratto (*cf.* sul punto la sentenza n. 148/1983, che ha esplicitamente aperto lo spazio al sindacato sulle norme penali di favore; *cf.* anche ordinanza n. 297/1997 e, seppure implicitamente, sentenza n. 317/1996).

Nel caso concreto è evidente che l'abolizione delle soglie di punibilità non determinerebbe la creazione di una nuova norma penale ma avrebbe l'effetto di ricondurre il regime penale dei fatti di falsità rimasti al di sotto delle soglie nell'ambito delle norma generale prevista dallo stesso art. 2621 c.c.

La questione è inoltre rilevante nel giudizio in corso. Invero il pubblico ministero, riformulando l'imputazione per adeguarla alla nuova normativa (dapprima qualificandola *ex art. 2622* e poi, preso atto della mancanza di querela, *ex art. 2621 c.c.*), non ha contestato il superamento delle soglie, circostanza che nemmeno potrebbe ritenersi contestata implicitamente, atteso il tenore delle imputazioni che, attribuendo il valore delle omissioni oggetto del reato a più annualità, non consente, tramite il raffronto con i bilanci, di considerare all'evidenza superate le soglie in relazione alle singole annualità.

In tale situazione l'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità relativa alle soglie verrebbe inevitabilmente ad incidere sulla formula di proscioglimento che il tribunale deve adottare: invero sulla base dell'attuale normativa il giudice, in mancanza di contestazione di uno degli elementi costitutivi della fattispecie (il superamento delle soglie), dovrebbe prosciogliere gli imputati perché il fatto non è più previsto dalla legge come

reato, mentre, in caso di illegittimità delle soglie, si dovrebbe addivenire ad una pronuncia di prescrizione del reato contravvenzionale (ed infatti non a caso le parti, che anche antecedentemente alla proposizione delle questioni di costituzionalità avevano rassegnato le proprie conclusioni al tribunale, avevano differentemente concluso il p.m. nel secondo senso ed i difensori in via principale nel primo).

Tale profilo è stato espressamente considerato dalla citata sentenza della Corte n. 148/1983, che ha ricondotto la rilevanza delle questioni di costituzionalità non solo all'esito del giudizio ma anche alla individuazione del fondamento normativo della soluzione, affermando espressamente: «Indipendentemente dalla sorte degli imputati, è indubbia che nella prospettiva del giudice *a quo*, cioè del promotore degli incidenti in questione, anche le pronunce concernenti la legittimità delle norme penali di favore influiscano o possano influire sul conseguente esercizio della funzione giurisdizionale. In primo luogo, l'eventuale accoglimento delle impugnative di norme siffatte verrebbe ad incidere sulle formule di proscioglimento o, quanto meno, sui dispositivi delle sentenze penali ... E conviene aggiungere che la pronuncia della Corte non potrebbe non riflettersi sullo schema argomentativo della sentenza penale assolutoria, modificandone la *ratio decidendi*: poiché in tal caso ne risulterebbe alterato — come è stato esattamente notato in dottrina — il fondamento normativa della decisione, pur fermi restando i pratici effetti di essa».

Così risolti positivamente i problemi di ammissibilità e rilevanza della questione in esame, occorre passare a valutarne i profili di fondatezza.

Come è noto, l'art. 11 della legge delega, al comma 1, lettera *a*) n. 1, prescriveva all'esecutivo, tra l'altro, di precisare che «le informazioni false od omesse devono essere rilevanti e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative ... prevedere idonei parametri per il caso di valutazioni estimative».

Nella riformulazione degli artt. 2621 e 2622 c.c. il decreto legislativo prevede l'esclusione della punibilità «se le falsità o le omissioni non alterano in modo sensibile la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società» e comunque «se le falsità o le omissioni determinano una variazione del risultato economico di esercizio, al lordo delle imposte, non superiore al 5 per cento o una variazione del patrimonio netto non superiore all'1 per cento»; ancora, in ogni caso «il fatto non è punibile se conseguenza di valutazioni estimative che, singolarmente considerate, differiscono in misura non superiore al 10 per cento di quella corretta».

La previsione che subordina la sussistenza del reato ad una alterazione «sensibile» della realtà, contenuta sia nella delega che nel decreto legislativo, appare connotata da indeterminatezza e pertanto contrasta con il principio di tassatività previsto dall'art. 25 Cost. e con quello di uguaglianza previsto dall'art. 3 Cost., in quanto da un lato lascia al giudice il compito, svincolata da ogni parametro prefissato, di darvi concretezza e dall'altro lascia spazio a contrastanti soluzioni giurisprudenziali: si tratta infatti di una formulazione così astratta che risulta impossibile attribuirvi un contenuto, oggettivo, coerente e razionale, con conseguente inevitabile arbitrarietà della sua concreta applicazione.

