

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 40

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 8 ottobre 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. **300.** Sentenza 24 - 29 settembre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Pluralità di questioni - Trattazione e decisione separata in ordine ad una delle questioni proposte - Riserva di ogni decisione sulle restanti questioni.**

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Disciplina statale sui settori di intervento «ammessi» e «rilevanti»; sull'organo di indirizzo; sulla gestione e destinazione del patrimonio; sul controllo di una società bancaria; sulle dismissioni delle partecipazioni di controllo in società bancarie; sui poteri di vigilanza; sull'adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni legislative e sulla ricostituzione degli organi delle fondazioni - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna e Umbria - Denunciata invasione con norme di dettaglio in materia assegnata alla potestà legislativa regionale - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Attribuzione all'Autorità di vigilanza (attualmente il Ministro dell'economia e delle finanze) di potere regolamentare - Denunciata violazione della potestà regolamentare riservata alle regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, commi 1 e 14.
- Costituzione, art. 117, sesto comma .....

Pag. 21

N. **301.** Sentenza 24 - 29 settembre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità, per carente motivazione in ordine alla legittimazione attiva nei giudizi *a quibus* delle fondazioni bancarie, dell'ACRI e dell'ADUSBEF - Sufficienza di motivazione sintetica - Reiezione dell'eccezione.**

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - Obbligo di operare esclusivamente nei «settori ammessi» individuati dal legislatore - Assunta incompatibilità con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, primo periodo; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, che ha modificato l'art. 37-*bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Rilevanza della questione di legittimità costituzionale - Questione concernente il potere della Autorità di vigilanza di modificare i «settori ammessi» di operatività delle fondazioni bancarie - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sull'assunto che non è ancora intervenuta alcuna modifica - Reiezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, ultimo periodo.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - «Settori ammessi» individuati dal legislatore - Potere di modifica, con regolamento, attribuito all'Autorità di vigilanza - Delegificazione in violazione della riserva di funzione legislativa, lesione della potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 70 e 117.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - Obbligo di operare prevalentemente nei «settori rilevanti», scelti tra gli ammessi ogni tre anni in numero non superiore a tre - Assunta incompatibilità della disciplina con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Obbligo di assicurare singolarmente e nel loro insieme l'equilibrata destinazione delle risorse - Assunto pregiudizio dell'autonomia gestionale delle fondazioni - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Fondazioni cosiddette istituzionali - Composizione dell'organo di indirizzo - Prevalente presenza di soggetti espressi da Regioni, Province e Comuni - Esclusione di altre realtà locali, pubbliche e private - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altre censure.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 4.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 18, 41, 117 e 118, quarto comma).

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Fondazioni cosiddette istituzionali - Organo di indirizzo - Rappresentanti delle Regioni, Province, Comuni - Assunto esonero dalla disciplina in tema di conflitto di interessi - Lamentata irrazionalità e ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri componenti dell'organo collegiale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 4, ultimo periodo.
- Costituzione, art. 3.

**Oggetto del giudizio - Intervenuta sostituzione della norma censurata - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Produzione di effetti *medio tempore* - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 7; d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, art. 4, comma 3.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo - Incompatibilità con analoghe funzioni svolte presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo - Eccessiva e irragionevole compressione della capacità delle persone e lesione della autonomia delle persone giuridiche private - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 18 e 22.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità sull'assunto che la questione poggia su un erroneo presupposto interpretativo - Profilo attinente al merito - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 10.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Controllo bancario - Possesso di partecipazioni azionarie nella stessa azienda bancaria da parte di più fondazioni - Asserita configurazione di presunzione assoluta di controllo - Ritenuta irragionevolezza e lesione dell'autonomia delle persone giuridiche di diritto privato - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18 e 41.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per omessa prospettazione di specifiche ragioni di incostituzionalità - Sufficienza del richiamo a rilievi già svolti - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 14.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Adeguamento degli statuti alle norme sulla nuova composizione dell'organo di indirizzo - Decadenza degli organi in carica e prorogatio per le sole attività di ordinaria amministrazione - Assunta incompatibilità della disciplina con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 14, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 22, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Questione di legittimità costituzionale - Intervenuta modifica della norma censurata - Eccezione di inammissibilità per omessa denuncia anche della norma modificativa - Irrilevanza della modifica rispetto alla questione - Reiezione dell'eccezione.**

- D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, art. 4, comma 1, lettera g); legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 6.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Cause di incompatibilità e requisiti di onorabilità degli organi delle fondazioni - Attribuzione all'Autorità di vigilanza di un potere di indirizzo in materia - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altri profili.**

- D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, artt. 4, comma 1, lettera g) e 10, comma 3, lettera e).
- Costituzione, art. 76 (artt. 2, 3, 18 e 41) .....

Pag. 32

n. 302. Sentenza 23 settembre - 1° ottobre 2003.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome.

**Parametri del giudizio - Titolo V della Parte seconda della Costituzione - Sopravvenuta modifica - Irrilevanza ai fini del giudizio.**

**Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale e regionale - Sistema unitario di qualificazione per gli esecutori - Regolamento statale - Applicabilità alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome - Ricorsi per conflitto delle Province di Trento, di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta - Dedotta invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità - Accoglimento dei ricorsi - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, artt. 1, comma 2, comma 1, lettera b), 5, comma 1, lettera h) e 8, comma 1.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; statuto Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lettera f) e 4; legge 16 maggio 1978, n. 196, art. 1; d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, art. 58; Costituzione, artt. 5, 114, 115 e 116.

**Oggetto del conflitto - Impugnativa di regolamento c.d. delegificato - Eccezione di inammissibilità del ricorso per tardiva proposizione, in quanto diretto avverso atto (con forza di legge) oggetto di eventuale impugnativa diretta - Reiezione.**

- Costituzione, art. 127, secondo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39.

**Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale e regionale - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome - Ricorsi per conflitto della Regione Emilia-Romagna, delle Province di Trento e di Bolzano - Dedotta invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante violazione dei principî costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità - Accoglimento dei ricorsi - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17 e 16; d. P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

**Lavori pubblici - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Regioni a statuto ordinario, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principî desumibili della legge statale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna - Rigetto del ricorso.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 10 febbraio 1953, n. 62, art. 10.

**Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Province autonome, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principî desumibili della legge statale - Ricorso per conflitto delle Province di Trento e di Bolzano - Accoglimento - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 1, comma 3.
- D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. ....

Pag. 47

**N. 303. Sentenza 25 settembre - 1° ottobre 2003.**

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Procedimento per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione - Programma del Governo inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alla Provincia - Mancata individuazione delle competenze lese - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, commi 1, 2, 3, 4.
- Costituzione, art. 117, 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Toscana - Intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Italia Nostra-Onlus, di Legambiente-Onlus, dell'Associazione italiana per *World Wide Fund For Nature* (WWF)-Onlus - Inammissibilità.**

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Procedimento per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione - Programma del Governo inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alle Regioni nonché violazione dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dell'autonomia finanziaria regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 1; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alla Regione - Formulazione generica delle censure in relazione ad una disciplina particolarmente complessa ed insistente su una pluralità di materie - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettere *a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n), o).*
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna - Normativa europea in tema di evidenza pubblica - Ritenuto obbligo di osservanza nel solo caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici - Lamentato contrasto con l'ordinamento comunitario - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera *g).*
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 93/37/CEE.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna - Restrizione della tutela cautelare al pagamento di una provvisoria per tutti gli interessi patrimoniali - Lamentato contrasto con l'ordinamento comunitario - Difetto di interesse - Inammissibilità della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera *n).*
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 89/665/CEE.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorso della Regione Toscana - Approvazione dei progetti demandata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate - Lamentata lesione delle attribuzioni delle Regioni, asseritamente relegate ad un ruolo consultivo, nonché violazione delle attribuzioni delle Regioni in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera *c);* legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione del quadro normativo per la realizzazione - Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia, e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Attribuzione al Governo del potere di integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. n. 554 del 1999 - Inidoneità dei regolamenti governativi adottati in delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 3, ultimo periodo.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreti legislativi per la definizione del quadro normativo per la realizzazione - Ricorso della Regione Toscana - Procedura alternativa per l'approvazione dei progetti definitivi, disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lesione delle attribuzioni delle Regioni, cui viene riservato un ruolo meramente consultivo - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 3-*bis*; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria - Asserita potestà legislativa residuale delle Regioni e mancanza assoluta di competenza dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi - Salvezza delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome previste dagli statuti speciali e dalle norme di attuazione - Ricorso della Regione Marche - Asserita mancanza assoluta di competenza dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Edilizia - Disciplina generale in tema di interventi in alternativa a concessioni e autorizzazioni - Ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Assunta violazione della competenza residuale delle Regioni - Esclusione - In subordine, lesione, con una disciplina di dettaglio, della competenza concorrente nella materia «governo del territorio» - Enunciazioni di principio non qualificabili di dettaglio - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, commi da 6 a 12.
- Costituzione, art. 117.

**Edilizia - Disciplina generale in tema di interventi in alternativa a concessioni e autorizzazioni - Delega al Governo ad emanare un decreto legislativo per il relativo adeguamento del testo unico in materia edilizia - Ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Lamentata lesione delle competenze regionali, attraverso lo strumento del testo unico assunto quale incompatibile con il riparto costituzionale delle competenze - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 14.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Programma del Governo da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Contenuti - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alle Regioni con violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, lesione dell'autonomia finanziaria regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 1-bis; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, 118, primo comma, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Programma del Governo da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Risorse e stanziamenti di bilancio - Ricorso della Regione Toscana - Assunta lesione delle competenze regionali e lesione dell'autonomia finanziaria - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, commi 1 e 11.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento depositato oltre il termine perentorio - Non applicabilità della disciplina dell'errore scusabile - Richiesta, in subordine, di autorimessione della questione - Esclusione - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118, 120; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9, 10, e art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19, 20, 21; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Condizioni dell'adeguamento della legislazione provinciale ai principi statali - Lamentata applicazione immediata della disciplina nel territorio della Provincia - Esclusione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Applicazione del decreto legislativo, contenente disciplina di dettaglio, fino all'entrata in vigore di diversa normativa regionale - Lamentata lesione della competenza regionale concorrente - Ragionevolezza della disciplina - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorso della Regione Toscana - Assunta inclusione nella disciplina delle opere di interesse regionale - Lamentato eccesso di delega - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 7, lettera e).
- Costituzione, art. 76.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere aventi carattere interregionale o internazionale - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana e della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta esclusione della concorrenza dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale - Premessa erronea - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 7, lettera e).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10, art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Compiti tecnici e amministrativi conferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 1.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedimenti di approvazione (automatica variazione degli strumenti urbanistici, accertamento della compatibilità ambientale, sostituzione di ogni altra autorizzazione, approvazione e parere) - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, commi 1 e 7, art. 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; art. 3, commi 4, 5, 6, 9, art. 13, comma 5, e art. 15.
- D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4, commi 1 e 3; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9, 10, e art. 16.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Riserva al Ministero delle infrastrutture e trasporti della promozione dell'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture e del potere di assegnazione delle risorse integrative - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, commi 2, 3, 4, 5.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere di carattere interregionale o internazionale - Nomina di commissari straordinari incaricati di seguirne l'andamento, sentiti i Presidenti delle Regioni - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali e del principio di leale collaborazione, per la mancata adozione della forma dell'intesa - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Inerzia dei soggetti aggiudicatari regionali - Attribuzione di poteri sostitutivi a commissari statali straordinari - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Assunta lesione delle attribuzioni regionali e dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, 118, 120.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedura di approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture, procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e localizzazione - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Assunta lesione della competenza regionale in materia di governo del territorio - Censura formulata in termini generici - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedura per l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata soppressione del ruolo della conferenza dei servizi in violazione della delega - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3, comma 5.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 1, comma 2, lettera *d*) della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere di carattere interregionale e internazionale - Procedura per l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture - Superamento del dissenso regionale - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata lesione delle competenze regionali in materie di potestà legislativa concorrente - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3, commi 6 e 9.
- Costituzione, artt. 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Approvazione del progetto definitivo - Dissenso della Regione - Procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di potestà legislativa concorrente - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 4, comma 5, e 13.
- Costituzione, artt. 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Normativa in materia di appalti e di concessioni di lavori pubblici - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali - Censure genericamente formulate - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedimento di approvazione del progetto definitivo - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della legge delega sull'assunto della necessità del parere obbligatorio della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 4, comma 5.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 1, comma 3-*bis*, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come modificata dalla legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Lista delle infrastrutture sulle quali raccogliere proposte da parte di promotori - Ricorso della Regione Toscana - Lamentato eccesso di delega per mancata determinazione delle infrastrutture, nonché lesione delle attribuzioni regionali - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 8.
- Costituzione, artt. 76, 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Regolamenti governativi autorizzati - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche e della Provincia autonoma di Bolzano - Inidoneità dei regolamenti governativi adottati in delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 15, commi 1, 2, 3, 4.
- Costituzione, art. 117, sesto comma.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Norme transitorie - Ricorso della Regione Toscana - Censure rivolte a una pluralità di norme, diverse in relazione allo stadio di realizzazione dell'opera - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali - Inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 16.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Assunta lesione delle attribuzioni delle Regioni, competenti a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Valutazione di impatto ambientale - Commissione speciale di istituzione statale - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lesione delle attribuzioni regionali per la mancata previsione di una partecipazione regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 19, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 32, 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Decreto legislativo per la realizzazione - Censura dell'intero atto - Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia - Eccesso di delega per mancata individuazione delle infrastrutture da inserirsi annualmente nel programma approvato dal CIPE, per violazione dei limiti di oggetto e di principi - Vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure sulle singole disposizioni.**

- D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 77, 97, 114, 117, 118, 119; Trattato istitutivo della Comunità europea, art. 174).

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Decreto legislativo per la realizzazione - Ricorso del Comune di Vercelli, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione» - Impossibilità di estendere il potere di impugnazione di leggi statali, affidato alle Regioni, in via interpretativa ai diversi enti territoriali - Inammissibilità del ricorso.**

- D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, artt. 127, 134; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, terzo comma.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia - Intervento *ad adiuvandum* di H3G s.p.a., T.I.M. s.p.a.-Telecom Italia Mobile, Vodafone Omnitel N.V., Wind Telecomunicazioni s.p.a., Comuni di Pontecurone, Monte Porzio Catone, Roma, Polignano a Mare, Mantova, Associazioni consumatori (CODACONS) - Inammissibilità. ....**

Pag. 60

N. 304. Sentenza 25 settembre - 1° ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Mancanza di pregiudizialità ai fini della decisione nel giudizio pendente - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.**

**Oggetto del giudizio - Norma trasfusa in testo unico - Trasferimento della questione.**

**Diritto di difesa - Soggetti non abienti - Patrocinio a spese dello Stato - Istanza di ammissione al beneficio - Mancata decisione, da parte del giudice adito, entro dieci giorni dalla presentazione fuori udienza - Sanzione di nullità assoluta degli atti successivi - Asserita irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 6, comma 1, come modificato dalla legge 29 marzo 2001, n. 134, trasfuso nell'art. 96, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113.
- Costituzione, art. 3 ..... » 109

N. 305. Ordinanza 25 settembre - 1° ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione parziale di terreno agricolo - Computo dell'indennità differenziale - Limite rispetto all'importo dell'indennità dovuta in caso di esproprio totale del medesimo mappale - Mancata previsione - Denunciata irrazionalità - Questione priva di rilievo costituzionale ed erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40, legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15 e 16 come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (combinato disposto).
- Costituzione, art. 3 ..... » 113

N. 306. Sentenza 1° - 3 ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Oggetto del giudizio - Disposizioni regionali in tema di eleggibilità alle cariche elettive regionali - Permanente vigenza.**

**Rilevanza della questione - Sussistenza - Riferibilità della norma contestata alla vicenda processuale a giudizio - Motivazione non implausibile del giudice rimettente in merito.**

**Regione Siciliana - Elezioni - Ineleggibilità a deputato dell'Assemblea regionale dei capi servizio degli uffici statali che svolgono attività nella Regione - Lamentata indeterminatezza della disposizione legislativa regionale, in contrasto con il principio del libero accesso dei cittadini, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 8, secondo comma, n. 7.
- Costituzione, art. 51 ..... » 116

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 58. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2003 (della Provincia autonoma di Trento).

**Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie - Esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione - Attribuzione nelle Regioni ad autonomia speciale agli organi statali a competenza regionale previsti dagli statuti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata implicita estensione ad essa dei poteri sostitutivi costituzionalmente attribuiti al Governo nei confronti delle Regioni a statuto ordinario - Contrasto con la disciplina dei poteri sostitutivi contenuta nello statuto speciale e nelle norme di attuazione - Possibilità di dare alla disposizione censurata una interpretazione priva del suo contenuto maggiormente lesivo.**

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 87, 88 e 107; d.P.R. 1º febbraio 1973, n. 49 (modificato con decreto legislativo 18 dicembre 2002, n. 309), artt. 32 e seguenti; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, artt. 5 e 8 .....

Pag. 123

- N. 68. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 settembre 2003 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disposizioni riguardanti il Presidente della Giunta e la Giunta regionale - Introduzione di un sistema di elezione del Presidente della Giunta sostanzialmente non diverso dal suffragio universale e diretto - Contestuale previsione che nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta subentri il Vice Presidente - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata violazione del vincolo di interdipendenza (espresso dal principio «*simul stabunt, simul cadent*») fra Presidente eletto a suffragio universale e diretto, Giunta e Consiglio regionale - Contrasto con l'obbligo costituzionalmente previsto di dimissioni della Giunta e di scioglimento del Consiglio - Violazione della riserva di legge regionale in materia elettorale.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 33.
- Costituzione, artt. 122, quinto comma, e 126, terzo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina del sistema elettorale - Previsione di un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata violazione della riserva di legge regionale in materia elettorale - Limitazione dei poteri del Consiglio regionale e dell'iniziativa popolare referendaria - Lesione del principio di democrazia diretta - Esorbitanza dall'ambito della potestà statutaria delle Regioni.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 38, comma 1, lettere a) ed e).
- Costituzione, artt. 122, primo comma, e 123, primo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina della potestà regolamentare - Attribuzione al Consiglio regionale dell'esercizio di essa nella forma di regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciato contrasto con il dettato costituzionale che non riconosce al Consiglio regionale alcuna potestà regolamentare - Violazione del principio di separazione dei poteri.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 34, comma 1, lettera *i*), e 43.
- Costituzione, art. 121.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disposizioni sull'ordinamento amministrativo regionale - Prevista disciplina da parte della Regione del regime contrattuale dei dirigenti - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (rientrando in essa gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro pubblico).**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 50, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *l*).