Quanto all'introduzione delle soglie numeriche, la formulazione della legge delega, con riferimento sia alle falsità ed omissioni sia alle valutazioni, è assolutamente generica tanto da apparire come una delega «in bianco», e pertanto contrastante con l'art. 76 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui la legge delega deve contenere principi (ovvero le norme fondamentali della nuova disciplina) e criteri (ovvero le modalità da seguire e gli scopi da raggiungere) direttivi effettivamente idonei ad orientare l'attività normativa del Governo. La previsione di generiche «soglie quantitative» senza alcuna determinazione di qualsivoglia parametro di riferimento non è suscettibile di indirizzare in alcun modo l'attività normativa del legislatore delegato, il cui ambito di intervento risulta pertanto in concreto sganciato da ogni criterio prefissato.

La previsione contenuta nel decreto inoltre, proprio in quanto esulante dalla previsione della legge delega, viola anche il principio della riserva assoluta di legge (artt. 25, commi 2, e 76 Cost.), in base al quale si esclude che decreti governativi possano integrare il contenuto precettivo della norma penale, in mancanza di direttrici fissate nella delega.

Il legislatore delegato ha attuato l'indicazione vaga e generica della delega procedendo alla tipizzazione delle soglie di rilevanza e spingendosi sino alla previsione di soglie percentuali, non fornendo alcuna spiegazione sui criteri di questa scelta se non, per quanto concerne la soglia del cinque per cento del risultato di esercizio, il richiamo contenuto nella Relazione governativa) a quanto sarebbe stato ritenuto corretto dalla Security and Exchange Commission negli Stati Uniti, informazione peraltro non veritiera, posto che tale autorità non solo

non ha avallato quel margine di tolleranza seguito per prassi da alcune società di revisione nel sindacato sulle valutazioni di bilancio (e comunque escluso per le ipotesi di frode), ma ne ha fatto oggetto di specifica censura, rigettando esplicitamente, come irragionevole ed in contrasto con il diritto statunitense, ogni pretesa di fissare quella o qualsiasi altra soglia quantitativa e ritenendo anzi rilevanti le falsità relative anche a poste di bilancio quantitativamente piccole (*cf.* SEC Staff Accounting Bulletin, n. 99, 14 agosto 1999).

Per quanto riguarda le valutazioni, la relazione governativa motiva la soglia del 10 per cento affermando di averla «mutuata» dalla recente normativa penale tributaria: con ciò non rimanendo sul terreno della materia della delega, ovvero la disciplina delle false comunicazioni sociali ed anzi fondando su una diversa materia il potere discrezionale conferito al Governo, e pertanto utilizzando criteri tecnico-normativi estranei e non pertinenti l'oggetto della delega (e comunque fondati su presupposti non assimilabili, posto che l'evasione di imposta è comunque correlata direttamente all'entità del mendacio che sottrae la base imponibile).

Tale scelta quindi, disancorata da ogni motivazione sulla sua commisurazione ed adeguatezza rispetto a valutazioni di discrezionalità tecnica, appare poi in concreto arbitraria ed in aperto contrasto con ogni canone di ragionevolezza, *ex art.* 3 Cost.: a fronte del preciso fine di «salvaguardare quella fiducia che deve poter essere riposta da parte dei destinatari nella veridicità dei bilanci e delle comunicazioni dell'impresa organizzata in forma societaria» (così la relazione governativa) vengono esclusi dalla rilevanza penali fatti suscettibili di pregiudicare gravemente la capacità informativa delle comunicazioni sociali.

Si consideri infatti che possono rimanere al di sotto delle soglie falsificazioni di poste che, seppure di per sé superiori alla «franchigia» prevista, vengano «pareggiate» con altre, con la conseguenza che risultati finali apparentemente leciti possono essere in realtà il frutto di significative alterazioni, la cui combinazione e reciproca neutralizzazione consente di evitare la sanzione penale in situazioni in cui le dimensioni della falsità commessa possono essere di rilevanti proporzioni e quindi gravemente lesive dell'interesse protetto dalla norma.

È evidente che i parametri proposti, lungi dall'aver l'effetto di evitare la punibilità di comportamenti scarsamente offensivi, si traducono in un'offerta di impunità a coloro che più abilmente, anche sfruttando le dimensioni dell'impresa, pongano in essere alterazioni assai sensibili della rappresentazione patrimoniale, economica e finanziaria della società: in sostanza la responsabilità penale non viene a dipendere dallo spessore del mendacio rapportata alle esigenze informative del destinatario (e quindi al bene oggetto della tutela penale), ma da fattori che sono sganciati dal processo lesivo degli interessi.