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina della potestà normativa tributaria regionale - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata esorbitanza dall'ambito della potestà statutaria delle Regioni.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 51.
- Costituzione, art. 123, primo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della deliberazione impugnata e di inibirne la promulgazione.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 33, 38, comma 1, lett. *a*) ed *e*), 34, comma 1, lett. *i*), 43, comma 2, 50, comma 5, e 51.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *l*), 121, 122, commi primo e quinto, 123, primo comma, e 126, comma terzo .....

Pag. 127

- N. 27. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 15 luglio 2003 (della Corte di appello di Milano) .

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese nel corso di una conferenza stampa del deputato Umberto Bossi nei confronti della dott.ssa Ersilia Carbone, giornalista - Giudizio civile per il risarcimento del danno - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte di appello di Milano, seconda sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 gennaio 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma .....

» 130

- N. 782. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 12 maggio 2003.

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Dichiarazione congiunta dei redditi da parte dei coniugi - Conseguenze - Notificazione degli accertamenti in rettifica e della cartella dei pagamenti al solo marito con effetti anche nei confronti della moglie, nonché responsabilità solidale dei coniugi per il pagamento di imposta, soprattasse, pene pecuniarie e interessi iscritti a ruolo a nome del marito - Applicabilità di tali previsioni anche se (dopo la dichiarazione congiunta) sia intervenuta separazione legale o divorzio - Violazione del diritto di difesa - Irragionevolezza - Lesione del principio di capacità contributiva.**

- Legge 13 aprile 1977, n. 114, art. 17, commi; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 53, primo comma .....

» 132

- N. 783. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari del 3 luglio 2003.  
**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche normative - Disposizioni transitorie - Inapplicabilità delle nuove norme ai condannati per reati compresi nel testo previgente dell'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, della legge n. 354/1975 e commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 306/1992 - Mancata previsione - Violazione del principio di eguaglianza (per la diversità di regime tra gli autori dei reati già compresi nel vecchio testo e i condannati per i delitti inseriti a seguito della novella).**  
 - Legge 23 dicembre 2002, n. 279, art. 4, comma 1.  
 - Costituzione, art. 3 ..... Pag. 136
- N. 784. Ordinanza del Tribunale di Torre Annunziata del 17 luglio 2003.  
**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Disciplina transitoria concernente la possibilità, per i procedimenti in corso di dibattimento (nei quali risulti decorso il termine di cui all'art. 446, comma 1, cod. proc. pen.), di formulare la richiesta di cui all'art. 444, cod. proc. pen., come novellato, e di chiedere la sospensione del dibattimento per valutare l'opportunità della richiesta - Applicabilità ai procedimenti pendenti introdotti, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., da citazione diretta - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Lesione del diritto di difesa.**  
 - Legge 12 giugno 2003, n. 134, art. 5, commi 1 e 2.  
 - Costituzione, artt. 3 e 24 ..... » 140
- N. 785. Ordinanza del Tribunale di Firenze dell'8 luglio 2003.  
**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.**  
 - Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.  
 - Costituzione, artt. 3 e 111 ..... » 144
- N. 786. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 10 aprile 2003.  
**Previdenza e assistenza sociale - Disciplina relativa alla ripetizione d'indebito pensionistico - Non ripetibilità dell'indebito per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, in caso di soggetti percettori di reddito personale imponibile, ai fini IRPEF, per l'anno 2000, di importo pari o inferiore a 8.263,31 euro - Violazione del principio di uguaglianza per la efficacia retroattiva della censurata disciplina - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riproposizione di questioni già oggetto dell'ord. n. 249/2002 di restituzione atti per *ius superveniens*.**  
 - Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, commi 7 e 8.  
 - Costituzione, artt. 3 e 38 ..... » 147
- N. 787. Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia del 29 maggio 2003.  
**Reato in genere - Reati previdenziali - Omesso versamento di contributi all'INPS da parte del datore di lavoro - Depenalizzazione - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro.**  
 - Legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-bis.  
 - Costituzione, art. 3, comma 1 ..... » 149

NN. 788 e 789. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del g.u.p. del tribunale di Ancona del 26 maggio 2003.

**Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Istanza di ammissione - Obbligo del giudice di provvedere sulla stessa entro dieci giorni dalla presentazione - Prevista nullità assoluta della decisione in caso di inosservanza del termine - Irragionevole ricaduta sull'istante delle conseguenze del ritardo imputabile all'ufficio del giudice - Incidenza sul diritto di difesa.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 96, comma 1 e art. 6, comma 1, legge 29 marzo 2001, n. 134.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

Pag. 151

N. 790. Ordinanza del T.A.R. per l'Emilia-Romagna del 4 giugno 2003.

**Istruzione pubblica - Personale docente - Nomina in ruolo - Docenti inseriti nella terza e quarta fascia ai sensi del Decr. Ministro P.I. n. 123/2000 - Previsione della confluenza in un unico scaglione e della salvezza delle nomine in ruolo già conferite nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini della nomina stessa - Violazione del principio dell'affidamento - Trattamento peggiorativo dei docenti della terza fascia per la confluenza in un unico scaglione con i docenti di quarta fascia - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito in legge 20 agosto 2001, n. 333, art. 1, commi 2 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97 .....

» 153

NN. 791 e 792. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Trento del 22 luglio e del 19 giugno 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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - 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 .....

» 159

N. 793. Ordinanza del giudice di pace di Palestrina del 29 luglio 2003.

**Procedimento civile - Giudizio secondo equità avanti al giudice di pace - Esclusione per le controversie relative ai c.d. contratti di massa di cui all'art. 1342 cod. civ. - Conseguente appellabilità dinanzi al Tribunale delle sentenze emesse in tali giudizi dal giudice di pace, pur se di importo inferiore a 1100 euro - Compressione del diritto di difesa (stante la dilatazione dei tempi di giustizia e l'obbligatorietà della difesa tecnica in appello) - Violazione del principio di uguaglianza - Ingiustificato trattamento di favore nei confronti dei c.d. contraenti forti - Contrasto con i limiti alla libertà di iniziativa economica privata.**

- Decreto-legge 8 febbraio 2002, n. 18, art. 1, sostitutivo dell'art. 113, comma secondo, del codice di procedura civile.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 77, 101, 102 e 104 .....

» 162

N. 794. Ordinanza del Tribunale di Avellino del 29 aprile 2003.

**Titoli di credito - Cambiale - Qualità di titolo esecutivo - Condizione - Necessità che sia regolarmente bollata fin dall'origine - Compressione del diritto alla tutela giurisdizionale per finalità puramente fiscali, estranee al processo esecutivo - Disparità di trattamento tra cittadini, a seconda che le loro condizioni economiche consentano o meno il tempestivo versamento dell'imposta di bollo - Richiamo alle sentenze nn. 333/2001 e 522/2002 della Corte costituzionale.**

- R.D. 14 dicembre 1933, n. 1669, art. 104; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 24 .....

Pag. 164

NN. da 795 a 798. Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale per i minorenni di L'Aquila del 14 agosto 2003.

**Adozione - Minori in stato di abbandono - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adattabilità - Disciplina adottata con decreti-legge - Mancanza delle condizioni di necessità ed urgenza - Violazione della norma costituzionale sulla decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 1° luglio 2002, n. 126, convertito in legge 2 agosto 2002, n. 175 e decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, art. 15, convertito in legge 1° agosto 2003, n. 200.
- Costituzione, art. 77 .....

» 166

N. 799. Ordinanza del Tribunale di Asti dell'11 aprile 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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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 .....

» 171

N. 800. Ordinanza (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 settembre 2003) del Tribunale di Asti del 7 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 - Eccessiva afflittività della misura - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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 .....

» 173

n. **801.** Ordinanza del Tribunale di Asti del 27 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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13 .....

Pag. 175

NN. **802 e 803.** Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Asti del 23 aprile e del 30 giugno 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 - Eccessiva afflittività della misura - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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 .....

» 177

n. **804.** Ordinanza del Tribunale di Asti del 22 maggio 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 - Lesione del principio di offensività - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di maggiore gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 25, comma secondo, e 27, comma terzo .....

» 178

NN. **da 805 a 810.** Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — del Tribunale di Asti del 25 e 26 giugno, 10 e 14 luglio 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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-*ter* e 5-*quinquies*, aggiunti dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3 .....

» 182



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 300

*Sentenza 24 - 29 settembre 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Pluralità di questioni - Trattazione e decisione separata in ordine ad una delle questioni proposte - Riserva di ogni decisione sulle restanti questioni.**

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Disciplina statale sui settori di intervento «ammessi» e «rilevanti»; sull'organo di indirizzo; sulla gestione e destinazione del patrimonio; sul controllo di una società bancaria; sulle dimissioni delle partecipazioni di controllo in società bancarie; sui poteri di vigilanza; sull'adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni legislative e sulla ricostituzione degli organi delle fondazioni - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Emilia Romagna e Umbria - Denunciata invasione con norme di dettaglio in materia assegnata alla potestà legislativa regionale - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11.
- Costituzione, art. 117, terzo e quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Attribuzione all'Autorità di vigilanza (attualmente il Ministro dell'economia e delle finanze) di potere regolamentare - Denunciata violazione della potestà regolamentare riservata alle regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, commi 1 e 14.
- Costituzione, art. 117, sesto comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11; 17, comma 2; 19, commi 1 e 14; 22, commi 3 e 4; 24, commi 2, 3, 4, 9 e 13; 25, commi 1, 5 e 10; 27, comma 13; 28, commi 1, 5, 6, 8 e 11; 29; 30; 33; 35; 41; 52, commi 10, 14, 17, 20, 39 e 83; 54; 55; 59; 60, comma 1, lettera *d*); 64; 66; 67; 70 e 71 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, notificati il 22 (primo e secondo ricorso), il 27 e il 26 febbraio 2002, depositati in cancelleria il 28 febbraio, il 1° e l'8 marzo (terzo e quarto ricorso) 2002 e iscritti ai nn. 10, 12, 23 e 24 del registro ricorsi 2002.

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

Udito nell'udienza pubblica del 3 giugno 2003 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon e Maurizio Pedetta per la Regione Umbria e l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.1. — Con ricorso notificato il 22 febbraio 2002, depositato il successivo 28 febbraio (reg. ricorsi n. 10 del 2002), la Regione Marche, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], ha denunciato, tra l'altro, l'art. 11 di detta legge, in riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, della Costituzione.

Premesse alcune considerazioni di assieme sull'impugnazione proposta, la ricorrente osserva che l'art. 11, nel recare modifiche ad alcune norme del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'art. 11, comma 1, del d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), incide sulla disciplina delle fondazioni «bancarie», in particolare indirizzandone l'attività verso determinati settori («ammessi» e «rilevanti»), dettando regole sulla composizione dell'organo di indirizzo e sulle relative incompatibilità, disponendo circa le modalità di gestione e la destinazione del patrimonio, introducendo un criterio sulla definizione normativa della nozione di «controllo» di una società bancaria da parte di una fondazione, disponendo altresì circa il c.d. periodo transitorio in rapporto alle previste dimissioni delle partecipazioni di controllo in questione, e circa i poteri di vigilanza.

Questo intervento del legislatore statale, con disposizioni che la Regione ricorrente qualifica come norme di dettaglio, cadrebbe in un ambito materiale, quello delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla legislazione concorrente delle Regioni, e ciò — precisa la Regione Marche — in quanto in detto ambito dovrebbe ritenersi rientrare, ancor oggi, la disciplina delle fondazioni bancarie, non essendo portato a definitivo compimento il processo di progressiva trasformazione delle fondazioni medesime in persone giuridiche di diritto privato, del tutto svincolate dalle aziende del settore bancario; una considerazione, questa, desumibile anche dalla giurisprudenza costituzionale, che ha confermato appunto la perdurante «attrazione» delle fondazioni nell'orbita del settore del credito, non essendosi compiuto il periodo — «transitorio» — di passaggio da una figura all'altra, per la perdurante sottoposizione delle fondazioni alla vigilanza del Ministro del tesoro (ora, dell'economia e delle finanze), e per il non definitivo compimento della procedura di trasformazione, con la dimissione delle partecipazioni azionarie rilevanti delle fondazioni nelle società bancarie conferitarie e con la modifica e approvazione dei nuovi statuti degli enti-fondazioni (sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 della Corte costituzionale, in linea con la precedente decisione n. 163 del 1995).

Non essendosi dunque verificate le condizioni della trasformazione, la disciplina delle fondazioni in parola non può ricondursi alla materia dell'«ordinamento civile», propria dello Stato, ma rientra in una materia di legislazione concorrente, con la conseguenza che allo Stato è affidata solo la determinazione dei principi fondamentali della materia.

Ma le norme censurate contengono disposizioni di dettaglio e puntuali, rivolte omisso medio ai destinatari della disciplina, senza lasciare alcuno spazio per il legislatore regionale, e ciò delinea la violazione dell'invocato art. 117, terzo comma, della Costituzione: violazione da reputare sussistente, aggiunge la Regione, anche a voler ammettere in generale la possibilità per lo Stato di dettare disposizioni immediatamente applicabili ma di carattere suppletivo e «cedevoli» a fronte del futuro intervento del legislatore regionale, giacché nel caso specifico le norme impugnate, per il loro tenore letterale, non si prestano comunque a essere derogate o mutate dalle Regioni, sia pure nel quadro dei principi posti dalla legge dello Stato.

Strettamente conseguente alla suddetta censura è la denunciata violazione del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, dedotta in quanto l'art. 11 della legge n. 448 del 2001 riconosce (commi 1 e 14) all'Autorità di vigilanza — attualmente, al Ministro competente — una potestà regolamentare in materia di legislazione concorrente, potestà che pertanto, secondo il nuovo sesto comma dell'art. 117, non può spettare che

alla Regione; la censura, conclude la ricorrente, è direttamente connessa alla precedente anche sul piano del contenuto, in quanto i poteri regolamentari così previsti sono rivolti a modificare o integrare la stessa disciplina primaria contestualmente introdotta (così nel comma 1, quanto ai «settori ammessi»), o a dettare disposizioni attuative di essa: il che conferma che il legislatore nazionale non ha ipotizzato alcuno spazio per l'esercizio di potestà normative delle Regioni.

1.2. — Nel giudizio così promosso si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura deduce l'infondatezza del ricorso della regione Marche, secondo il duplice argomento (a) della riconducibilità della disciplina alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione («tutela del risparmio e mercati finanziari»), in quanto le fondazioni siano ancora da ritenere assimilabili agli enti creditizi, come da pronunce della Corte costituzionale menzionate dalla ricorrente, ovvero, alternativamente, (b) del riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione, in quanto le fondazioni costituiscano «enti pubblici nazionali», secondo quella che è la formula della disposizione costituzionale. In entrambi i casi, rileva l'Avvocatura, si tratta di materia assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato, e ciò abilita quest'ultimo anche a stabilire la potestà regolamentare nella medesima materia, a norma dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

2.1. — La Regione Toscana, con ricorso notificato il 22 febbraio 2002, depositato il successivo 1° marzo (reg. ricorsi n. 12 del 2002), ha impugnato anch'essa, tra altre norme della legge finanziaria n. 448 del 2001, l'art. 11 di detta legge.

La ricorrente assume che la normativa statale, da un lato, viola la competenza concorrente regionale quanto alle «casse di risparmio», poiché le fondazioni «tuttora esercitano attività creditizia e bancaria» (art. 117, terzo comma, della Costituzione), e, dall'altro, lede anche l'art. 117, quarto comma, della Costituzione, perché i settori «ammessi» nei quali le fondazioni devono operare rientrano, in larga parte, in ambiti di competenza, concorrente o addirittura esclusiva, del legislatore regionale; allo Stato è dunque precluso di organizzare modalità di esercizio di funzioni che sono suscettibili di disciplina soltanto da parte delle Regioni.

Inoltre, la disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, perché in essa si prevede un potere regolamentare — per l'attuazione della normativa primaria e per la modifica dei settori «ammessi» — affidato all'Autorità di vigilanza (transitoriamente, al Ministro dell'economia e delle finanze, secondo l'art. 1 del d.lgs. n. 153 del 1999), laddove, secondo la Costituzione, la potestà regolamentare è attribuita alle Regioni, ogni volta che si tratti di materie non ricadenti nella competenza esclusiva dello Stato.

2.2. — Si è costituito nel relativo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando le conclusioni della ricorrente, anche in questo caso secondo una duplice prospettazione: (a) le disposizioni hanno la funzione di tutelare il risparmio e si fondano dunque sull'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, ovvero (b) anche a voler ascrivere la disciplina a un settore — quello delle casse di risparmio — di legislazione concorrente, il contenuto delle norme impuginate ha comunque il connotato di disposizioni che determinano i principi fondamentali della materia, legittimamente posti da norme statali.

Tali rilievi, prosegue l'Avvocatura, valgono altresì per quanto concerne i «settori ammessi», cioè per i diversi campi di intervento nei quali è dato alle fondazioni di svolgere la loro attività, che in ogni caso non potrebbero dirsi rientrare in via prevalente in ambiti propri della normazione regionale: ne sono certamente estranei, sottolinea il resistente, gli ambiti della pubblica istruzione in generale, la prevenzione della criminalità, la sicurezza pubblica, la tutela dei beni culturali. E analoga osservazione è dedotta circa la previsione in tema di composizione dell'organo di indirizzo delle fondazioni, con la quale sono stati posti principi generali finalizzati a evitare prassi distorsive nella gestione delle fondazioni, mentre le esigenze delle Regioni e degli enti locali possono ricevere sufficiente garanzia nella previsione della presenza, in detti organi, di «una qualificata rappresentanza degli enti diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione», secondo il testo dell'art. 11, comma 4, della legge n. 448 del 2001 [sostitutivo dell'art. 4, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 153 del 1999].

Quanto al potere regolamentare, l'Avvocatura rileva che esso non ha portata generale, ma è circoscritto all'attuazione dell'art. 11 in questione, anche al fine del coordinamento con le restanti disposizioni del d.lgs. n. 153 del 1999, ed è dunque limitato alla materia riservata alla legislazione dello Stato.

3.1. — La Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 11 della legge finanziaria per il 2002, n. 448 del 2001, sotto molteplici profili, con ricorso notificato il 27 febbraio 2002, depositato il successivo 8 marzo (reg. ricorsi n. 23 del 2002).

Premesse alcune notazioni di ordine generale sul «senso» complessivo della legge citata, contraddittorio rispetto alla portata innovativa del riformato Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e sull'estraneità di molte delle disposizioni al contenuto che (secondo la previsione dell'art. 11 della legge n. 468 del 1978) dovrebbe essere proprio di una legge «finanziaria», la ricorrente censura specificamente l'art. 11 della legge n. 448, in tema di fondazioni bancarie.

Il presupposto della questione sollevata è che, nonostante sia stabilito che le fondazioni bancarie assumano personalità giuridica di diritto privato, la legislazione sinora emanata dallo Stato non le ha mai considerate propriamente tali, essendo intervenuta variamente — da ultimo appunto con la disciplina in questione — sia sul piano dell'organizzazione sia sul piano dell'attività di tali enti, ciò che evidentemente non sarebbe stato possibile se le fondazioni fossero soggetti dotati di piena autonomia privata. La personalità privatistica delle fondazioni sarebbe quindi piuttosto la determinazione di un regime giuridico degli atti da esse posto in essere che non espressione dell'effettiva qualità dei soggetti, sottoposti a penetranti discipline pubbliche: e ciò, sottolinea la Regione, porterebbe a escludere in radice che la disciplina in questione possa essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile».

La legislazione vigente — prosegue la Regione — si fonda invece in larga parte sull'idea di assimilazione delle fondazioni agli enti creditizi, assimilazione del resto già posta in luce dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 341 del 2001 e n. 163 del 1995), che ha anche chiarito come, una volta cessato il collegamento tra le une e gli altri, le fondazioni apparirebbero come strutture operanti istituzionalmente in settori di utilità sociale, in massima parte ricadenti nelle competenze legislative regionali.

Sotto questo profilo, la Regione Emilia-Romagna assume che sia la intervenuta modifica della Costituzione (con la attribuzione alle Regioni ordinarie di potestà legislativa concorrente in una materia, quella delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», che è testualmente ripresa da analoga norma dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), sia la nuova disciplina dei settori di intervento delle fondazioni, portano ad anticipare al momento attuale il problema del coordinamento tra la normativa sulle fondazioni e quella delle persone giuridiche private senza scopo di lucro, in rapporto alle competenze assegnate alle Regioni e alle Province autonome, proprio secondo quanto prefigurato nella sentenza n. 341 citata.

Le fondazioni, secondo questa prospettiva, vengono in considerazione sotto due differenti profili: soggettivamente, quali enti ancora in parte assimilati agli enti creditizi e in parte svolgenti compiti di pubblica utilità in determinati settori; obiettivamente, per l'attività in concreto posta in essere, secondo la materia nella quale la medesima attività ricade di volta in volta.

Per il primo aspetto, in quanto enti ancora in parte attratti nell'orbita degli enti creditizi, le fondazioni rientrano nella competenza legislativa concorrente, secondo l'art. 117, terzo comma, della Costituzione; per il secondo aspetto, esse implicano le competenze delle Regioni ordinarie, in quanto vi ricadano le attività svolte.

Ciò posto, e ricordata l'elencazione dei «settori ammessi» quale contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 153 del 1999, come modificato dall'impugnato art. 11, comma 1, della legge n. 448 del 2001, la ricorrente rileva che la prevista attribuzione della potestà regolamentare all'Autorità di vigilanza, sia per la modifica dei settori ammessi sia per l'attuazione della legge, contrasta con la Costituzione, che (art. 117, sesto comma) stabilisce che detta potestà spetta allo Stato nelle (sole) materie di legislazione esclusiva, mentre spetta alle Regioni in ogni altra materia. Anzi, le norme appaiono incostituzionali proprio in quanto, preliminarmente, non riconoscono alle Regioni il ruolo di soggetti di vigilanza, per gli enti che ricadono sotto la loro competenza: un simile riconoscimento, si osserva, riporterebbe ad armonia il sistema, riunificando i poteri normativi in capo al soggetto che ne è costituzionalmente intestatario.

Quanto alle restanti disposizioni dell'art. 11, la Regione ne sostiene l'incostituzionalità, in quanto «non riconoscono la competenza concorrente della regione sia in relazione agli enti di credito di cui all'art. 117, comma terzo, sia in relazione alle materie di attività», e in quanto «non prevedono che in tali ambiti le disposizioni statali vincolino le regioni soltanto quanto ai principi fondamentali».

3.2. — Si è costituito in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per il rigetto del ricorso secondo argomentazioni testualmente coincidenti con quelle formulate nell'atto di costituzione nel giudizio introdotto con il sopra citato ricorso della Regione Toscana (reg. ricorsi n. 12 del 2002).

4.1. — La Regione Umbria, con ricorso notificato il 26 febbraio 2002, depositato il successivo 8 marzo (reg. ricorsi n. 24 del 2002), ha impugnato, tra l'altro, l'art. 11 della legge n. 448 del 2001, con deduzioni e conclusioni testualmente coincidenti con quelle contenute nel ricorso della Regione Emilia-Romagna (assistita dal medesimo difensore).

4.2. — Nel relativo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha concluso per il rigetto del ricorso, svolgendo rilievi coincidenti con quelli dell'atto di costituzione nei giudizi introdotti con i ricorsi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna (reg. ricorsi n. 12 del 2002 e n. 23 del 2002).

5.1. — In prossimità dell'udienza, le ricorrenti Regioni Marche, Emilia-Romagna e Umbria hanno depositato memorie a sostegno delle richieste declaratorie di incostituzionalità.

5.2. — La Regione Marche, ricordati i contenuti delle disposizioni dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001 impugnato, ne ribadisce l'incostituzionalità, per esserne oggetto enti che debbono tuttora considerarsi rientranti nell'ambito della materia delle «casse di risparmio» assegnata in via concorrente alle Regioni dal nuovo art. 117, terzo comma, della Costituzione, «fermi restando i dubbi di costituzionalità [...] sullo stesso obbligo di dismissione delle partecipazioni di controllo, come previsto dall'originario art. 25 del d.lgs. n. 153 del 1999». Con il supporto di dottrina, poi, nella memoria si ribadisce che le fondazioni mantengono il loro collegamento genetico e funzionale con le società bancarie, giacché la loro separazione formale rispetto all'esercizio di impresa bancaria attraverso lo scorporo della relativa azienda non toglie che la fondazione «mantenga ancor oggi la natura di ente creditizio»; ciò, si sottolinea, è conforme alle pronunce n. 341 e n. 342 del 2001 della Corte, che a loro volta confermano l'analogo enunciato della sentenza n. 163 del 1995, circa la persistenza in corso del processo che condurrà alla riconduzione delle fondazioni nel settore privato *pleno iure*. Questa «transitorietà», del resto, appare confermata dallo stesso art. 5 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, che — con norma di interpretazione autentica tra l'altro a sua volta di dubbia costituzionalità, poiché, più che chiarire la portata della normativa sulle fondazioni oggetto di interpretazione, ne integra i contenuti — comunque afferma che le fondazioni sono caratterizzate da un regime privatistico del tutto singolare, retto essenzialmente dal criterio per cui le norme comuni del codice civile si applicano solo in via residuale e in quanto compatibili; e ciò, si afferma, è in linea con l'impostazione della legge finanziaria per il 2002, la quale, pur mantenendo la qualificazione privatistica delle fondazioni, ne ha però «ripubblicizzato» la complessiva disciplina, riconducendo le fondazioni in discorso a una natura perfino strumentale e di supplenza rispetto all'agire del potere pubblico. Con la conseguenza che l'ordinamento di detti enti, in quanto organismi pubblici, attiene, una volta che essi abbiano carattere non nazionale ma regionale, alla competenza legislativa di essa ricorrente.

Pertanto, se la disciplina delle fondazioni non può essere ricompresa nella materia dell'«ordinamento civile», ma attiene alla materia «casse di risparmio», essendo in definitiva le fondazioni ancor oggi qualificabili come «enti creditizi», la normativa impugnata, che reca norme di dettaglio e non principi e che prevede inoltre un ambito delimitato di attività delle fondazioni (i «settori ammessi»), risulta in contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Corollario dell'impostazione sopra detta sarebbe poi la necessaria attribuzione della potestà di disciplinare le attività svolte dagli enti in questione in capo alle Regioni, queste — non lo Stato — essendo abilitate a regolare i settori di intervento delle fondazioni; settori i quali sono a loro volta strettamente connessi e talvolta in pratica coincidono con il catalogo costituzionale delle competenze regionali. Con l'ulteriore conseguenza che anche i poteri di vigilanza dovrebbero essere assegnati alle competenti Regioni, secondo un disegno complessivo che porterebbe le fondazioni a svolgere un ruolo di «servizi alla persona» proprio delle amministrazioni locali, in una sorta di loro finalizzazione pubblicistica.

Nella memoria si insiste poi sul fatto che la normativa impugnata non potrebbe essere reputata indenne da censure neppure a volere impostare la soluzione sul piano della loro «cedevolezza», non essendo lasciato alcuno spazio al legislatore regionale che volesse apportare modifiche o deroghe al sistema che esse definiscono.

Infine, la difesa della ricorrente insiste sulla violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, poiché i poteri regolamentari che la normativa affida ad autorità ministeriali potrebbero dirsi validamente sorretti solo se la materia rientrasse tra quelle attribuite allo Stato in via esclusiva, il che — secondo quanto sopra detto — non può essere affermato.

5.3. — La Regione Emilia-Romagna, nel contestare le argomentazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, premette una serie di considerazioni più generali, legate alla contemporanea pendenza di questioni di costituzionalità in via incidentale sollevate, sulla medesima disciplina, dal T.A.R. del Lazio, sulla base però di premesse antitetiche a quelle che la Regione fa valere con il ricorso in esame. Secondo il giudice amministrativo, infatti, il riconoscimento alle fondazioni di una «piena autonomia statutaria e gestionale» (art. 2 del d.lgs. n. 153 del 1999) assumerebbe il carattere di un principio-guida, alla cui stregua valutare la normativa di dettaglio, la quale, in questa ottica, avrebbe «tradito» il carattere delle fondazioni. Ma così argomentando, rileva la Regione, si assume impropriamente una norma di legge ordinaria, cioè l'art. 2 del d.lgs. n. 153, a parametro interposto ai fini del sindacato di costituzionalità, il quale invece deve essere esercitato solo tenendo presenti le norme costituzionali, non leggi ordinarie (come anche il decreto-legge n. 63 del 2002 che parla di un regime «privatistico», ancorché speciale). Il legislatore non ha tratto dal nulla gli enti-fondazioni come persone giuridiche private: esso ha solo nuovamente disciplinato gli «enti pubblici conferenti», i quali a loro volta discendevano da una serie di operazioni di trasformazione degli enti pubblici creditizi presi in considerazione dalla riforma del 1990: le fondazioni, dunque, non sono entità create dalla legge utilizzando patrimoni privati, ma sono il portato di scelte legislative di modificazione del regime giuridico di preesistenti enti pubblici, il che rende pienamente legittimo che la legge regoli i fini, l'organizzazione e l'utilizzazione del patrimonio di queste strutture, appunto per la loro derivazione da enti di natura pubblicistica. Ciò — si aggiunge — è coerente con una visione sostanziale del problema, come del resto su una valutazione di sostanza si fondano, da un lato, la giurisprudenza costituzionale — così, nella questione della natura delle IPAB (sentenza n. 396 del 1988) — e, dall'altro, la normativa comunitaria — nella definizione di «organismo di diritto pubblico» ai fini della disciplina degli appalti pubblici —.

La ricorrente sostiene dunque (a) che le fondazioni non costituiscono veri soggetti di autonomia privata a pieno titolo, (b) che il giudizio rimesso alla Corte deve svolgersi non già secondo il riparto di competenze vigente al tempo dell'emanazione del testo originario del d.lgs. n. 153, bensì secondo il quadro costituzionale delineato dal nuovo Titolo V, vigente al tempo della legge oggetto della odierna questione, e (c) che non potrebbe ammettersi un intervento normativo come quello censurato neppure attraverso la giustificazione della «cedevolezza», mancando comunque il titolo dell'intervento statale in materia.

Su queste premesse, la Regione Emilia-Romagna passa a contraddire le singole argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato: 1) quanto al preteso fondamento costituzionale della disciplina nella funzione di «tutela del risparmio» in generale (art. 117, secondo comma), la Regione osserva che nessuna delle disposizioni impugnate concerne questo obiettivo; 2) quanto alla asserita connotazione di normativa di principio, la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale circa il perdurante periodo «transitorio» (sentenza n. 341 del 2001), che equivale ad assimilare tuttora, e fino al completamento del processo di dismissione delle partecipazioni azionarie nelle banche «conferitarie», le fondazioni a enti creditizi, precisamente alle preesistenti casse di risparmio dalle quali esse hanno tratto origine: con la conseguenza perciò che nella materia omonima *ex art.* 117, terzo comma, della Costituzione rientrano necessariamente, oltre alle «aziende di credito a carattere regionale» ivi testualmente menzionate, altresì le corrispondenti fondazioni bancarie, e che lo Stato è abilitato a porre esclusivamente disposizioni di principio, mentre le norme impugnate rivestono evidentemente carattere di estremo dettaglio e regolano l'intera materia senza lasciare alcun margine per diverse determinazioni da parte delle Regioni; 3) quanto all'argomento che le esigenze delle Regioni sarebbero comunque garantite dalla previsione, nell'organo di indirizzo delle fondazioni, di una «prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 della Costituzione», secondo il disposto dell'art. 11, comma 4, della legge n. 448 impugnata, la ricorrente sottolinea che qui non è in gioco il grado di «soddisfazione» che alle Regioni può derivare da una rappresentanza nell'organo di indirizzo, ma il rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative, che comprendono anche la disciplina della composizione degli enti in questione; non senza ribadire che le attività alle quali per legge le fondazioni sono deputate rientrano in larghissima misura nelle competenze, di natura concorrente ovvero residuale, delle Regioni stesse, cosicché l'argomento dell'Avvocatura circa l'attribuzione allo Stato di alcuni settori materiali di attività delle fondazioni, ad esempio l'istruzione, se per un verso non è pertinente, per un altro non muta comunque le conclusioni raggiunte circa il collegamento tra campo d'azione degli enti e competenze regionali, collegamento che era stato del resto già prefigurato nella citata sentenza n. 341 del 2001; 4) quanto al potere

regolamentare assegnato all'Autorità di vigilanza, esso lede direttamente il disposto del sesto comma dell'invocato art. 117 della Costituzione, che in tanto lo ammetterebbe in quanto fosse ravvisabile un ambito di legislazione statale esclusiva, il che non è sostenibile; 5) quanto infine al potere di vigilanza, dopo l'attribuzione alle Regioni della competenza concorrente su «casse di risparmio [e] aziende di credito a carattere regionale», nel perdurante periodo transitorio, in cui le fondazioni sono attratte nell'ambito del settore creditizio, i compiti di vigilanza avrebbero dovuto essere corrispondentemente attribuiti alle Regioni, in rapporto di naturale consecuzione con la spettanza della potestà regolamentare, che si collega al potere di «allocare le funzioni amministrative, alle quali si collega *naturaliter* la potestà regolamentare».

5.4. — La Regione Umbria, infine, ha depositato anch'essa una memoria, di contenuto identico a quello dell'atto della Regione Emilia-Romagna, data la comune rappresentanza e difesa in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1. — Le regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], contestano tra l'altro l'art. 11 di tale legge (Modifiche al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, in materia di fondazioni). Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione della questione di costituzionalità indicata viene separata da quella delle altre, sollevate con i medesimi ricorsi, oggetto di distinte decisioni.

2. — L'articolo di legge in questione incide su numerosi aspetti della disciplina delle fondazioni di origine bancaria, in particolare in tema di: campi materiali di intervento (i settori «ammessi» e «rilevanti»); regole di composizione dell'organo di indirizzo; cause di incompatibilità; modalità di gestione e destinazione del patrimonio; definizione della nozione di «controllo» di una società bancaria da parte di una fondazione; «periodo transitorio», in relazione alle prescritte dismissioni delle partecipazioni di controllo in società bancarie; poteri di vigilanza; adeguamento degli statuti alle nuove disposizioni legislative e ricostituzione degli organi delle fondazioni conseguenti alle modifiche statutarie.

Con argomenti sostanzialmente analoghi, tutte le Regioni ricorrenti sostengono che le disposizioni della legge statale impugnata intervengono con norme di dettaglio in una materia — quella delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» — che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla legislazione concorrente regionale. La competenza legislativa regionale in materia di fondazioni di origine bancaria, ad avviso delle ricorrenti, discenderebbe altresì dalla circostanza che tali fondazioni sono chiamate dalla legge a operare in settori materiali affidati costituzionalmente alla cura della legislazione regionale (concorrente, o, per la sola Regione Toscana, esclusiva, secondo l'art. 117, quarto comma, della Costituzione).

Una particolare censura è poi rivolta ai commi 1 e 14 del denunciato art. 11, i quali riconoscono all'Autorità di vigilanza — attualmente il Ministro dell'economia e delle finanze — una potestà regolamentare che, operando, in ipotesi, in materia di legislazione regionale, violerebbe la riserva di potestà regolamentare disposta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione a favore delle Regioni in tutte le materie non di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3. — Data la loro sostanziale identità, i quattro ricorsi, per la parte attinente all'art. 11 della legge n. 448 del 2001, possono riunirsi per essere trattati congiuntamente e decisi con unica sentenza.