Il meccanismo delle soglie appare inoltre contrastante con il più volte menzionato art. 8 della Convenzione OCSE: lo stesso Commentario alla Convenzione (adottato insieme al testo convenzionale da parte della Conferenza negoziale) evidenzia come l'attuazione degli obblighi in materia di contabilità sia «importante al fine dell'efficacia globale della lotta contro la corruzione nelle operazioni economiche internazionali».

Detta norma, espressamente riferita alle disposizioni nazionali in materia di contabilità, è essenzialmente diretta ad impedire o scoraggiare la costituzione di fondi neri, od altri falsi in bilancio, utilizzabili a fini di corruzione: non è chi non veda come essa si attagli ai fatti contestati nel presente giudizio, che si sostanziano appunto nella creazione di riserve occulte (capo *a*).

Ora se le prescrizioni in materia di contabilità hanno l'evidenziata funzione di controllo e di trasparenza, in quanto i possibili comportamenti in violazione vengono ritenuti prodromici ai fatti di corruzione, è evidente come tale funzione sia suscettibile di essere compromessa da qualunque alterazione dei dati contabili, a prescindere da ogni suo rapporto con il risultato economico od il patrimonio della società ed a prescindere dalla misura del danno cagionato, ed a maggior ragione allorché, come nel caso di specie, è prevista una soglia in misura proporzionale, e quindi suscettibile di portare a risultati, pur al di sotto della soglia, molto rilevanti.

L'introduzione delle soglie di punibilità è pertanto in aperto contrasto con il disposto della Convenzione OCSE, ratificata dallo Stato con legge n. 300/2000, e conseguentemente viola il principio stabilito dall'art. 117, comma 1, Cost., in base al quale la legislazione statale e regionale deve rispettare non solo la Costituzione, ma anche, espressamente, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale: il contenuto minimo di tale disposizione, a prescindere dalla sua discussa idoneità ad alterare il sistema delle fonti, è costituito dall'obbligo, per il legislatore interno, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale, ora comprensivi di quelli derivanti dalla stipulazione di trattati.

4. — Contrasto tra l'art. 2622, comma 1, 2, 4 e 5, c.c., con l'art. 8 della Convenzione OCSE, le direttive CEE ed i principi della Corte di giustizia europea sopra citati, nonché con gli artt. 3, 24, 41, 47, 76, 112, 117, commi 1 e 2 lett. *e*), Cost., per:

irrinunciabilità da parte dello Stato alla procedibilità d'ufficio in considerazione della rilevanza costituzionale dei beni giuridici tutelati dalla norma nonché dagli obblighi derivanti dal diritto comunitario ed internazionale.

Osserva il p.m. che la tutela del singolo socio o creditore appare del tutto sussidiaria rispetto alla tutela della trasparenza e correttezza contabile; inoltre da un lato l'idoneità ad indurre in errore è riferita a tutti i destinatari della comunicazione (anche non soci e creditori) mentre l'evento costitutivo del danno patrimoniale è limitato alla sola cerchia dei soci e dei creditori. La scelta di rinunciare alla procedibilità d'ufficio, e quindi di attenuare la portata dell'art. 112 Cost., deve essere frutto di un bilanciamento di interessi, che deve essere logico e razionale, nonché coerente con il sistema complessivo: nel caso concreto l'opzione della perseguibilità a querela sarebbe del tutto ingiustificata, essendo tra l'altro il fatto meno grave perseguibile d'ufficio e quello più grave procedibile a querela.

Tale questione, all'evidenza rilevante nel giudizio (laddove proprio la mancata presentazione di querela ha impedito la procedibilità per il reato di cui all'art. 2622 c.c., inizialmente contestato dal p.m.) non appare fondata. La premessa da cui partire non può che essere la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui «la scelta di subordinare, mediante la perseguibilità a querela, la persecuzione di certi reati alle determinazioni delle parti private offese risponde ad esigenze di vario ordine, non necessariamente connesse alla minore gravità degli illeciti, e sottende a bilanciamenti di interessi e valutazioni di politica criminale spesso assai complesse, rispetto alle quali deve perciò riconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità, non sindacabile da questa Corte se non affetta da manifesta irrazionalità» (Corte cost. n. 294/1987; il principio è stato di recente richiamato dalla ordinanza n. 91/2001).

Nel caso concreto appare indubbia (e confermato dalla relazione governativa al decreto legislativo) che le due fattispecie di reato (artt. 2621 e 2622 c.c.) siano in un rapporto di progressione criminosa, laddove la verifica dell'evento di danno viene a concretizzare ed attualizzare il pericolo, già preso in considerazione in via generale e anticipata, dalla norma contravvenzionale: mentre infatti il pericolo della falsa informazione prevista dalla contravvenzione insorge nei confronti di soci e pubblico, il danno come elemento costitutivo del delitto è la concretizzazione del pericolo solo nei confronti di categorie determinate di soggetti (soci e creditori).