4. — I ricorsi in esame non sono fondati.

5. — Tutte le censure si basano sul presupposto che le fondazioni di origine bancaria siano tuttora soggetti caratterizzati dall'appartenenza all'organizzazione del credito e del risparmio. Tale presupposto non è oggi più sostenibile, tenuto conto degli sviluppi della legislazione in materia a partire dal 1990.

La legge 30 luglio 1990, n. 218 (Disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico), e il successivo decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (Disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio), hanno dato avvio a una profonda trasformazione e riorganizzazione del settore bancario, anche attraverso la trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni. Nelle sue linee generali, il procedimento giuridico previsto si è basato

(a) sul cosiddetto «scorporo» della azienda bancaria dagli originari enti creditizi; (b) sulla scissione di questi ultimi in due soggetti: gli «enti conferenti» e le «società per azioni conferitarie» e (c) sul «conferimento» dell'azienda bancaria alla società per azioni conferitaria da parte dell'ente conferente. A quest'ultimo, una volta operato il conferimento, era affidata (1) la gestione del pacchetto azionario, da esso detenuto nella società conferitaria, oltre (2) all'azione — tradizionale per le Casse di risparmio — nel campo della promozione dello sviluppo sociale, culturale ed economico.

Questa procedura, che ha attivato una fase di trasformazione degli enti pubblici creditizi condotta essenzialmente dall'interno di essi, senza intromissioni nel capitale prima degli enti bancari e poi delle società bancarie, ha comportato, in un primo momento, uno stretto legame sostanziale tra «soggetti conferenti» e «soggetti conferitari», pur distinti giuridicamente. Sebbene gli enti conferenti dovessero — soprattutto per la caratterizzazione ricevuta con l'art. 12 del decreto legislativo n. 356 del 1990 — concentrare le proprie risorse nel perseguimento dei fini di interesse pubblico e utilità sociale stabiliti nei loro statuti, e non potessero esercitare direttamente l'impresa bancaria, essi erano principalmente i titolari del capitale della società per azioni conferitaria, potendo mantenere la partecipazione di controllo, in vista peraltro delle operazioni di ristrutturazione del capitale e di dismissione di partecipazioni, attraverso le procedure degli artt. 1-7 del decreto legislativo. Era prevista, sia pure transitoriamente, una «continuità operativa» tra i due soggetti [art. 12, comma 1, lettera c)], assicurata dalla previsione nello statuto dell'ente conferente della nomina di membri del suo comitato di gestione (o equivalente) nel consiglio di amministrazione della società conferitaria e di componenti l'organo di controllo nel collegio sindacale della società stessa. Agli enti conferenti, aventi capacità di diritto pubblico e di diritto privato, si continuavano ad applicare le disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi e di controllo (in particolare, la nomina governativa del presidente e del vicepresidente). Su tali enti veniva mantenuta la preesistente vigilanza del Ministro del tesoro, prevista per gli enti pubblici creditizi. Al Ministro, inoltre, dovevano essere sottoposte, per l'approvazione, le modifiche degli statuti. Riassuntivamente e coerentemente, il Titolo III del decreto legislativo n. 356 poteva essere intestato agli «enti pubblici conferenti» che, come questa Corte ha riconosciuto con la sentenza n. 163 del 1995, potevano considerarsi quali elementi costitutivi del sistema creditizio allora esistente.

Al processo di separazione fu dato impulso con norme dettate e prescrizioni impartite nel 1994, volte a promuovere le procedure di dismissione di partecipazioni degli enti pubblici conferenti nelle società per azioni conferitarie: il decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332 (Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, e la direttiva del Ministro del Tesoro del 18 novembre 1994 (Criteri e procedure per le dismissioni delle partecipazioni deliberate dagli enti conferenti di cui all'art. 11 del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, nonché per la diversificazione del rischio degli investimenti effettuati dagli stessi enti). Quest'ultimo provvedimento in particolare, adottato nell'ambito del potere di vigilanza governativa sugli enti conferenti, mirava al duplice e connesso scopo di concentrarne l'attività nel perseguimento delle finalità a essi assegnate nei settori di intervento di interesse e utilità sociale e, correlativamente, restando esclusa la gestione della società conferitaria, di ridurre progressivamente la partecipazione detenuta in quest'ultima, tramite dismissioni destinate a ridurre la consistenza a non più del cinquanta per cento del proprio patrimonio, nei cinque anni successivi.

Con la legge di delega 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), e il conseguente decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), la trasformazione della natura giuridica degli originari enti conferenti può dirsi normativamente realizzata. Essi — quali enti pubblici gestori della partecipazione al capitale delle società conferitarie — cessano di esistere come tali, dal momento dell'approvazione, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 153 [art. 2, comma 1, lettera l), della legge n. 461], delle modifiche statutarie rese necessarie per l'adeguamento alle nuove disposizioni e vengono trasformati in «fondazioni», «persone giuridiche private senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale» che «perseguono esclusivamente scopi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico secondo quanto previsto dai rispettivi statuti» (art. 2 del decreto legislativo n. 153 del 1999). Il patrimonio delle fondazioni è espressamente vincolato agli scopi statutari (art. 5, comma 1, dello stesso decreto).

A tali soggetti, costituiti in fondazioni disciplinate da norme specifiche, è espressamente precluso l'esercizio di funzioni creditizie ed è altresì esclusa qualsiasi forma di finanziamento, di erogazione o di sovvenzione, diretti o indiretti, a enti con fini di lucro o in favore di imprese di qualsiasi natura, con l'eccezione delle imprese strumentali ai propri fini statutarî (oltre che delle cooperative sociali di cui alla legge n. 381 del 1991) (art. 3, comma 2). Salvo quindi che in enti e società che abbiano per oggetto esclusivo l'esercizio di imprese strumentali, in tutte le altre ipotesi, comprendenti dunque anche le società bancarie conferitarie, sono vietate le partecipazioni di controllo (art. 6, comma 1). Pertanto, le fondazioni, a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 153, non possono acquisire nuove partecipazioni di controllo in società diverse da quelle anzidette, né conservarle, ove già detenute nelle società stesse (art. 6, comma 4). Quanto alla detenzione delle partecipazioni di controllo nelle società bancarie conferitarie, l'art. 25, con norma transitoria stabilita «ai fini della loro dismissione», prevedeva peraltro un periodo di tolleranza di quattro anni dalla entrata in vigore del decreto legislativo. Ove il quadriennio fosse decorso inutilmente, il menzionato art. 25 disponeva che le dismissioni, comunque obbligatorie, potessero avvenire in un ulteriore periodo di non oltre due anni, con la perdita, tuttavia, delle agevolazioni fiscali, secondo quanto previsto dall'art. 12, comma 3.

Alla suddetta trasformazione giuridica della natura dell'ente, alla destinazione delle sue attività a scopi esclusivi di utilità sociale e di promozione dello sviluppo economico, con la totale separazione funzionale dall'attività creditizia, e al divieto di partecipazioni di controllo nel capitale di società esercenti l'attività bancaria, si accompagna infine un rigoroso regime di incompatibilità tra cariche, rispettivamente, nella fondazione e nella società bancaria conferitaria [art. 4, comma 1, lettera g), e comma 3].

6.1. — Il quadro normativo testé delineato mostra con evidenza che le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione «fondazioni bancarie»), secondo la legislazione vigente, non sono più — a differenza degli originari «enti pubblici conferenti» — elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale». L'evoluzione legislativa ha spezzato quel «vincolo genetico e funzionale», di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante. Con questa trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione. Né le disposizioni legislative impugnate, che pure modificano per aspetti rilevanti il decreto legislativo n. 153 del 1999, sono tali da ricondurre le fondazioni all'ordinamento al quale appartenevano gli enti pubblici conferenti.

Tanto basta per escludere la fondatezza della pretesa delle quattro Regioni ricorrenti, di vedere annullate le impugnate disposizioni della legge dello Stato in materia di fondazioni di origine bancaria, in conseguenza della competenza legislativa concorrente loro riconosciuta relativamente alle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale». L'art. 11 della legge n. 448 del 2001 opera infatti non in questa materia ma in quella dell'«ordinamento civile», comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

6.2. — Da questa considerazione discende altresì l'infondatezza della censura mossa specificamente ai commi 1 e 14 del denunciato art. 11, nella parte in cui riconoscono potestà regolamentare all'Autorità di vigilanza. Una volta ricondotta la disciplina in esame a una materia compresa nel secondo comma dell'art. 117, cade la possibilità per le Regioni di argomentare la propria competenza regolamentare, esistente, secondo il sesto comma dello stesso art. 117, nelle materie diverse da quelle assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Con il medesimo ordine di considerazioni, il Consiglio di Stato (Sezione consultiva per gli atti normativi, 1<sup>o</sup> luglio 2002), del resto, ha riconosciuto la legittimità e definito i limiti del potere regolamentare previsto dall'impugnato comma 14 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001.

6.3. — È bensì vero che questa Corte, chiamata a pronunciarsi sul potere di vigilanza sugli enti che avevano effettuato il conferimento dell'azienda bancaria alla società per azioni, in giudizi promossi da Regioni ad autonomia speciale anche in base a norme statutarie corrispondenti a quella costituzionale invocata nel presente giudi-

zio, con le già ricordate sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 ha riconosciuto, in relazione al momento in cui esse sono state pronunciate, la perdurante qualificazione quali enti creditizi di tali soggetti. Le Regioni ricorrenti non mancano perciò di appoggiare le proprie argomentazioni su queste recenti pronunce costituzionali.

Nel periodo transitorio delle operazioni di ristrutturazione bancaria, secondo le citate pronunce, la qualificazione di ente creditizio è stata ritenuta plausibile, in base al mancato venir meno, in concreto, del vincolo genetico e funzionale tra enti conferenti e società bancarie conferitarie, vincolo nel quale si è ritenuto trovare giustificazione la vigilanza transitoriamente attribuita dalla legge [fino alla istituzione della autorità di controllo sulle persone giuridiche e anche successivamente, finché perduri la partecipazione di controllo in società bancarie, secondo la previsione dell'art. 2, comma 1, lettera *i*), della legge n. 461 del 1998] al Ministro del tesoro. La Corte ha ritenuto che la perdita di tale qualificazione fosse destinata a verificarsi solo al compimento della trasformazione, con la dismissione della partecipazione rilevante nella società bancaria conferitaria e delle altre partecipazioni non più consentite [oltre che — si aggiungeva in quella circostanza — con l'adeguamento degli statuti e la relativa approvazione, già realizzatisi nella generalità dei casi, a norma della lettera *l*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 461 del 1998], con la conseguenza che il potere di vigilanza, in forza delle disposizioni statutarie che attribuiscono alle Regioni ad autonomia speciale competenza in materia di enti creditizi, dovesse essere riconosciuto alle Regioni stesse.

Senonché il valore di queste considerazioni, dettate in relazione alla spettanza del potere di vigilanza, non può proiettarsi oltre la fase ordinaria di ristrutturazione degli enti conferenti — fondazioni di origine bancaria. Le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 cadono nel mezzo del quadriennio previsto dall'art. 25 del d.lgs. n. 153 come periodo normale per l'adeguamento, cui poteva seguire un biennio supplementare, nel caso di mancata dismissione delle partecipazioni nel periodo ordinario, peraltro sanzionata, come già rilevato, dalla perdita dei benefici tributari previsti viceversa per gli enti che avessero operato tempestivamente.

Nel momento presente, in cui il quadriennio si è compiuto, non c'è ragione per ritenere ulteriormente perdurante l'originaria qualificazione degli enti conferenti, quali elementi del sistema del credito e del risparmio, anche perché, a ritenere il contrario, si determinerebbe la conseguenza di rimettere ad adempimenti concreti dei singoli enti la piena e generale operatività della riforma realizzata dalla legge; con l'assurdo ulteriore effetto che la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni verrebbe a determinarsi non in generale, ma in relazione all'effettivo rapporto di partecipazione al capitale della società bancaria in cui ogni ente si trovasse e finirebbe per dipendere non dalla legge ma dagli adempimenti concreti, attuativi della legge, rimessi all'iniziativa degli enti stessi.

Nella specie, si è di fronte a una fase di transizione il cui completamento è rimesso all'attuazione delle prescrizioni legislative che è demandata all'attività degli enti di origine bancaria, sotto la vigilanza ministeriale. Ma a questa Corte spetta il giudizio di legittimità costituzionale della legge, indipendentemente dagli atti concreti di applicazione della legge medesima. Essa non può trascurare la circostanza che il termine previsto per l'adeguamento è ormai decorso (e, si può aggiungere, da quanto risulta in fatto, rispettato da parte della grande maggioranza degli enti interessati).

A differenza di quanto ebbe a decidere nel 2001, la Corte oggi non può dunque non dare rilievo alla conclusione del periodo ordinario assegnato agli enti per gli adempimenti conseguenti alla decisione legislativa di separare gli enti medesimi dal sistema creditizio, ancorché il legislatore stesso abbia previsto proroghe per far fronte a situazioni particolari (si vedano il comma 1-*bis* dell'art. 25 del d.lgs. n. 153, introdotto dal comma 13 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001; il comma 3-*bis* del medesimo articolo, introdotto dall'art. 80, comma 20, lettera *b*), della legge n. 289 del 2002; e, da ultimo, le modifiche apportate ai commi 1 e 3-*bis* dello stesso art. 25, a opera del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2003, n. 212).

Ciò che conta ormai, in definitiva, ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato nell'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private, data dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 153 del 1999, più volte citato, indipendentemente dall'eventuale perdurare di loro coinvolgimenti in partecipazioni bancarie che la legge ancora consenta per ragioni particolari, accanto all'esercizio prioritario delle proprie funzioni finalizzate al perseguimento degli scopi di utilità sociale e di sviluppo economico, secondo le previsioni dei loro statuti.

7. — Le Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Umbria fanno altresì valere, a favore della propria competenza legislativa, l'indiscutibile circostanza che le fondazioni di origine bancaria, a norma dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 153, tanto nella versione originaria quanto in quella modificata dal comma 3 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, operano per scopi di utilità sociale in materie, relativamente a molte delle quali esiste competenza legislativa regionale, alla stregua del terzo e del quarto comma dell'art. 117. Da questa constatazione viene tratta la conseguenza che al legislatore statale sarebbe precluso organizzare le modalità di esercizio delle funzioni in questione. Le fondazioni, che vengono così ritenute essere modalità organizzative di esercizio di queste ultime, rientrerebbero perciò nell'ambito della competenza delle leggi regionali, almeno per le materie che a tale competenza sono riconducibili.

Questo modo di ragionare presuppone che le fondazioni di origine bancaria e le loro attività rientrino in una nozione, per quanto lata sia, di pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo. Dopo il d.lgs. n. 153, questo presupposto non è più sostenibile. La loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale; il riconoscimento del carattere dell'utilità sociale agli scopi da esse perseguiti; la precisazione, contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 461 del 1998, che, quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni, «restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni», innanzitutto agli enti pubblici, collocano — anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione — le fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle «libertà sociali» (sentenza n. 50 del 1998), non delle funzioni pubbliche, ancorché entro limiti e controlli compatibili con tale loro carattere. Non è dunque possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare a esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro.

Ciò non toglie, naturalmente, che nei confronti dell'attività delle fondazioni di origine bancaria, come di quella di qualunque altro soggetto dell'«ordinamento civile», valgano anche le norme regionali, emanate nell'ambito delle proprie competenze per disciplinare i diversi settori dell'attività nei quali queste istituzioni, secondo i propri statuti, operano.

8. — Per queste considerazioni, tutte le censure mosse all'art. 11 della legge n. 448 del 2001 dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria con i ricorsi in epigrafe devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], sollevate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*Riuniti i giudizi,*

*Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)], sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della Costituzione, dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, con i ricorsi in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* ZAGREBELSKY

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 29 settembre 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 301

Sentenza 24 - 29 settembre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità, per carente motivazione in ordine alla legittimazione attiva nei giudizi *a quibus* delle fondazioni bancarie, dell'ACRI e dell'ADUSBEF - Sufficienza di motivazione sintetica - Reiezione dell'eccezione.**

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - Obbligo di operare esclusivamente nei «settori ammessi» individuati dal legislatore - Assunta incompatibilità con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, primo periodo; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, che ha modificato l'art. 37-*bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Rilevanza della questione di legittimità costituzionale - Questione concernente il potere della Autorità di vigilanza di modificare i «settori ammessi» di operatività delle fondazioni bancarie - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, sull'assunto che non è ancora intervenuta alcuna modifica - Reiezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, ultimo periodo.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - «Settori ammessi» individuati dal legislatore - Potere di modifica, con regolamento, attribuito all'Autorità di vigilanza - Delegificazione in violazione della riserva di funzione legislativa, lesione della potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 1, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 70 e 117.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Ambito di attività - Obbligo di operare prevalentemente nei «settori rilevanti», scelti tra gli ammessi ogni tre anni in numero non superiore a tre - Assunta incompatibilità della disciplina con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Obbligo di assicurare singolarmente e nel loro insieme l'equilibrata destinazione delle risorse - Assunto pregiudizio dell'autonomia gestionale delle fondazioni - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Fondazioni cosiddette istituzionali - Composizione dell'organo di indirizzo - Prevalente presenza di soggetti espressi da Regioni, Province e Comuni - Esclusione di altre realtà locali, pubbliche e private - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di altre censure.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 4.
- Costituzione, art. 3 (artt. 2, 18, 41, 117 e 118, quarto comma).

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Fondazioni cosiddette istituzionali - Organo di indirizzo - Rappresentanti delle Regioni, Province, Comuni - Assunto esonero dalla disciplina in tema di conflitto di interessi - Lamentata irrazionalità e ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri componenti dell'organo collegiale - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 4, ultimo periodo.
- Costituzione, art. 3.

**Oggetto del giudizio - Intervenuta sostituzione della norma censurata - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Produzione di effetti *medio tempore* - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 7; d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, art. 4, comma 3.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione e controllo - Incompatibilità con analoghe funzioni svolte presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo - Eccessiva e irragionevole compressione della capacità delle persone e lesione della autonomia delle persone giuridiche private - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 7.
- Costituzione, artt. 2, 18 e 22.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità sull'assunto che la questione poggi su un erroneo presupposto interpretativo - Profilo attinente al merito - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 10.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Controllo bancario - Possesso di partecipazioni azionarie nella stessa azienda bancaria da parte di più fondazioni - Asserita configurazione di presunzione assoluta di controllo - Ritenuta irragionevolezza e lesione dell'autonomia delle persone giuridiche di diritto privato - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 10.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18 e 41.

**Questione di legittimità costituzionale - Eccezione di inammissibilità per omessa prospettazione di specifiche ragioni di incostituzionalità - Sufficienza del richiamo a rilievi già svolti - Reiezione dell'eccezione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 14.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Adeguamento degli statuti alle norme sulla nuova composizione dell'organo di indirizzo - Decadenza degli organi in carica e prorogatio per le sole attività di ordinaria amministrazione - Assunta incompatibilità della disciplina con la autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie - Lamentata irragionevolezza, lesione del diritto di associazione dei cittadini, dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse, dell'autonomia privata, del principio di sussidiarietà, della competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 14, ultimo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 18, 22, 41, 117 e 118, quarto comma.

**Questione di legittimità costituzionale - Intervenuta modifica della norma censurata - Eccezione di inammissibilità per omessa denuncia anche della norma modificativa - Irrilevanza della modifica rispetto alla questione - Reiezione dell'eccezione.**

- D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, art. 4, comma 1, lettera g); legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 11, comma 6.

**Istituti di credito - Fondazioni bancarie - Cause di incompatibilità e requisiti di onorabilità degli organi delle fondazioni - Attribuzione all'Autorità di vigilanza di un potere di indirizzo in materia - Violazione dei principi contenuti nella legge di delega - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Assorbimento di altri profili.**

- D.Lgs. 17 maggio 1999, n. 153, artt. 4, comma 1, lettera g) e 10, comma 3, lettera e).
- Costituzione, art. 76 (artt. 2, 3, 18 e 41).

## 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, primo ed ultimo periodo, 2, 3, 4, 7, 10 e 14, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), dell'art. 7, comma 1, lettera aa), punto 2, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia

di infrastrutture e trasporti) e degli artt. 4, comma 1, lettera *g*), e 10, comma 3, lettera *e*), del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), promossi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con 10 ordinanze dell'8 febbraio 2003, rispettivamente iscritte ai nn. 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127 e 128 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione della Compagnia di San Paolo, di Ristuccia Sergio, dell'ADUSBEF, della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, della Fondazione Cassa di Risparmio di Roma, della Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone, della Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia, della Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia, dell'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, della Fondazione Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Pietro Manodori, della Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, della Fondazione Cassa di Risparmio di La Spezia, della Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria, della Fondazione Cassa di Risparmio di Spoleto, della Fondazione Cassa di Risparmio di Orvieto e della Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI) ed altre nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 3 giugno 2003 il giudice relatore Annibale Marini;

Uditi gli avvocati Angelo Clarizia e Antonio Carullo per la Fondazione Cassa di Risparmio di Roma, Angelo Benessia, Natalino Irti e Mario Sanino per la Compagnia di San Paolo, Sergio Ristuccia per se medesimo, Massimo Cerniglia per l'ADUSBEF, Pietro Rescigno e Luisa Torchia per la Fondazione Monte dei Paschi di Siena, Francesco Carbonetti per la Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia e per la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia, Giuseppe Morbidelli per l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, per la Fondazione Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Pietro Manodori, per la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna e per la Fondazione Cassa di Risparmio di La Spezia, Giovanni Gabrielli, Andrea Guarino, Paolo Vitucci, Giuseppe Morbidelli, Pietro Schlesinger e Beniamino Caravita di Toritto per l'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI) e gli avvocati dello Stato Franco Favara e Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con nove ordinanze di contenuto in parte analogo, depositate l'8 febbraio 2003, ha sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) e dell'art. 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, della legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti).

Otto dei giudizi *a quibus* hanno ad oggetto la domanda di annullamento del decreto ministeriale 2 agosto 2002, n. 217 (Regolamento ai sensi dell'articolo 11, comma 14, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in materia di disciplina delle fondazioni bancarie), e della nota prot. n. 14572 inviata il 23 ottobre 2002 dal Ministero dell'economia e delle finanze (Documento programmatico previsionale), mentre uno ha ad oggetto la domanda di annullamento della circolare 28 marzo 2002 del Direttore Generale del Tesoro, recante «Ordinaria amministrazione».

Le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo rimettente possono essere così sinteticamente enunciate.

*A)* Una prima questione di legittimità costituzionale, comune a tutte le ordinanze di rimessione, riguarda l'art. 11, commi 1, primo periodo, 2 e 3, della legge n. 448 del 2001 e l'art. 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, della legge n. 166 del 2002 (che modifica l'art. 37-*bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109), in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione.

I commi 1 e 2 del citato art. 11, modificando l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), contengono una elencazione di «settori ammessi», suddivisi in quattro categorie, ed introducono una nuova nozione di «settori rilevanti», consistenti in quelli scelti — tra gli ammessi — ogni tre anni dalle singole fondazioni in numero non superiore a tre. Il comma 3 dello stesso art. 11, sostituendo l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 153 del 1999, prevede che le fondazioni indirizzino la loro attività esclusivamente nei «settori ammessi» e operino, in via prevalente, nei «settori rilevanti». L'art. 7 della legge

n. 166 del 2002, modificando l'art. 37-bis della legge n. 109 del 1994, aggiunge ai «settori ammessi» individuati dall'art. 11, comma 1, della legge n. 448 del 2001, quello costituito dalla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità.

Ritiene il rimettente che le modifiche così apportate al decreto legislativo n. 153 del 1999 siano incompatibili con la «piena» autonomia, statutaria e gestionale, riconosciuta alle fondazioni bancarie dall'art. 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo; ciò in quanto, da un lato, precludono alle stesse fondazioni la possibilità di operare anche in settori di attività, liberamente scelti, diversi da quelli indicati dal legislatore, dall'altro, impongono ad esse di individuare i settori rilevanti, tra quelli indicati dal legislatore, in numero non superiore a tre, pur non ravvisandosi alcun interesse collettivo che giustifichi tale limitazione numerica. Se a ciò si aggiunge l'obbligo, imposto ancora alle fondazioni bancarie dal comma 3, di assicurare «singolarmente e nel loro insieme, l'equilibrata destinazione delle risorse» e di dare preferenza «ai settori a maggiore rilevanza sociale», risulterebbe chiaro — ad avviso ancora del rimettente — l'intento del legislatore di creare un'interdipendenza fra i soggetti in parola e di attribuire ad essi una funzione servente dell'organizzazione pubblica, tanto più che alcuni dei settori ammessi — e segnatamente la prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica, l'edilizia popolare locale e la sicurezza alimentare e agricoltura di qualità — rientrerebbero nell'ambito dei compiti tipicamente appartenenti ai pubblici poteri.

Le norme impugnate si porrebbero, in tal modo, in contrasto innanzitutto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, sia per la loro incompatibilità con la norma di principio contenuta nel citato art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 153 del 1999, sia per lo stravolgimento che da esse deriverebbe alla stessa nozione ed al nucleo essenziale dell'autonomia privata. Sarebbero, sotto altro aspetto, lesive del diritto di associazione dei cittadini e dei diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse dall'ordinamento, rispettivamente garantiti dagli artt. 18 e 2 Cost., nonché dell'autonomia privata tutelata dall'art. 41 della Costituzione.

Le medesime norme contrasterebbero, poi, con l'art. 118, quarto comma, Cost., comportando una pervasività dei pubblici poteri incompatibile con il principio di sussidiarietà sancito da tale norma, nonché con l'art. 117 Cost., in quanto alcuni dei settori indicati dall'art. 11, comma 1, della legge n. 448 del 2001 rientrerebbero tra le materie assegnate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni.

B) Una seconda questione — sollevata nei giudizi iscritti ai nn. 119, 123, 124, 125, 126 e 127 del registro ordinanze 2003 — riguarda l'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della citata legge n. 448 del 2001, in riferimento agli artt. 70 e 117 della Costituzione.

La norma impugnata attribuisce all'Autorità di vigilanza il potere di modificare i settori ammessi con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri).

Ritiene il rimettente che tale previsione contrasti con l'art. 70 Cost. — che riserva al Parlamento l'attività legislativa — comportando una delegificazione ad opera di una fonte secondaria diversa dai regolamenti cosiddetti di delegificazione, espressamente contemplati dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. L'attribuzione di un siffatto potere regolamentare all'autorità ministeriale potrebbe, d'altro canto, porsi in contrasto anche con l'art. 117 Cost. per le medesime ragioni esaminate con riguardo alla questione di legittimità costituzionale esaminata *sub A*).

C) Con le ordinanze iscritte ai nn. 120, 121, 122, 125, 126 e 127 del registro ordinanze 2003 viene sollevata, sotto un duplice profilo, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 22, 41, 117 e 118, quarto comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 448 del 2001, che sostituisce l'art. 4, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 153 del 1999.

La norma impugnata contrasterebbe, innanzitutto, con gli evocati parametri costituzionali — ancora una volta per la non consentita compressione dell'autonomia, statutaria e gestionale, delle fondazioni bancarie — nella parte in cui prevede, per le fondazioni cosiddette istituzionali, una «prevalente» rappresentanza, nell'ambito dell'organo di indirizzo, degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 Cost., essendo evidente — secondo il rimettente — come tale previsione sia suscettibile di influenzare in maniera decisiva l'operatività della fondazione.

L'ultimo periodo della medesima norma, esonerando i rappresentanti dei suddetti enti dalla regola ivi dettata in tema di conflitto di interessi, violerebbe poi l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo della intrinseca irrazionalità della disposizione, sia per l'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri componenti dell'organo collegiale.

D) Con le ordinanze iscritte ai nn. 120, 121, 124, 125 e 127 del registro ordinanze 2003 viene sollevata, in riferimento agli artt. 2, 18 e 22 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 7, della legge n. 448 del 2001, che ha sostituito il comma 3 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 153 del 1999.

Il rimettente dà preliminarmente atto che il comma 3 dell'art. 4 del decreto legislativo n. 153 del 1999 è stato nuovamente sostituito dall'art. 80, comma 20, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), ma la questione resterebbe ciononostante rilevante in quanto la disposizione legislativa, poi abrogata, è stata comunque trasfusa nella norma regolamentare impugnata nei giudizi *a quibus*.

Le censure riguardano la norma impugnata nella parte in cui stabilisce un regime di incompatibilità tra le funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo presso le fondazioni e le analoghe funzioni svolte non solo presso la banca conferitaria — il che, ad avviso del rimettente, sarebbe del tutto ragionevole — ma anche presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo.

Ritiene, infatti, il Tribunale amministrativo, da un lato, che la finalità perseguita dalla cosiddetta riforma Ciampi fosse solo quella di recidere i legami tra la fondazione bancaria e la banca conferitaria, cosicché l'ampliamento delle ipotesi di incompatibilità risulterebbe privo di giustificazione; dall'altro, che l'intento di evitare interferenze pregiudizievoli avrebbe potuto, comunque, essere perseguito applicando le ordinarie regole in tema di conflitto di interessi.

La disposizione censurata si porrebbe, quindi, in contrasto con gli artt. 2 e 22 Cost., per l'asserita eccessiva compressione della capacità delle persone, nonché con l'art. 18 Cost., per la lesione che apporterebbe all'autonomia delle persone giuridiche private di cui si tratta.

*E)* Con le ordinanze iscritte ai nn. 121, 124, 125, 126 e 127 del registro ordinanze 2003 viene sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 41 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 10, della legge n. 448 del 2001, che aggiunge il comma *5-bis* all'art. 6 del decreto legislativo n. 153 del 1999.

Dispone la norma impugnata, in relazione ai divieti di partecipazioni di controllo di cui all'art. 6 del citato decreto legislativo n. 153 del 1999, che «una società bancaria o capogruppo bancario si considera controllata da una fondazione anche quando il controllo è riconducibile, direttamente o indirettamente, a più fondazioni, in qualunque modo o comunque sia esso determinato».

La disposizione sarebbe — ad avviso del rimettente — irragionevole e lesiva dell'autonomia, statutaria e gestionale, di persone giuridiche di diritto privato, in quanto farebbe discendere l'applicazione degli anzidetti divieti dalla sussistenza di una mera situazione di fatto, determinata dalla appartenenza al settore delle fondazioni bancarie, anche a prescindere dalla prova di un accordo fra i soggetti coinvolti e dalla verifica della intrinseca idoneità del mezzo utilizzato per il raggiungimento dello scopo che il legislatore intende scongiurare.

*F)* L'ultima questione di legittimità costituzionale viene sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, Cost., nelle ordinanze iscritte ai nn. 120, 121, 122, 123, 124 e 127 del registro ordinanze 2003, riguardo all'art. 11, comma 14, ultimo periodo, della legge n. 448 del 2001, che, in relazione alla fase di adeguamento degli statuti delle fondazioni alle disposizioni contenute nel nuovo testo legislativo, prevede, tra l'altro, la decadenza degli organi delle fondazioni in carica alla data di entrata in vigore del regolamento attuativo ed il divieto, fino alla loro ricostituzione, di compiere atti eccedenti l'ordinaria amministrazione.

Secondo il rimettente l'illegittimità di tale norma sarebbe in buona sostanza consequenziale alla asserita incostituzionalità dell'assetto delineato dall'intero art. 11.

1.1. — Si sono costituite nei diversi giudizi, con distinte memorie, le seguenti parti private: la Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia (Reg. ord. n. 120 del 2003), la Compagnia di San Paolo e l'avv. Sergio Ristuccia, nella qualità di membro del Consiglio generale della Compagnia di San Paolo (Reg. ord. n. 121 del 2003), l'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI), unitamente a numero 62 fondazioni, e l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze (Reg. ord. n. 122 del 2003), la Fondazione Cassa di Risparmio di Roma (Reg. ord. nn. 122 e 125 del 2003), l'ADUSBEF - Associazione utenti e consumatori (Reg. ord. n. 123 del 2003), la Fondazione Monte dei Paschi di Siena (Reg. ord. n. 124 del 2003), l'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI), unitamente a numero 78 fondazioni (Reg. ord. n. 127 del 2003), tutte concludendo per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei relativi giudizi dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sulla base di argomentazioni, diffusamente sviluppate, volte principalmente a dimostrare l'incompatibilità della disciplina denunciata con la ormai acquisita natura privatistica delle fondazioni bancarie.

Quali ulteriori profili di irragionevolezza delle norme denunciate, oltre a quelli già prospettati dal rimettente, alcune delle parti costituite evidenziano la mancata distinzione — quanto al regime delle incompatibilità personali — tra le fondazioni che ancora mantengono il possesso di partecipazioni di controllo nella banca conferitaria e le fondazioni che tali partecipazioni hanno dismesso, nonché la considerazione che un regime di incompatibilità quale quello delineato dalle norme impuginate di fatto precluderebbe alle stesse fondazioni di avvalersi dell'apporto di personalità dotate di specifica qualificazione professionale, proprio in quanto appartenenti al mondo bancario o finanziario.

La sola Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia sollecita in via principale, relativamente al comma 14 dell'art. 11 della legge 448 del 2001, una pronuncia interpretativa mediante la quale si chiarisca che la decadenza degli organi attuali delle fondazioni consegue soltanto alla concreta necessità di apportare modifiche allo statuto, in tema di composizione degli organi.

1.2. — È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza delle questioni.

Preliminarmente, l'Avvocatura eccepisce la inammissibilità di tutte le questioni, per il difetto di legittimazione attiva delle fondazioni e dell'ACRI rispetto alle controversie introdotte dinanzi al giudice amministrativo; legittimazione che il rimettente avrebbe apoditticamente affermato senza adeguata motivazione.

Ancora in via preliminare, la parte pubblica deduce l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione riguardante l'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 448 del 2001 — secondo cui i «settori ammessi» possono essere modificati dall'Autorità di vigilanza con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 — non essendo sinora intervenuta alcuna modifica regolamentare dei suddetti settori.

Ulteriore eccezione di inammissibilità, per difetto di rilevanza, viene sollevata riguardo alla questione relativa all'art. 11, comma 7, della legge n. 448 del 2001, trattandosi di norma completamente sostituita dall'art. 80, comma 20, lettera a), della legge n. 289 del 2002.

Del pari inammissibile sarebbe, poi, la questione relativa all'art. 11, comma 10, della legge n. 448 del 2001 in quanto fondata su un erroneo presupposto interpretativo: la norma — diversamente da quanto il rimettente assume — non disporrebbe, infatti, alcuna presunzione di controllo, ma presupporrebbe che il controllo congiunto da parte di più fondazioni sia in concreto accertato.

Anche la questione riguardante l'art. 11, comma 14, della legge n. 448 del 2001 sarebbe, infine, inammissibile per l'omessa prospettazione di specifiche ragioni di illegittimità costituzionale.

Nel merito, l'Avvocatura muove dalla premessa che la natura pubblicistica delle Casse di risparmio e dei Monti di Pietà sarebbe stata, in passato, pacifica e che solo con la legge n. 461 del 1998 il legislatore avrebbe, per la prima volta, attribuito loro la personalità giuridica di diritto privato. Nessuna preclusione di carattere costituzionale sussisterebbe, pertanto, ad una riconsiderazione, da parte dello stesso legislatore, del regime giuridico delle fondazioni bancarie, il cui patrimonio non sarebbe del resto riconducibile ad un «fondatore» privato, ma deriverebbe esclusivamente, a seguito di trasformazione, da quello dei preesistenti enti pubblici.