Il meccanismo di perseguibilità a querela, in quanto derivante da tale dimensione privatistica del danno (come tale tipicamente disponibile), può essere ritenuto opinabile ma non appare certamente incongruo, ed è anzi conforme alla tecnica di tutela prevista per altre figure di reato, quali i delitti contro il patrimonio mediante frode: mentre la peculiarità del caso in esame, ovvero la circostanza che l'art. 2622 non tutela la generalità dei soggetti danneggiati, potrebbe essere causa di irragionevole pregiudizio per i terzi non appartenenti alle categorie ivi contemplate soltanto qualora non fosse prevista un'autonoma perseguibilità della condotta di falso *ex art.* 2621 c.c. in caso di originaria mancanza o successiva remissione di querela.

In sostanza i profili di irragionevolezza denunciati dal p.m. potrebbero essere fondati solo qualora, in presenza di un interesse pubblico alla trasparenza o un interesse privato di terzi non contemplati dal 2622, vi fosse un vuoto di tutela; ma così non è, essendo per tali ipotesi espressamente previsto un regime di procedibilità d'ufficio.

In subordine, irragionevolezza della discriminazione introdotta dal legislatore tra le persone offese, anche in considerazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale, ravvisandosi disparità di trattamento tra la posizione di soci e creditori da un lato e dall'altro quella di altri terzi eventualmente danneggiati, tra cui la stessa società.

Tale questione, a prescindere da una problematica valutazione sulla fondatezza (la lamentata disparità di trattamento non attiene infatti alla condizione di procedibilità dell'azione penale bensì consegue ad una precisa scelta di diritto penale sostanziale di configurazione della nuova fattispecie di reato, delimitando il danno penalmente rilevante a quello subito da soci e creditori, che sono tutti legittimati alla proposizione della querela), non è rilevante nel processo.

Alla luce della configurazione dell'accusa non appare infatti concreta od attuale l'identificazione di eventuali terzi danneggiati ma esclusi dal diritto di querela: non la società, che non si comprende quale pregiudizio possa avere in concreto subito dalla costituzione dei contestati fondi neri, in ipotesi accusatoria serviti per ottenere maggiori vantaggi nell'ambito dell'attività esercitata, e nemmeno i concorrenti, menzionati dal p.m., che, causa dell'illecito impiego dei fondi neri per alterare il mercato radiotelevisivo, sarebbero stati esclusi dal piano di assegnazione delle frequenze: si tratta infatti, all'evidenza, di un danno eventualmente derivante dal successivo impiego illecito dei fondi neri (ad esempio dalla corruzione) ma certamente non derivante in via diretta dall'ipotizzato falso in bilancio.

Violazione dell'art. 76 Cost. per carenza di potere delegato in riferimento alla statuizione di cui al comma 2 dell'art. 2622 c.c., che estende la perseguibilità a querela anche in caso di concorso formale, mentre normalmente quei reati, in presenza di determinate aggravanti, sono perseguibili d'ufficio.

Tale questione è palesemente priva di rilevanza, non essendo contestati nel giudizio né apparendo in astratto ravvisabili altre ipotesi di delitto integrate dai fatti oggetto del reato di false comunicazioni sociali.

Contrasto con l'art. 8 Convenzione OCSE, con gli obblighi derivanti dal diritto comunitario ed internazionale, nonché dei principi di coerenza legislativa, di tassatività della norma incriminatrice in considerazione delle previste aree di non punibilità soggettive ed oggettive (punibilità a querela e soglie di non punibilità).

Tali questioni, come si è visto ritenute dal tribunale non manifestamente infondate con riferimento all'art. 2621 c.c., non sono in concreto rilevanti in ordine all'art. 2622 c.c., in quanto la mancanza di querela determina l'impossibilità di procedere per tale fattispecie delittuosa.

B) Sulla richiesta di trasmissione degli atti alla Corte di giustizia europea.

Tale richiesta, avanzata in via subordinata dal p.m., risulta non percorribile nel caso concreto.

Come è noto, con il ricorso in via pregiudiziale previsto dall'art. 234 T.CE, il giudice nazionale può sollevare una questione vertente sull'interpretazione del diritto comunitario innanzi alla Corte di giustizia europea. Ne deriva che:

da un lato, ovviamente, nessun intervento della Corte potrebbe ipotizzarsi in ordine alla Convenzione OCSE, unicamente in relazione alla quale è stata ritenuta non manifestamente infondata la questione di costituzionalità, nei limiti sopra indicati, in quanto non appartenente al diritto comunitario;

quanto alle altre questioni, la delineata impossibilità di proporre innanzi alla Corte costituzionale richiesta di pronunce *in malam partem* renderebbe comunque priva di rilevanza nel giudizio una decisione della Corte europea che in ipotesi dichiarasse l'inidoneità della nuova normativa, alla stregua dell'ordinamento comunitario, a sanzionare i fatti di falso in bilancio.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953,*

*Dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 11, comma 1, lettera a), n. 1, della legge-delega 3 ottobre 2001, n. 366, nella parte in cui prescrive di precisare «che le informazioni false od omesse devono essere e tali da alterare sensibilmente la rappresentazione della situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società o del gruppo al quale essa appartiene, anche attraverso la previsione di soglie quantitative» e nella parte in cui prescrive di «prevedere idonei parametri per i casi di valutazioni estimative», per violazione dell'art. 76 Cost.;*

*dell'art. 2621, comma 3 e 4, cod. civ., come modificati dal decreto legislativo n. 61/2002, per violazione degli artt. 3, 25, 76 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione OCSE 17 dicembre 1997, ratificata con legge n. 300/2000;*

*Dichiara irrilevanti o manifestamente infondate, nei termini di cui in motivazione, le altre questioni sollevate dal p.m.;*

*Rigetta la richiesta di rimessione alla Corte di giustizia europea;*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto,*

*Sospende il presente giudizio.*

Così deciso in Milano, il 12 febbraio 2003.

*Il Presidente: BUSACCA*

## N. 401

*Ordinanza dell'8 aprile emessa dalla Corte di appello di Roma  
nel procedimento penale a carico di Ferrara Giuliano*

**Processo penale - Dibattimento - Rinnovazione per mutamento del giudice persona fisica - Utilizzabilità, mediante lettura, dell'attività istruttoria dibattimentale già compiuta - Necessità, nell'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione, del consenso di ciascuna delle parti - Lesione del principio della parità delle parti - Contrasto con il principio della ragionevole durata del processo.**

- Codice di procedura penale, art. 511.
- Costituzione art. 111.

## LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato in camera di consiglio la seguente ordinanza nel processo penale contro Ferrara Giuliano, generalizzato in atti, imputato appellante.

Come in atti, in relazione al reato di diffamazione a mezzo stampa ai danni del dott. Marcello Maddalena, querelante, costituito parte civile.

Osserva la Corte come sia prospettabile la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 511 del codice di procedura penale in relazione all'art. 111 della Costituzione — con specifico riferimento ai principi della parità delle parti e della ragionevole durata del processo in esso contenuti; questione che qui si configura sotto altro e diverso profilo rispetto a quella già decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 399 del 2001;

Rilevato in fatto che all'udienza del 10 febbraio 1999 è stato esaminato, nel pieno rispetto del contraddittorio, il querelante dott. Marcello Maddalena;

che alla successiva udienza del 1° dicembre 2000, essendo mutato il collegio, il Tribunale ha ricominciato il processo, ammesso le prove e disposto che le dichiarazioni del dott. Maddalena fossero rese utilizzabili mediante lettura da parte del nuovo collegio;

che la difesa dell'imputato — consenzienti tutte le altre parti — si è opposta alla lettura ed ha chiesto che il dott. Maddalena fosse nuovamente esaminato di fronte al nuovo collegio, senza voler specificare su quali nuovi argomenti o temi di prova o con quali nuove domande si dovesse svolgere il nuovo esame; e ciò malgrado la difesa fosse stata sollecitata in tal senso dal Presidente;

che il Tribunale ha respinto la richiesta pronunciando nel merito e utilizzando nella motivazione della sentenza le dichiarazioni del querelante;

*In punto di rilevanza*

La questione è palesemente rilevante, dal momento che alla stregua della nota sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 2 del 1999, l'eccezione di nullità della sentenza impugnata, che costituisce il primo motivo d'appello e che si basa sull'art. 511 c.p.p., si prospetta fondata.

*In punto di non manifesta infondatezza*

Si osserva che con la normativa stabilita dall'art. 511 c.p.p. — secondo la suddetta interpretazione a SS.UU. — viene fatto prevalere il principio di oralità vera e propria, intesa in senso «scenico» e per così dire teatrale — non contenuto in alcuna norma della Costituzione — sui reali principi del «giusto processo».

In particolare sono lesi quello della parità delle parti e soprattutto quello della ragionevole durata; inteso questo come uno dei «caratteri» del processo, da assumersi come dovere sia per il legislatore (che deve predisporre strumenti atti ad impedire attività superflue e atteggiamenti dilatori), che per l'esecutivo (in relazione alla concreta organizzazione dei collegi, che allo stato attuale non prevedono giudici supplenti presenti al dibattimento);

così come, del resto, per i giudici (in relazione ad esempio alla troppo facile mutevolezza dei collegi) e per le stesse parti: in funzione, appunto, di una attività processuale che ovviamente deve essere «giusta», e tuttavia deve «procedere».