Da tali considerazioni discenderebbe l'infondatezza delle questioni sollevate, in quanto basate tutte su una petizione di principio: che, cioè, l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 153 del 1999 — attributivo della piena autonomia gestionale e statutaria delle fondazioni bancarie — sia norma «più forte» delle disposizioni legislative sopravvenute, sottoposte allo scrutinio della Corte, con le quali il legislatore ha, nella sua discrezionalità, individuato un nuovo punto di equilibrio tra autonomia delle fondazioni ed esigenze di responsabilizzazione nei confronti delle collettività locali di appartenenza.

Quanto ai singoli parametri costituzionali evocati, osserva innanzitutto l'Avvocatura che l'art. 118, quarto comma, Cost. non pone un limite preclusivo ai legislatori ordinari, statale e regionali, ma si limita ad indicare loro un orientamento, «con linguaggio a ridotta cogenza», cosicché in nessun caso il parametro in questione potrebbe essere utilizzato ai fini della declaratoria di illegittimità invocata dal rimettente. Lo scopo della norma costituzionale, d'altro canto, non sarebbe certo — ad avviso dell'Avvocatura — quello di introdurre un ulteriore ordine di autonomie, costituzionalmente garantito, «in aggiunta alle autonomie governate dalla sovranità popolare ed alle autonomie dei privati».

Del pari, non pertinente sarebbe il riferimento al parametro di cui all'art. 18 della Costituzione.

Il diritto di associazione sarebbe, infatti, del tutto estraneo alla materia controversa, sia perché la garanzia costituzionale offerta dal citato art. 18 non parrebbe estendersi fino a ricomprendere il diritto di costituire fondazioni o altre persone giuridiche, sia perché, in ogni caso, le odierne fondazioni bancarie sono state costituite dalla legge e non da cittadini-fondatori.

Le fondazioni cosiddette di origine associativa, attualmente, si caratterizzerebbero del resto solo per la presenza dell'assemblea dei soci, senza altre differenze sostanziali rispetto alle fondazioni cosiddette istituzionali, prevalendo in entrambi i casi l'elemento istituzionale e cioè la presenza di un fondo di dotazione a composizione non associativa.

Assume, poi, l'Avvocatura l'estraneità dell'art. 41 Cost. alla materia di cui si tratta, in quanto il parametro evocato non tutelerebbe qualsiasi manifestazione di autonomia privata, ma soltanto l'iniziativa economica e cioè l'attività imprenditoriale, per definizione non riferibile alle fondazioni, espressamente qualificate dalla legge come enti non commerciali.

Frutto di equivoco sarebbe, altresì, il riferimento al parametro di cui all'art. 117 della Costituzione.

Le disposizioni censurate riguardano infatti — ad avviso dell'Avvocatura — il regime delle fondazioni e non la disciplina dei settori nei quali esse possono operare, che è evidentemente lasciata, nelle materie di loro competenza, alle Regioni. La disciplina delle fondazioni si collocherebbe, dunque, nell'ambito dell'ordinamento civile, attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Dovrebbe, d'altra parte, senz'altro escludersi che le norme denunciate rientrino nella materia delle «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», compresa, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., tra quelle di legislazione concorrente. Ciò sia perché le fondazioni bancarie sarebbero entità ormai nettamente separate dalle casse di risparmio conferitarie, sia perché le aziende di credito, di cui le fondazioni sono divenute socie, avrebbero ormai tutte dimensione ultraregionale.

Non pertinente alla materia sarebbe anche il parametro di cui all'art. 22 Cost., evocato relativamente ai commi 4, ultimo periodo, e 7 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001. E ciò in quanto le norme impugnate — ad avviso ancora dell'Avvocatura — non riguarderebbero la capacità delle persone ed in ogni caso le regole che le norme medesime dettano al fine di prevenire conflitti di interesse non sarebbero all'evidenza determinate da «motivi politici».

Quanto, infine, al parametro di cui all'art. 3 Cost., evocato sotto il profilo della ragionevolezza, l'Avvocatura sottolinea che l'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 153 del 1999 — che il rimettente di fatto eleva al rango di norma di principio, rispetto alla quale andrebbe valutata la coerenza delle norme censurate — va letto unitamente all'art. 5 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 (Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), come modificato dalla legge di conversione 15 giugno 2002, n. 112, che tra l'altro prevede che «le norme del codice civile si applicano alle fondazioni bancarie solo in via residuale ed in quanto compatibili». Ed alla luce di tale disposizione il prospettato difetto di ragionevolezza perderebbe qualsiasi consistenza.

2. — Il medesimo Tribunale amministrativo, con altra ordinanza, anch'essa depositata l'8 febbraio 2003 (Reg. ord. n. 128 del 2003), ha nuovamente sollevato — a seguito dell'ordinanza di questa Corte n. 432 del 2002, di restituzione atti per *jus superveniens* — la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera g), e 10, comma 3, lettera e), del decreto legislativo n. 153 del 1999, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 della Costituzione.

Il giudice rimettente — dinanzi al quale è proposta domanda di annullamento dell'Atto di indirizzo del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 22 maggio 2001 e dei successivi atti applicativi — ripercorrendo l'*iter* argomentativo seguito nella precedente ordinanza di rimessione, ribadisce che gli atti impugnati sono stati emessi dal Ministro nell'ambito dei poteri attribuitigli dall'ordinamento, in particolare dagli artt. 4, comma 1, lettera g), e 10, comma 3, lettera e), del decreto legislativo n. 153 del 1999, ma ritiene che tali norme si pongano in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

Il giudice *a quo* muove, anche in tal caso, dall'esame dell'art. 2, lettera l), della legge delega 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), secondo cui le fondazioni bancarie, con l'approvazione delle modifiche statutarie necessarie per l'adeguamento alle disposizioni dettate dai previsti decreti legislativi, «diventano persone giuridiche private con piena autonomia statutaria e gestionale» ed assume che la *ratio* di tale disposizione sia quella di «privilegiare l'appartenenza, quanto meno morale, del patrimonio accumulato nel corso di decenni dalle banche pubbliche alla collettività dei depositanti risparmiatori e dei beneficiari del credito».

Osserva, poi, il rimettente che lo stesso art. 2 della legge n. 461 del 1998 fissa i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato deve attenersi nel disciplinare gli scopi, l'organizzazione interna e le forme di controllo sulle fondazioni bancarie, con il risultato di prevedere un regime peculiare, che si discosta da quello codicistico ed è perciò «speciale», ma non quanto alla natura di tali soggetti — quasi fossero una sorta di *tertium genus* tra le persone giuridiche pubbliche e quelle private — ma semplicemente quanto alla disciplina cui essi sono sottoposti.

Tale prospettiva non sarebbe cambiata — ad avviso del rimettente — neppure con il sopravvenuto art. 5 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, come modificato dalla legge di conversione 15 giugno 2002, n. 112, che anzi, dal punto di vista testuale, conferma la natura privatistica del regime delle fondazioni bancarie, definendo tale regime come «speciale rispetto a quello delle altre fondazioni» solamente quanto alla disciplina prevista dalla normativa vigente in ragione delle finalità assegnate a dette fondazioni.

La *ratio* della norma sarebbe stata del resto solo quella di chiarire — in relazione alla decisione della Commissione CE dell'11 dicembre 2001, con la quale era stata giudicata incompatibile con la disciplina comunitaria

la previsione, di cui alla legge n. 461 del 1998 ed al decreto legislativo n. 153 del 1999, di un regime fiscale agevolato per le ristrutturazioni e per le fusioni tra banche — che l'analogo regime introdotto per le fondazioni bancarie non era suscettibile di produrre effetti turbativi del mercato non essendo tali fondazioni destinate a svolgere attività di impresa.

Positivamente concluso, in tali termini, il riesame della rilevanza della questione cui era stato chiamato dalla ordinanza di questa Corte n. 432 del 2002, il rimettente ribadisce che, alla stregua del panorama normativo esaminato, «il riconoscimento della “piena autonomia statutaria e gestionale” delle fondazioni bancarie assume il valore di un principio guida sia per l'interpretazione che per la valutazione di legittimità, *sub specie* della compatibilità con esso, delle disposizioni successivamente enunciate dal decreto legislativo n. 153 del 1999, pur dopo le modificazioni introdotte dall'art. 11 della legge n. 448 del 2001».

Fatta tale premessa, osserva che l'art. 2 della legge n. 461 del 1998 assegna la materia della composizione degli organi, delle cause di incompatibilità e dei requisiti di onorabilità all'esclusiva disciplina statutaria, con l'unica eccezione specificamente contemplata alla lettera *h*).

Il decreto legislativo n. 153 del 1999 riafferma solennemente, all'art. 2, la piena autonomia statutaria delle fondazioni, ma nel successivo art. 3 (*recte*: art. 4, lettera *g*), nell'elencare i principi ai quali gli statuti devono conformarsi nel definire l'assetto organizzativo delle fondazioni, quanto ai requisiti di onorabilità ed alle ipotesi di incompatibilità, pur riproducendo sostanzialmente la dizione contenuta nella legge di delega, aggiunge l'inciso «nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera *e*)».

Proprio in tale previsione si sostanzierebbe, secondo il giudice *a quo*, la violazione dell'art. 76 Cost. per contrasto con l'art. 2 della legge delega.

Siffatto potere di indirizzo non troverebbe, infatti, alcun riscontro nelle norme della legge delega né potrebbe ricavarsi, per implicito, dai compiti di controllo riservati all'Autorità amministrativa, in quanto i poteri dell'Autorità di vigilanza, espressamente e tassativamente elencati all'art. 2, lettera *i*), della legge delega, sono comunque preordinati a verificare «il rispetto della legge e dello statuto, la sana e prudente gestione, la redditività del patrimonio e l'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti»; cosicché gli unici parametri normativi cui l'Autorità può fare riferimento nell'eseguire il riscontro affidatole dall'ordinamento sarebbero, appunto, costituiti dalla legge e dallo statuto, con implicita esclusione del potere di introdurre, con proprio atto, ulteriori prescrizioni vincolanti per i soggetti sottoposti al controllo, operanti su un piano dichiaratamente privatistico.

Una indiretta conferma di tali conclusioni verrebbe dall'art. 11, comma 14, della successiva legge 28 dicembre 2001, n. 448, che attribuisce all'Autorità di vigilanza il potere di emanare disposizioni attuative delle — sole — norme introdotte dallo stesso articolo, così implicitamente escludendo l'esistenza di un generale potere normativo della stessa Autorità.

Ma, anche a prescindere da tale argomento, sarebbe in ogni caso sufficiente rilevare — secondo il giudice *a quo* — che il potere di controllo di per sé non comporta, quale corollario, l'attribuzione anche di un potere di indirizzo, trattandosi di concetti ontologicamente diversi.

L'evidente discrasia tra il riconoscimento della piena autonomia statutaria delle fondazioni, contenuto nella legge di delega, e la configurazione del potere di indirizzo di cui alle norme impugnate, oltre a rappresentare una violazione dell'art. 76 Cost., costituirebbe, sotto altro aspetto, elemento di interna contraddizione della disciplina delle fondazioni bancarie, censurabile in riferimento al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionale sarebbero, poi, rinvenibili — ad avviso sempre del rimettente — in relazione ai parametri di cui agli artt. 2, 18 e 41 della Costituzione.

L'introduzione di un tale condizionamento esterno di natura autoritativa si porrebbe, infatti, in contrasto con la tutela dell'autonomia privata, che l'art. 41 Cost. garantisce prevedendo forme di controllo e coordinamento a soli fini sociali. Risulterebbero, inoltre, lesi gli artt. 2 e 18 Cost. che tutelano il diritto di associazione dei cittadini ed i diritti dell'uomo nelle formazioni sociali ammesse dall'ordinamento.

2.1. — Si sono costituite in giudizio, con distinte ed ampie memorie, la Fondazione Cassa di Risparmio di Roma, la Fondazione Cassa di Risparmio di Udine e Pordenone, la Fondazione Cassa di Risparmio di Pistoia e Pescia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Venezia, l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, la Fondazione Cassa di Risparmio di La Spezia, la Fondazione Cassa di Risparmio di Reggio Emilia Pietro Manodori, la Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna, la Fondazione Cassa di Risparmio di Alessandria, la Fondazione Cassa di Risparmio di Orvieto, la Fondazione Cassa di Risparmio di Spoleto e l'Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI), quest'ultima unitamente ad altre 41 fondazioni, tutte concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

Si insiste in particolare, negli atti di costituzione, anche alla stregua di argomenti di carattere storico, sulla natura ontologicamente privatistica delle fondazioni bancarie, in specie di quelle di origine associativa, che si assume non smentita dalla norma interpretativa recata dalla legge n. 112 del 2002, ed a tale proposito vengono richiamati tanto il parere del Consiglio di Stato n. 1354/2002, reso sullo schema del regolamento ai sensi dell'art. 11, comma 14, della legge n. 448 del 2001, quanto la relazione accompagnatoria al disegno di legge delega del 1998.

Sostengono, in buona sostanza, le parti private che la legge delega avrebbe attribuito all'autorità governativa un potere di vigilanza e non anche di indirizzo e che, in ogni caso, il potere dell'autorità governativa non potrebbe giammai esplicitarsi al di fuori dei limiti consentiti dal suddetto carattere privatistico, pur speciale, delle fondazioni bancarie.

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

La questione concernente l'art. 4, comma 1, lettera g), del decreto legislativo n. 153 del 1999 sarebbe — ad avviso dell'Avvocatura — inammissibile in quanto detta disposizione sarebbe stata confermata ed integrata dall'art. 11, comma 6, della legge n. 448 del 2001, non impugnato dal rimettente né con l'ordinanza di cui si tratta, né con le altre di cui si è già riferito.

Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata alla stregua delle considerazioni svolte nelle memorie depositate negli altri giudizi.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica tanto le numerose parti private quanto l'Avvocatura dello Stato hanno depositato, nei diversi giudizi, ampie memorie illustrative insistendo, con dovizia di argomentazioni, nelle conclusioni già assunte.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con nove ordinanze depositate, in altrettanti giudizi, l'8 febbraio 2003, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 22, 41, 70, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione e sotto i profili analiticamente esposti in narrativa, diverse questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), e dell'art. 7, comma 1, lettera aa), punto 2, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti).

Le norme impuginate modificano, in più punti, la disciplina delle fondazioni di origine bancaria (comune, anche se impropriamente, denominate fondazioni bancarie) dettata dal decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461), in particolare quanto alla individuazione dei «settori ammessi», alla nuova nozione di «settori rilevanti», alla composizione dell'organo di indirizzo, al regime delle incompatibilità, alla disciplina della ipotesi di controllo congiunto di società bancaria o capogruppo bancario da parte di più fondazioni, alla decadenza degli attuali organi gestori delle fondazioni e, fino alla ricostituzione dei nuovi organi, alla limitazione dell'attività delle fondazioni alla ordinaria amministrazione.

Il medesimo Tribunale amministrativo, con altra ordinanza, depositata sempre l'8 febbraio 2003, ha inoltre riproposto — a seguito di una nuova positiva valutazione della rilevanza — in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 1, lettera g), e 10, comma 3, lettera e), del decreto legislativo n. 153 del 1999, che attribuiscono all'Autorità di vigilanza sulle cosiddette fondazioni bancarie il potere di emanare «atti di indirizzo di carattere generale», aventi efficacia precettiva.

2. — I giudizi, avendo ad oggetto questioni identiche o analoghe o, comunque, attinenti alla stessa materia, vanno riuniti per essere unitariamente decisi.

3. — Deve, preliminarmente, respingersi l'eccezione di inammissibilità sollevata, in termini generali, dall'Avvocatura dello Stato sotto il profilo dell'assenza — nelle ordinanze di rimessione — di qualsivoglia motivazione sulla legittimazione delle fondazioni, dell'ACRI e dell'ADUSBEF a ricorrere al giudice amministrativo.

Contrariamente a quanto affermato dalla difesa della parte pubblica, una motivazione, pur sintetica, della legittimazione (attiva) dei menzionati soggetti è contenuta nelle ordinanze di rimessione, nelle quali si afferma che l'atto impugnato nei giudizi *a quibus* risulta astrattamente lesivo degli interessi delle fondazioni e, al tempo stesso, degli interessi dell'ACRI e dell'ADUSBEF, in quanto enti esponenziali, rispettivamente, delle fondazioni e dei consumatori ed utenti fruitori dell'attività istituzionale delle fondazioni.

E tanto basta per escludere che questa Corte possa pervenire ad una declaratoria di inammissibilità sovrapponendo il proprio giudizio a quello del giudice del merito, «rimanendo ovviamente impregiudicata ogni ulteriore valutazione, da compiersi nel giudizio *a quo*, riguardo all'esattezza delle conclusioni cui il rimettente è pervenuto sul punto» (sentenza n. 156 del 2001).

4. — Va premesso che questa Corte (con sentenza, in pari data, n. 300) si è già pronunciata, ripercorsa l'origine delle fondazioni di origine bancaria, sulla loro natura giuridica di soggetti privati appartenenti all'ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera *l*), della Costituzione).

Passando all'esame delle singole questioni, deve dichiararsi l'infondatezza di quelle relative agli artt. 11, comma 1, primo periodo, della legge n. 448 del 2001 e 7, comma 1, lettera *aa*), punto 2, della legge n. 166 del 2002, che ha modificato l'art. 37-*bis* della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione.

Le norme impugnate, modificando il decreto legislativo n. 153 del 1999, contengono, la prima, una elencazione dei «settori ammessi», suddivisi in quattro categorie, la seconda, l'individuazione di un ulteriore «settore ammesso», costituito dalla «realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità».

Al riguardo deve rilevarsi che le singole previsioni legislative dei settori ammessi sono, sostanzialmente, riproduttive, per la loro ampiezza e varietà, di tutte le possibili attività proprie e caratteristiche delle fondazioni e non possono, quindi, sotto tale aspetto, ritenersi lesive della autonomia, gestionale e statutaria, di tali enti, i quali, come del resto ogni persona giuridica di diritto privato, devono essere caratterizzati da «uno scopo» che ne impronta l'attività (v. artt. 16 e 27 del codice civile).

Per le ragioni appena esposte, è altresì infondato il dubbio di costituzionalità sollevato in relazione agli artt. 2 e 18 della Costituzione.