Nella specie, il pieno contraddittorio (principio costituzionale, era stato assicurato anche quando il dott. Maddalena fu sentito davanti ad un certo collegio, rispondendo alle esaurienti e complete contestazioni del medesimo difensore che lo vuole far risentire; i principi (che poi sono «regole», più che principi, secondo una autorevole e rilevantissima distinzione dottrinarica) della oralità, della concentrazione, della immediatezza e della immutabilità del giudice (nessuno di carattere costituzionale) sono assicurati dalla partecipazione alla decisione degli stessi giudici che, rinnovando il dibattimento e assumendo le prove nelle loro varie forme (*de visu, de auditu* o per lettura), lo hanno seguito dall'inizio alla fine e si sono subito ritirati in camera di consiglio.

Non appare certo rilevante il richiamo alla necessità che il giudice «viva» gli esami delle persone e «veda in faccia» le fonti di prova, posto che nel caso di specie tra l'esame del dott. Maddalena davanti ad un collegio e la camera di consiglio tenuta da un altro collegio sono passati quasi due anni; sì che anche il primo giudice ben poco avrebbe ricordato di specifico.

Né può essere fatto — in un processo penale che ancora non si conclude con un «verdetto» popolare ma con una sentenza motivata (anche questo, per norma costituzionale) — un eccessivo richiamo alla «oralità» del dibattimento, dal momento che è «oralità» anche la lettura in dibattimento delle dichiarazioni già rese — tanto più se si tratta di atti assunti nel pieno del contraddittorio, registrati e trascritti parola per parola.

Se si ritenesse diversamente, non solo non esisterebbe l'incidente probatorio, ma sarebbe abnorme (nel senso letterale del termine) lo stesso giudizio di appello, nel quale il *dictum* del giudice che non ha assistito «dal vivo» all'assunzione della prova, tuttavia prevale, anche nel merito, su quello dei primi giudici; e non senza una notevole ragionevolezza, posto che assai spesso proprio la ponderata lettura delle carte consente di cogliere tanti passaggi, anche in punto di fatto, che nella concitazione del «teatro» dell'udienza di primo grado possono sfuggire.

Secondo la normativa dell'art. 511 c.p.p. — nella interpretazione delle SS.UU. — il fatto che una prova sia stata già assunta (non nel «segreto» delle indagini guidate da una parte o affidate alla polizia, ma in forma «garantita», nel dibattimento pubblico, in contraddittorio, davanti al giudice terzo) è pressoché irrilevante; quella prova fa parte del fascicolo del dibattimento, e tuttavia quasi *tamquam non esset*: la possibilità, per il giudice che abbia ammesso una prova, di utilizzare mediante lettura la prova stessa che sia stata in tal modo già assunta, è subordinata — a parte l'impossibilità o la mancata richiesta, che qui non interessano — al «consenso» che a ciò venga prestato da ciascuna delle parti.

Questo consenso da un lato viene concepito come necessario e vincolante; ma dall'altro — basta vedere nel caso di specie ciò che è accaduto in primo grado al momento della discussione sul punto — si atteggia come una mera facoltà assolutamente priva di regolamentazione, di presupposti, di sanzione; si atteggia in sostanza come un *si volo, si voluero*, una condizione meramente potestativa che è nulla perfino in diritto civile.

Non sembra davvero che si tratti di una norma calibrata sull'equilibrio dei poteri nel processo e sull'esigenza di assicurarne la «ragionevole durata» costituzionalmente protetta; ragionevole durata che non è soltanto una tutela per l'imputato o per la persona offesa, ma un «bene sociale», assoluto ed *erga omnes*, una caratteristica insita nella oggettività e nella effettività del «processo»: se così non fosse non avrebbe senso l'elevazione della «durata» al rango costituzionale.

Un carattere che certo non viene attuato dalla norma in questione — secondo l'interpretazione suddetta — dal momento che (ovviamente, e perfino giustamente, dal suo punto di vista) la parte che non ha interesse al «procedere» del «processo» non potrà che negare — in modo del tutto immotivato e indolore, e tuttavia cogente — un tale consenso.

Ecco allora la violazione anche del principio della parità delle parti (anch'esso di rango costituzionale): la quale «parità» non si risolve, naturalmente, nel corrispondente diritto di ciascuna di esse ad avvalersi a sua volta di analogo potere, ma sarebbe garantita soltanto dalla — attualmente inesistente — possibilità di interloquire efficacemente sulla condotta dell'avversario: lo si potrebbe fare rivolgendosi al giudice «terzo» se questo non fosse a sua volta privato — in un processo penale!!! — di qualsiasi potere d'impulso.

*P. Q. M.*

*Solleva d'ufficio, perché rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 111 della Costituzione, dell'art. 511 c.p.p., nella parte in cui, in caso di rinnovazione del dibattimento per mutamento della persona fisica del giudice, fa dipendere la possibilità di utilizzazione mediante lettura dell'attività istruttoria dibattimentale già compiuta dal consenso di ciascuna delle parti, inteso come necessario, immotivato e vincolante, ossia, se non prestato, cogente in modo assoluto.*

*Sospende il giudizio in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale previe le notificazioni e le comunicazioni di legge.*

Roma, addì 8 aprile 2003

*Il Presidente: MAISTO*

03C0662

N. 402

*Ordinanza del 10 marzo 2003 emessa dal Tribunale di Trento  
nel procedimento civile vertente tra GIULIA 69 di Fenaroli Giuseppe & C. S.a.s. e Comune di Canazei*

**Imposte e tasse - Imposta di soggiorno - Disciplina della Regione Trentino-Alto Adige - Contrasto con parametri costituzionali numericamente indicati.**

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 29 agosto 1976, n. 10 (e successive modificazioni).
- Costituzione, artt. 3, 41, 52, 119 e 129; Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, artt. 5 e 72 (nuovo e vecchio testo); d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, art. 3.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al numero di Trento, ruolo 2155/1994, discussa all'udienza del giorno 10 febbraio 2003 e promossa con atto di citazione notificato il 29 giugno 1994 da GIULIA 69 di Fenaroli Giuseppe & C. S.a.s. con sede in Milano, Galleria Buenos Ayres n. 16, in persona del suo legale rappresentante ing. Giuseppe Fenaroli, elettivamente domiciliato in Trento, via Oss Mazzurana n. 72, presso l'avv. Giovanni Dies, che lo rappresenta e difende in giudizio per procura come in atto di citazione, contro il Comune di Canazei in persona del suo Sindaco e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in Trento, via Grazioli n. 106, presso l'avv. Giorgio de Pilati, che lo rappresenta e difende in giudizio per procura in atti;

Viste le conclusioni delle parti e gli atti di causa,

Ritenuta rilevante per il giudizio e non manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale della legge regionale 29 agosto 1976, n. 10, e successive modificazioni, ora T.U.L.R. concernente la disciplina dell'imposta di soggiorno di cui D.P.G.R. 20 ottobre 1998, n. 29/L, con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66 modificato e convertito dalla legge 24 aprile 1989, n. 144 o, comunque, per il periodo successivo al 1992, in relazione agli artt. 3, 41, 52, 119 e 129 della Costituzione, l'art. 72 (nuovo e vecchio testo) e 5 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché in relazione all'art. 3 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473;

P. Q. M.

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

Sospende il presente provvedimento;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Manda la Cancelleria a comunicare la presente ordinanza alle parti ed al Presidente della giunta regionale, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento ed ai Presidenti dei Consigli delle province autonome di Trento e Bolzano.

Trento, addì 10 marzo 2003

Il giudice unico: CARATTONI

03C0663

N. 403

Ordinanza del 13 marzo 2003 emessa dal Tribunale di Milano  
nel procedimento penale a carico di Toma Ilic

**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 - Arresto obbligatorio in flagranza - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri reati contravvenzionali anche di maggiore gravità - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

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

IL TRIBUNALE

Visti gli atti del procedimento n. 8842/03 R.G.N.R. nei confronti di Toma Ilic;

Premesso che: il Toma è stato tratto in arresto in data 12 marzo 2003 in flagranza del reato previsto e punito dall'art. 14 comma 5-*ter* d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, e presentato all'odierna udienza per la convalida, essendogli contestato di essersi trattenuto sul territorio dello Stato in violazione del decreto di espulsione del Questore di Milano notificato al Toma in data 3 marzo 2003;

il p.m. ha chiesto la convalida dell'arresto;

emergono profili di incostituzionalità nella disciplina delineata dall'art. 14, comma 5-*ter* e *quinquies* del decreto citato sotto il profilo del contrasto con gli artt. 13 e 3 Cost., che paiono non manifestamente infondati e rilevanti ai fini del decidere, con conseguente necessità di sottoporre detta normativa alla valutazione della Corte costituzionale;

O S S E R V A

L'art. 13 Cost. prevede che qualsiasi restrizione della libertà personale possa essere disposta solo in base ad atto motivato dell'A.G. secondo modalità e in relazione a casi tassativamente indicati dalla legge; solo in ipotesi eccezionali, connotate da necessità ed urgenza, è previsto che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti provvisoriamente limitativi della libertà personale, da sottoporre entro termini brevi alla convalida dell'A.G., previa comunicazione alla medesima entro un termine altrettanto ristretto.