Del pari infondata, alla stregua delle medesime considerazioni, è l'evocazione del parametro di cui all'art. 41 della Costituzione. Infatti, anche a voler ritenere la norma costituzionale invocata comprensiva di quegli enti, come le fondazioni, per definizione privi di scopo di lucro (v. art. 2 del decreto legislativo n. 153 del 1999), è sufficiente osservare che le disposizioni censurate — che attengono, per quanto si è già osservato, alla necessaria individuazione dello «scopo» della persona giuridica — non sono in alcun modo limitative della libertà di autodeterminazione delle stesse fondazioni, nel concreto svolgimento della loro attività.

Quanto alle altre censure di incostituzionalità, è evidente che, al di là delle parole usate dal legislatore, deve, comunque, escludersi il riconoscimento alle fondazioni di pubbliche funzioni (*cf.* la già citata sentenza n. 300 del 2003).

Con la conseguente necessità di una interpretazione adeguatrice delle locuzioni descrittive di determinati settori quali, ad esempio, quello della «prevenzione della criminalità e sicurezza pubblica» o quello della «sicurezza alimentare e agricoltura di qualità», locuzioni, tutte, che possono e devono essere interpretate in un senso logicamente compatibile con il carattere non pubblicistico della attività delle fondazioni e, quindi, come riferentisi solo a quelle attività, socialmente rilevanti, diverse, pur se complementari e integrative, da quelle demandate ai pubblici poteri.

Resta, in tal modo, superato il dubbio di violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost. che, anzi, risulta del tutto compatibile, oltre che con la natura privata delle fondazioni, con il riconoscimento che le stesse svolgono compiti di interesse generale.

Le disposizioni censurate riguardano, poi, solo il regime giuridico delle fondazioni e non la disciplina dei settori nei quali esse operano concretamente, che è evidentemente lasciata, nelle materie di loro competenza, alle Regioni.

Sicché, deve escludersi che, così interpretate, le norme impugnate possano comportare una qualsivoglia lesione della potestà legislativa, concorrente o esclusiva, delle Regioni e, quindi, dell'art. 117 della Costituzione (*cf.*, ancora, la sentenza n. 300 del 2003).

5. — Passando all'esame della questione riguardante l'art. 11, comma 1, ultimo periodo della legge n. 448 del 2001 — secondo cui i «settori ammessi» possono essere modificati dall'Autorità di vigilanza con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) — va, anzitutto, respinta l'eccezione, avanzata dall'Avvocatura, di inammissibilità per difetto di rilevanza.

Se è pacifico, infatti, che — come precisato dalla parte pubblica — non è sinora intervenuta alcuna modifica regolamentare dei suddetti settori, non appare, neppure, contestabile che la disposizione impugnata incida su un aspetto qualificante della disciplina e possa, quindi, risultare lesiva dell'interesse delle fondazioni e, in quanto tale, rilevante nei giudizi *a quibus*.

Nel merito, la questione è fondata.

La norma impugnata, accordando all'Autorità di vigilanza, il potere di modificare, con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri, compatibili con la natura privata delle fondazioni e con la loro autonomia statutaria, idonei a circoscriverne la discrezionalità, viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

6. — L'art. 11 della legge n. 448 del 2001, oltre alla previsione dei «settori ammessi», contiene, al comma 2, una modifica della nozione di «settori rilevanti», consistenti in quelli — tra gli ammessi — scelti ogni tre anni dalle singole fondazioni in numero non superiore a tre.

Anche siffatta disposizione risulterebbe, sempre ad avviso del giudice rimettente, lesiva degli stessi parametri evocati a proposito dei «settori ammessi», a causa, si afferma, dell'inesistenza di un interesse generale che possa in qualche modo giustificare tale limitazione numerica.

La censura è infondata.

La ragione giustificativa della norma, diversamente da quanto ritiene il giudice *a quo*, è quella di evitare l'eccessiva dispersione dell'attività delle fondazioni e, quindi, il rischio che gli ingenti mezzi finanziari di cui le stesse dispongono siano utilizzati secondo sollecitazioni contingenti, indipendentemente da una qualsivoglia programmazione pluriennale.

Ove, poi, si consideri che la concreta scelta dei «settori rilevanti» non è effettuata autoritativamente, ma è rimessa alla libera determinazione delle fondazioni e si tenga, altresì, nel debito conto la possibilità per le stesse — riconosciuta indirettamente dal successivo comma 2 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 153 del 1999, a tenore del quale le fondazioni operano nei «settori rilevanti» «in via [solo] prevalente» — di svolgere attività anche in settori diversi da quelli «rilevanti», può escludersi, indipendentemente da un esame analitico dei singoli parametri evocati dal rimettente, qualsiasi menomazione dell'autonomia statutaria e gestionale delle fondazioni incompatibile con la loro natura di persone giuridiche private.

7. — Per le considerazioni esposte va dichiarata infondata anche la questione relativa al comma 3 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, sia nella parte in cui dispone che le fondazioni indirizzano la propria attività esclusivamente nei «settori ammessi» e operano in via prevalente nei «settori rilevanti», sia nella parte in cui, in coerenza con la natura delle fondazioni risultante dall'art. 2 del decreto legislativo n. 153 del 1999, introduce quale criterio preferenziale nella scelta dei settori quello della rilevanza sociale dei settori stessi.

Una lettura della norma costituzionalmente adeguata porta, altresì, ad escludere la fondatezza della questione riferita all'inciso secondo cui le fondazioni assicurano «singolarmente e nel loro insieme l'equilibrata destinazione delle risorse».

Se ci si fermasse al tenore letterale, potrebbe effettivamente sorgere il dubbio che la disposizione impugnata sia destinata, come opina il rimettente, a «creare una interdipendenza fra i soggetti in parola (e cioè le fondazioni), convogliando e coordinando in una prospettiva unitaria le potenzialità espresse da ciascuno di essi». Con evidente ed illegittimo pregiudizio dell'autonomia gestionale (oltre che statutaria) delle fondazioni, in quanto risulterebbero vincolate, nella loro azione, ad un disegno unitario incompatibile con la loro soggettività essenzialmente individuale.

Questa Corte ritiene, tuttavia, che la norma impugnata sia suscettibile di una diversa lettura e che, pertanto, nella specie debba farsi applicazione del principio più volte enunciato dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (*ex multis*, sentenza n. 356 del 1996).

La disposizione, oggetto del dubbio di costituzionalità, deve, infatti, essere correttamente interpretata nei termini di una mera indicazione di carattere generale, priva, in quanto tale, di valore vincolante, rivolta alle fondazioni senza comportare alcuna impropria ed illegittima eterodeterminazione riguardo all'uso delle risorse di cui dispongono tali enti.

La destinazione ed il concreto impiego dei rilevanti mezzi finanziari di pertinenza delle fondazioni devono restare affidati alla autodeterminazione delle stesse, salva anche a tal proposito l'ammissibilità di forme di coordinamento compatibili con la natura di persone private delle fondazioni.

8. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge n. 448 del 2001, che sostituisce l'art. 4, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, è fondata.

Va premesso che secondo il rimettente la norma precitata risulterebbe lesiva degli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, Cost., per la non consentita compressione dell'autonomia statutaria e gestionale delle fondazioni,

nella parte in cui, al primo periodo, prevede, per le fondazioni cosiddette istituzionali, una prevalente rappresentanza, nell'ambito dell'organo di indirizzo, degli enti diversi dallo Stato di cui all'art. 114 Cost., «pubblicizzando», in tal modo, l'attività delle fondazioni e, quindi, influenzandone in maniera decisiva l'operatività.

Ora, prescindendo da una disamina dei singoli parametri evocati, può affermarsi come, nonostante la varia tipologia delle fondazioni di origine bancaria, sia storicamente indiscutibile un loro collegamento con le realtà locali, quale riflesso del radicamento territoriale degli enti bancari e delle casse di risparmio da cui traggono origine.

Sicché, può dirsi che una significativa presenza nell'organo di indirizzo di soggetti espressi dagli enti territoriali, secondo le determinazioni dei diversi statuti, risponda di per sé ad una scelta non irragionevole del legislatore non censurabile sul piano della legittimità costituzionale.

A diversa ed opposta conclusione si deve, invece, pervenire quando, come dispone la norma impugnata, la prevalenza della composizione dell'organo di indirizzo è riservata ai soli enti territoriali.

A tal proposito, infatti, la censura di irragionevolezza della norma risulta fondata, in quanto non può non apparire contraddittorio limitare la ipotizzata presenza degli enti rappresentativi delle diverse realtà locali agli enti territoriali senza ricomprendervi quelle diverse realtà locali, pubbliche e private, radicate sul territorio ed espressive, per tradizione storica, connessa anche all'origine delle singole fondazioni, di interessi meritevoli di essere «rappresentati» nell'organo di indirizzo.

Una precisazione è, a questo punto, necessaria e riguarda l'uso, all'evidenza atecnico, del termine «rappresentanza», adoperato dal legislatore (anche nel decreto legislativo n. 153 del 1999) per indicare il rapporto che intercorre tra gli enti, riguardati dalla norma, ed i soggetti dagli stessi designati quali componenti dell'organo di indirizzo.

Quel che si radica in capo a tali enti, è, infatti, un potere di designazione dei componenti dell'organo di indirizzo, potere che si esaurisce con il suo esercizio e che non comporta alcun vincolo di mandato a carico dei soggetti nominati, i quali agiscono, e devono agire, in assoluta e totale indipendenza dall'ente che li ha nominati.

Con la conseguenza che, anche sotto tale aspetto, viene superato il rischio, paventato dal rimettente, di trasformare le fondazioni in enti collaterali e serventi, o strumentali, di quelli territoriali.

Conclusivamente, la norma impugnata va dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevede nell'ambito dell'organo di indirizzo una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'art. 114 Cost., anziché di enti, pubblici o privati, comunque espressivi delle realtà locali.

Con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

9. — Deve, invece, affermarsi l'infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione avente ad oggetto l'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, che detta una regola non del tutto chiara in tema di conflitto di interessi, regola che si tratta, pertanto, di intendere in modo conforme alla Costituzione.

La norma, al di là delle sue espressioni letterali, va interpretata — in ossequio al canone di ragionevolezza — nel senso che le fondazioni non possono svolgere la loro attività a vantaggio diretto dei componenti degli organi delle fondazioni, né di coloro che li hanno nominati, a garanzia dell'imparzialità e della correttezza dell'azione delle fondazioni stesse.

Mentre devono ritenersi consentiti gli interventi delle fondazioni intesi a soddisfare quegli interessi, generali o collettivi, espressi dagli enti ai quali è statutariamente attribuito il potere di designare i componenti dell'organo di indirizzo.

Se tale è la portata della norma, è evidente la sua generale riferibilità a tutti i soggetti designanti e designati nella composizione dell'organo di indirizzo, interpretandosi la locuzione «salvo quanto previsto al periodo precedente» nel senso, del tutto generico, confermativo della vigenza della (disciplina contenuta nella) prima parte della norma che, come si è visto, fa riferimento alla composizione dell'organo di indirizzo, anziché in quello — ipotizzato dal rimettente — limitativo della sfera di applicabilità della successiva disciplina in tema di conflitto di interessi.

Intesa in tal modo, la norma si sottrae alle censure di incostituzionalità mosse dallo stesso giudice rimettente.

10. — Con le ordinanze iscritte ai nn. 120, 121, 124, 125 e 127 del registro ordinanze 2003, viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 7, della legge n. 448 del 2001, che ha sostituito l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 153 del 1999.

Va in proposito respinta l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura dello Stato sotto il profilo che la norma impugnata sarebbe stata completamente sostituita dall'art. 80, comma 20, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), e che, pertanto, farebbe difetto, nella specie, la rilevanza della questione.

In contrario, è possibile osservare che, come del resto è emerso nel corso della pubblica udienza, la sostituzione della norma impugnata non ha impedito la produzione *medio tempore* dei suoi effetti e non comporta, quindi, l'eccezionale irrilevanza della questione nei giudizi *a quibus*.

Nel merito, la questione è infondata nei sensi di seguito specificati.

Le censure investono la norma impugnata per la estrema ed irragionevole latitudine del regime di incompatibilità che essa fisserebbe tra le funzioni di indirizzo, amministrazione, direzione o controllo presso le fondazioni e le analoghe funzioni svolte non solo presso la società bancaria conferitaria, ma anche, genericamente, presso altre società operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo.

Ciò che verrebbe, del tutto ingiustificatamente, a comprimere la capacità delle persone di cui si tratta ed a ledere, al tempo stesso, la libertà delle fondazioni di stabilire la composizione dei propri organi. Con conseguente violazione degli artt. 2, 18 e 22 della Costituzione.

È possibile, tuttavia, osservare che anche tale norma è suscettibile di una lettura diversa, conforme a Costituzione, incentrata sulla *ratio* perseguita dal legislatore.

In proposito, non può dubitarsi che lo scopo esclusivo della norma sia quello di recidere i legami tra la banca conferitaria e le fondazioni.

Ed è evidente che una finalità siffatta sarebbe vanificata ove l'incompatibilità fosse limitata alla sola società bancaria conferitaria senza ricomprendere quelle società, operanti nel settore bancario, finanziario o assicurativo, in rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria.

S'intende, allora, come il riferimento alle «altre società operanti nel settore bancario, finanziario e assicurativo» debba essere inteso nel senso, restrittivo, di società in (necessario) rapporto di partecipazione azionaria o di controllo con la banca conferitaria.

Va, dunque, attribuito alla norma impugnata un significato in linea con quanto dispone sul punto l'art. 20 della successiva legge n. 289 del 2002 che, pur non qualificato come tale, può valere come criterio interpretativo della disciplina previgente.

Restano, in tal modo, superati i dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice rimettente e fondati su una interpretazione puramente letterale del dettato normativo.

11. — Con le ordinanze iscritte ai nn. 121, 124, 125, 126 e 127 del registro ordinanze 2003 viene sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 18 e 41 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 10, della legge n. 448 del 2001 che disciplina il fenomeno del controllo, da parte di una fondazione, di una società bancaria o di un gruppo bancario, disponendo che «una società bancaria o capogruppo bancario si considera controllata da una fondazione anche quando il controllo è riconducibile, direttamente o indirettamente, a più fondazioni, in qualunque modo o comunque sia esso determinato».

La norma viene censurata in quanto, ad avviso del rimettente, sancirebbe una irragionevole presunzione di controllo nel caso in cui la somma delle partecipazioni bancarie di più fondazioni sia pari alla quota di controllo, a prescindere dall'effettiva esistenza di accordi o di patti di sindacato tra le stesse fondazioni.

Va, in primo luogo, disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione in quanto basata, secondo l'Avvocatura, su un erroneo presupposto interpretativo, essendo quest'ultimo un profilo attinente al merito, e quindi alla fondatezza o all'infondatezza, e non già all'ammissibilità della questione.

Passando, quindi, all'esame del merito, la questione va dichiarata infondata nei termini appresso specificati.

Mentre è evidente l'inconferenza, nel profilo in esame, dei parametri di cui agli artt. 2, 18 e 41 Cost., quel che si tratta di accertare è l'asserita irragionevolezza della norma e, quindi, la violazione, sotto tale aspetto, dell'art. 3 della Costituzione.

Va, in proposito, esclusa, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, la configurazione di una presunzione assoluta di controllo, limitandosi la norma impugnata ad estendere la nozione di controllo, ai fini di cui all'art. 6 del decreto legislativo n. 153 del 1999, anche all'ipotesi in cui esso sia esercitato, congiuntamente, da una pluralità di fondazioni che siano comunque tra loro legate da appositi accordi finalizzati al controllo bancario e che devono essere, in quanto tali, oggetto di specifica prova.

S'intende, allora, come presupposto della norma sia l'esistenza di un effettivo controllo congiunto da parte di più fondazioni. Senza, ripetersi, che possa dedursi dal semplice possesso di partecipazioni nella stessa azienda bancaria da parte di più fondazioni la ricorrenza in capo a queste ultime di un controllo congiunto, occorrendo fare, invece, riferimento alla nozione di controllo accolta dall'ordinamento vigente.

Sicché, può dirsi che la portata della norma sia solo quella di ricomprendere nella nozione di controllo l'esistenza di accordi di sindacato tra più fondazioni.

12. — La disciplina contenuta nel comma 14 del più volte citato art. 11 della legge n. 448 del 2001 viene, infine, censurata nella parte in cui prevede, all'ultimo periodo, la decadenza degli attuali organi delle fondazioni che devono adeguare i loro statuti alle disposizioni del richiamato articolo e, fino alla loro ricostituzione, la possibilità per quelli in *prorogatio* di svolgere esclusivamente attività di ordinaria amministrazione.

La questione è ritenuta inammissibile dall'Avvocatura per omessa prospettazione di specifiche ragioni di incostituzionalità.

L'eccezione va disattesa in quanto l'ordinanza si limita, correttamente, ad affermare che «la definizione della questione di costituzionalità è strettamente legata alla soluzione di quelle precedentemente formulate» ed in particolare di quelle riguardanti la composizione degli organi di indirizzo richiamando, per mere esigenze di sintesi espositiva, i rilievi svolti sulla costituzionalità dell'assetto complessivo delle fondazioni delineato dalla legge *de qua* e, quindi, anche i parametri su cui siffatti rilievi si fondano.

Passando, quindi, al merito della questione se ne deve, tuttavia, dichiarare l'infondatezza nei termini che seguono.

La norma impugnata, come lo stesso rimettente del resto riconosce, costituisce il non irragionevole riflesso delle eventuali modifiche statutarie relative, appunto, alla composizione dell'organo di indirizzo.

S'intende, allora, come il presupposto della norma sia costituito dalla necessità di operare le ipotizzate modifiche statutarie relative alla composizione degli organi delle fondazioni e come, pertanto, la decadenza censurata non sia riferibile alle fondazioni cosiddette associative, nelle quali resta in ogni caso immutata la composizione dell'organo di indirizzo, ed a quelle istituzionali, per le quali l'attuale composizione degli organi risulti conforme alla nuova disciplina introdotta dall'art. 11, comma 4, della legge n. 448 del 2001, nella formulazione datane dalla presente sentenza.