La disciplina costituzionale dunque attribuisce in via esclusiva all'autorità giudiziaria il potere di limitare la libertà personale, riconoscendosi all'autorità di P.S. solamente la possibilità di applicare anticipatamente dette restrizioni con successiva valutazione, da parte dell'autorità giudiziaria a ciò deputata, dell'effettiva legittimità dell'operato urgente e necessario.

Deve pertanto escludersi che all'autorità di P.S. sia attribuito il potere di incidere sulla sfera della libertà personale autonomo rispetto a quello dell'A.G.

La disciplina contenuta negli articoli sopra indicati appare in conflitto con il sistema delineato dalla Carta costituzionale in quanto attribuisce in concreto alla P.G. poteri in concreto più estesi rispetto a quelli del giudice: infatti, di fronte al dovere della P.G. di procedere all'arresto nei casi indicati dalla norma, non è riconosciuto all'autorità giudiziaria alcun potere di limitazione della libertà personale in quanto il reato introdotto dai commi 5-ter e 5-quinquies è illecito contravvenzionale, rispetto al quale è legislativamente preclusa la possibilità di applicare misure cautelari.

Posto che il provvedimento coercitivo in esame non può conseguire il suo scopo naturale (anticipare gli effetti di una misura cautelare eventualmente ritenuta necessaria dal giudice), sfuggono del tutto le ragioni che giustificano una pur breve privazione della libertà personale tramite un arresto i cui effetti sono destinati a cessare nell'immediato.

Né può dirsi che l'arresto sia finalizzato alla successiva instaurazione — ed immediata definizione — del giudizio direttissimo posto che:

il giudizio direttissimo non è ancora al presupposto della detenzione, bensì a quello della particolare evidenza della prova (*cf.* artt. 449, 450 c.p.p.; art. 6 della legge n. 122/1993);

anche in tale rito sono previste norme che consentono all'imputato di chiedere termine, di comparire e difendersi in giudizio oltre che di impugnare un'eventuale sentenza di condanna.

Infine, l'arresto obbligatorio in flagranza è giustificato dalla gravità delle violazioni e dall'allarme sociale conseguente; inoltre, trattandosi esclusivamente di delitti, viene in considerazione essenzialmente l'elemento psicologico del dolo, cioè della deliberata volontà dell'agente di violare la legge.

Orbene, la natura (arresto) e la modestia (da sei mesi a un anno) della sanzione comminata nella fattispecie legislativa nonché la punibilità a titolo di mera colpa inducono ad avvicinare il reato *de quo* ai numerosissimi reati contravvenzionali in relazione ai quali è escluso non solo l'obbligo, ma anche la facoltà di arresto; onde la disciplina introduce un'ingiustificata disparità di trattamento a quello — assai meno afflittivo — previsto per tutti gli autori di reati contravvenzionali anche di maggiore gravità.

*P. Q. M.*

*Visto gli artt. 134 Cost., e segg. e della legge n. 87/1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies del d.lgs. n. 286/1998 come sostituito dalla legge n. 189/2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal comma 5-ter sia obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto, per violazione degli artt. 3 e 13 Cost.;*

*Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*Ordina l'immediata liberazione del Toma Ilic se non detenuto per altra causa;*

*Sospende il giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*Manda la cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Milano, addì 13 marzo 2003

*Il giudice: BERTOJA*

03C0664

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

# GAZZETTA UFFICIALE



## DELLA REPUBBLICA ITALIANA

### CANONI DI ABBONAMENTO ANNO 2003 (Salvo conguaglio)\*

#### GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
<b>Tipo A</b> 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 € <b>397,47</b> - semestrale € <b>217,24</b>
<b>Tipo A1</b> 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 € <b>284,65</b> - semestrale € <b>154,32</b>
<b>Tipo B</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 € <b>67,12</b> - semestrale € <b>42,06</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>166,66</b> - semestrale € <b>90,83</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>64,03</b> - semestrale € <b>39,01</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>166,38</b> - semestrale € <b>89,19</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>776,66</b> - semestrale € <b>411,33</b>
<b>Tipo F1</b> 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 € <b>650,83</b> - semestrale € <b>340,41</b>

**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>	€ <b>318,00</b>
Abbonamento semestrale <i>(di cui spese di spedizione € 60,00)</i>	€ <b>183,50</b>
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	€ <b>188,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni	€ <b>175,00</b>
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 7 0 2 \*

€ 5,60