Per le altre fondazioni, nelle quali fosse necessario introdurre una nuova composizione dell'organo di indirizzo, la decadenza degli attuali organi non appare, come si è detto, costituzionalmente censurabile, essendo la conseguenza non irragionevole delle modifiche che dovessero intervenire nella struttura delle fondazioni in ossequio alla legge in esame, così come non appare incostituzionale, trattandosi di un profilo rientrante nella discrezionalità del legislatore, la limitazione, disposta dalla stessa norma, fino alla ricostituzione degli organi, della attività delle fondazioni alla ordinaria amministrazione.

13. — L'ultima questione di legittimità costituzionale, sollevata con l'ordinanza iscritta al n. 128 del registro ordinanze 2003, è quella riguardante gli artt. 4, comma 1, lettera *g*), e 10, comma 3, lettera *e*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41 e 76 della Costituzione.

Va preliminarmente disattesa l'eccezione di inammissibilità della questione relativamente all'art. 4, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo n. 153 del 1999 avanzata dall'Avvocatura in base all'assunto che detta disposizione sarebbe stata confermata ed integrata dall'art. 11, comma 6, della legge n. 448 del 2001, non impugnato dal rimettente né con l'ordinanza di cui si tratta né con le altre.

In contrario, può rilevarsi come del tutto correttamente il rimettente abbia impugnato l'art. 4, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, che permane in vigore con la modifica apportata dal comma 6 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, senza, peraltro, che la modifica stessa incida, in alcun modo, sulla questione di costituzionalità.

Risulta, infatti, inequivocamente, dall'ordinanza di remissione che la censura del rimettente investe esclusivamente la legittimità del potere di indirizzo riconosciuto dalla norma impugnata all'Autorità di vigilanza ed è evidente l'assoluta irrilevanza a tale riguardo della modifica apportata alla norma impugnata dalla legge n. 448 del 2001.

Nel merito la questione è fondata.

In proposito, occorre muovere dall'assunto che l'art. 2 della legge delega 23 dicembre 1998, n. 461 (Delega al Governo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti, di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e della disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria), assegna la materia delle cause di incompatibilità e dei requisiti di onorabilità degli organi delle fondazioni alla disciplina statutaria con l'unica eccezione contemplata alla lettera *h*).

L'art. 4, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo n. 153 del 1999, nell'elencare i principi ai quali gli statuti devono conformarsi nel definire l'assetto organizzativo delle fondazioni, pur riproducendo sostanzialmente, quanto ai requisiti di onorabilità e alle ipotesi di incompatibilità, la dizione contenuta nella legge delega, aggiunge l'inciso «nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera *e*)» violando, in tal modo, l'art. 2 della legge delega e, quindi, l'art. 76 della Costituzione.

In proposito, è sufficiente considerare che il potere di indirizzo è essenzialmente diverso da quello di controllo di cui è titolare l'Autorità di vigilanza, essendo il primo un potere conformativo dell'attività delle fondazioni, il secondo un potere di verifica della corrispondenza di tale attività a determinati parametri preventivamente fissati.

S'intende, allora, come una interpretazione per quanto estensiva della delega non possa arrivare a ricomprendere nei compiti di controllo riservati alla Autorità amministrativa e diretti, ai sensi dell'art. 2, lettera *i*), della legge delega, a verificare il «rispetto della legge e dello statuto, la sana e prudente gestione, la redditività del patrimonio e l'effettiva tutela degli interessi contemplati negli statuti», quei, diversi e ulteriori, poteri di indirizzo cui fanno riferimento le norme impugnate e che, ripetesì, non trovano alcuna base giustificativa nella legge di delega.

Del resto, come osservato dal rimettente, lo stesso legislatore del 2001, attribuendo all'Autorità di vigilanza il potere di emanare disposizioni attuative delle norme introdotte dall'art. 11 della legge 448 del 2001, ha, sia pure indirettamente, escluso la esistenza di un generale potere di indirizzo della medesima Autorità.

Le due norme impugnate vanno, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 76 Cost. restando assorbito in tale pronuncia ogni altro profilo di censura sollevato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

1) *dichiara la illegittimità costituzionale:*

*dell'art. 11, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), limitatamente alle parole «i settori indicati possono essere modificati con regolamento dell'Autorità di vigilanza da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400»;*

*dell'art. 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 448 del 2001, nella parte in cui prevede nella composizione dell'organo di indirizzo «una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, diversi dallo Stato, di cui all'articolo 114 della Costituzione, idonea a rifletterne le competenze nei settori ammessi in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione», anziché «una prevalente e qualificata rappresentanza degli enti, pubblici e privati, espressivi delle realtà locali»;*

*degli artt. 4, comma 1, lettera g), limitatamente alle parole «nel rispetto degli indirizzi generali fissati ai sensi dell'articolo 10, comma 3, lettera e)» e 10, comma 3, lettera e), limitatamente alle parole «atti di indirizzo di carattere generale», del decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153 (Disciplina civilistica e fiscale degli enti conferenti di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, e disciplina fiscale delle operazioni di ristrutturazione bancaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 461);*

2) *dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1, primo periodo, 3, 4, ultimo periodo, 7, 10 e 14, ultimo periodo, della legge n. 448 del 2001 e dell'art. 7, comma 1, lettera aa), punto 2, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con le ordinanze in epigrafe, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 22, 41, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione;*

3) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 11, comma 2, della legge n. 448 del 2001, sollevata dal medesimo Tribunale amministrativo, in riferimento agli artt. 2, 3, 18, 41, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* MARINI

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

Depositata in cancelleria il 29 settembre 2003.

*Il cancelliere:* FRUSCELLA

N. 302

*Sentenza 23 settembre - 1<sup>o</sup> ottobre 2003*

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e Province autonome.

**Parametri del giudizio - Titolo V della Parte seconda della Costituzione - Sopravvenuta modifica - Irrilevanza ai fini del giudizio.****Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale e regionale - Sistema unitario di qualificazione per gli esecutori - Regolamento statale - Applicabilità alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome - Ricorsi per conflitto delle Province di Trento, di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta - Dedotta invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante violazione dei principî costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità - Accoglimento dei ricorsi - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera *b*), 5, comma 1, lettera *h*) e 8, comma 1.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17 e 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; statuto Regione Valle d'Aosta, artt. 2, lettera *f*) e 4; legge 16 maggio 1978, n. 196, art. 1; d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, art. 58; Costituzione, artt. 5, 114, 115 e 116.

**Oggetto del conflitto - Impugnativa di regolamento c.d. delegificato - Eccezione di inammissibilità del ricorso per tardiva proposizione, in quanto diretto avverso atto (con forza di legge) oggetto di eventuale impugnativa diretta - Reiezione.**

- Costituzione, art. 127, secondo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39.

**Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale e regionale - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome - Ricorsi per conflitto della Regione Emilia-Romagna, delle Province di Trento e di Bolzano - Dedotta invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante violazione dei principî costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità - Accoglimento dei ricorsi - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 17 e 16; d. P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266.

**Lavori pubblici - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Regioni a statuto ordinario, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principî desumibili della legge statale - Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia-Romagna - Rigetto del ricorso.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 1, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118 e 119; legge 10 febbraio 1953, n. 62, art. 10.

**Lavori pubblici - Lavori di interesse provinciale - Regolamento di attuazione di legge quadro statale - Applicabilità alle Province autonome, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principî desumibili della legge statale - Ricorso per conflitto delle Province di Trento e di Bolzano - Accoglimento - Annullamento *in parte qua* degli atti impugnati.**

- D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, art. 1, comma 3.
- D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione promossi con ricorsi della Provincia di Trento, della Regione Valle d'Aosta, della Provincia di Bolzano, della Regione Emilia-Romagna, della Provincia di Trento e della Provincia di Bolzano sorti a seguito del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 concernente «Regolamento recante istituzione del sistema di

qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni» e degli artt. 1, comma 2 e 3, 188, comma 8, 9 e 10, del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 544, recante «Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni» notificati il 28, il 27, il 29 aprile, il 26 e il 27 giugno 2000, depositati in Cancelleria il 5, il 9, il 18 maggio ed il 6 luglio successivi ed iscritti ai nn. 18, 19, 23, 30, 31 e 32 del registro conflitti 2000.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e per la Regione Emilia-Romagna, Giuseppe Ferrari per la Regione Valle d'Aosta, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — La Provincia di Trento, con atto notificato il 28 aprile e depositato il 5 maggio del 2000, la Provincia di Bolzano, con atto notificato il 29 aprile e depositato il 18 maggio del 2000 e la Regione Valle d'Aosta, con atto notificato il 27 aprile e depositato il 9 maggio del 2000, hanno proposto analoghi ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), chiedendone l'annullamento nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di interesse provinciale e regionale ed in particolare (in subordine la Regione Valle d'Aosta) degli articoli: 1, comma 2; 2 comma 1, lettera *b*); 5, comma 1, lett. *h*); 8, comma 1 (reg. confl. nn. 18, 23 e 19 del 2000).

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento — che disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici sulla base del potere conferito dall'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge quadro in materia di lavori pubblici) — ai lavori pubblici di interesse provinciale e regionale.

In particolare: la disposizione che estende la qualificazione prevista dal regolamento agli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni e dalle province ad autonomia differenziata (art. 1, comma 2); quella che include tra le «stazioni appaltanti» del regolamento, oltre ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge, anche le regioni e le province ad autonomia differenziata (art. 2, comma 1, lett. *b*)); quella che include due rappresentanti delle regioni e delle province autonome — designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome — nella commissione consultiva (art. 5, comma 1, lett. *h*)), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per esprimere pareri nel corso del procedimento di autorizzazione, da parte di quest'ultima, degli organismi di diritto privato che attuano il sistema di qualificazione (Società organismi di attestazione, SOA); quella che include tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA anche le regioni e le province autonome (art. 8, comma 1).

Tutte le ricorrenti deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

Le Province di Trento e di Bolzano premettono di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 8, n. 17 e 16 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia urbanistica ed opere pubbliche) e del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e di aver disciplinato la materia con leggi provinciali e relativi regolamenti di attuazione (legge prov. Trento 10 settembre 1993, n. 26, artt. 34, 37 e 41, d. Pres. Giunta prov. 30 settembre 1994, n. 12, art. 18, l. p. Bolzano, 17 giugno 1998, n. 6 e suc-

cessive modificazioni, artt. 41-42), collegandosi alla normativa nazionale ed, in particolare (Bolzano) ai principi posti dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994, senza che il Governo impugnasse per mancato adeguamento (ex art. 2, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), né si opponesse alla promulgazione (Bolzano).

La Regione Valle d'Aosta premette di disporre di analoghi poteri sulla base degli artt. 2, lett. *f*) e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 1 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e dell'art. 58 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per l'estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-*bis* del d.l. n. 481 del 1978, convertito in legge n. 641 del 1978) e di aver disciplinato la materia con legge (legge reg. 20 giugno 1996, n. 20, *recte*, 12) e prospetta la violazione anche degli artt. 5, 114, 115 e 116 della Costituzione.

Con riferimento alla normativa statale le ricorrenti sottolineano, in generale, che, dopo la sentenza della Corte n. 482 del 1995, solo i principi desumibili dalle disposizioni della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti per le regioni e province ad autonomia differenziata.

Nel caso di specie, il principio consisterebbe nell'assoggettamento degli esecutori di lavori pubblici alla procedura di qualificazione e alla procedura di certificazione dei prodotti, processi, servizi e sistemi di qualità aziendali impiegati e non ad una disciplina di dettaglio, come l'istituzione del sistema effettuata con il regolamento.

In particolare, le ricorrenti deducono che il regolamento contestato non è loro applicabile, come emerge dall'art. 8 della legge «delegante», il quale, per i lavori pubblici assoggettati, rinvia all'art. 2, comma 1 che, a sua volta, per i soggetti affidatari, richiama l'art. 2, comma 2, dove non sono comprese regioni e province autonome.

Inoltre, aggiungono le ricorrenti, la non applicabilità è confermata dalla sentenza n. 482 del 1995, che, per tale motivo, ha respinto il ricorso all'epoca presentato, con conseguente violazione del principio di legalità.

Infine, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza consolidata di questa Corte (sent. nn. 465 del 1991, 333 del 1995 e 408 del 1998), secondo la quale i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale e provinciale e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Passando alle specifiche censure, le ricorrenti si soffermano soprattutto sull'estensione del sistema di qualificazione (previsto dal regolamento) per gli esecutori di lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome.

Tutte sostengono che tale estensione non può trovare fondamento, né nell'art. 93, comma 1, lett. *f*), del d.lgs. 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), che ha mantenuto allo Stato le funzioni relative «alla regolamentazione e alla vigilanza relativamente al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici», perché riferibile solo alle regioni ordinarie, né nella ricomprensione di tale regolamentazione nella «disciplina del mercato», piuttosto che nella materia dei lavori pubblici, con conseguente esclusione di ogni specificità territoriale.

Su quest'ultimo profilo le ricorrenti deducono che, indiscutibilmente, la disciplina dei requisiti di capacità, esperienza, dimensione, richiesti per l'affidamento dei lavori pubblici, attiene alle garanzie di efficienza e sicurezza dell'opera costruita e non è diretta a disciplinare un determinato settore di mercato, come confermato da una tradizione legislativa e giurisprudenziale che l'ha sempre considerata quale un aspetto della disciplina dei lavori pubblici di spettanza delle autorità titolari delle competenze. Afferma inoltre la Provincia di Trento che se davvero la disciplina delle qualificazioni non tollerasse differenziazioni, dovrebbe ipotizzarsi un sistema unico a livello europeo.

Le Province di Trento e Bolzano, poi, aggiungono che non hanno fondamento i dubbi sui possibili pericoli collegati al riconoscimento dell'autonomia a province e regioni (esposti nella relazione governativa al regolamento), secondo cui un'impresa operante sul territorio nazionale dovrebbe conseguire tante qualificazioni quante sono le regioni, oltre a quella nazionale.

Infatti, il riconoscimento delle autonomie comporterebbe solo che per i lavori pubblici provinciali sarebbe sufficiente la qualificazione sulla base delle regole provinciali — comunque rispettose dei principi nazionali — ma, naturalmente, agli stessi potrebbero partecipare anche le imprese con qualificazione nazionale.

Gli altri articoli impugnati sono denunciati da tutte le ricorrenti come conseguenza e conferma della diretta applicabilità a loro del regolamento.

Inoltre, la Regione Valle d'Aosta — con riferimento all'art. 5, comma 1, lett. *h*) — aggiunge che, se per assurdo, il regolamento dovesse ritenersi conforme al quadro costituzionale, dovrebbe di conseguenza riconoscersi il ruolo marginale riservato alla Regione nell'ambito della commissione consultiva, dove non è previsto neppure un suo rappresentante su ventiquattro.

Con riferimento all'art. 8, comma 1, la stessa Regione — per l'ipotesi che la norma si ritenesse applicabile alle regioni a statuto speciale nonostante individui come destinatarie solo «le regioni e le province autonome» — lamenta l'invasione della potestà legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici e rammenta che, con legge regionale (legge reg. 10 aprile 1997, n. 12, artt. 31 e 33), è prevista la possibilità per la Regione di acquisire partecipazioni societarie o di costituire società di diritto privato dotate di personalità giuridica.

2. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano respinti.

L'Avvocatura si sofferma sulle ragioni per cui sarebbe errato l'assunto delle ricorrenti, secondo cui il principio di riforma economico sociale — ricavabile dall'art. 8, della legge n. 109 del 1994 — è costituito dall'assoggettamento degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici alla procedura di qualificazione e di certificazione dei prodotti, servizi e sistemi di qualità aziendali impiegati, mentre la disciplina di tale sistema di qualità sarebbe rimessa alla potestà legislativa e regolamentare delle regioni e province a statuto speciale.

Premesso che la sentenza della Corte n. 482 del 1995 non ha riguardato l'art. 8 della legge n. 109 del 1994, relativo al sistema unitario di qualificazione, la difesa dello Stato sottolinea che la legge prevede un sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo, dove la qualificazione non è un requisito per la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori, «ma un requisito soggettivo dell'impresa, cioè un presupposto di legittimazione che consente all'impresa di essere parte di un appalto di opera pubblica durante tutta la durata di esso» (Consiglio di Stato, sez. V, 11 aprile 1991, n. 517; Corte dei conti, sez. controllo, 22 giugno 1993, n. 102). Tale unicità del sistema, posta a tutela della libera concorrenza del mercato, è costituzionalmente giustificato perché rivolto alla disciplina del mercato del settore, concernendo — attraverso la qualificazione dell'impresa e la certificazione di qualità dei prodotti, servizi ed interventi effettuati dall'impresa — non tanto e non solo l'esecuzione di lavori pubblici ma il modo di essere e di presentarsi dell'impresa sul mercato per affrontare la concorrenza europea e internazionale. Evidenziato che il sistema di qualificazione previsto dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994 ed attuato dal regolamento impugnato è fortemente innovativo — sostituendo ad una qualificazione formale basata sugli albi dei costruttori un modello basato sulla costante verifica del possesso dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alla disciplina comunitaria — l'Avvocatura sostiene che l'unicità della normativa è imposta dall'esigenza di trasparenza e uniformità delle regole nella concorrenza, che non può sopportare particolarismi normativi e specialità territoriali, al fine di evitare che un'impresa, operante sul territorio nazionale, debba conseguire, oltre ad una qualificazione nazionale, tante diverse qualificazioni quante sono le regioni.

Inoltre, aggiunge la difesa erariale, la regolamentazione del sistema di qualificazione è funzione mantenuta allo Stato dall'art. 93, comma 1, lett. *f*) del d.lgs. n. 112 del 1998, ed erroneamente le ricorrenti sostengono che lo stesso varrebbe solo per le regioni ordinarie.

Infatti, dal collegamento dell'art. 93 con l'art. 10 dello stesso decreto legislativo, risulta evidente che, una volta indicate le funzioni da trasferire — sia pure con diverse modalità da regioni ordinarie a regioni e province ad autonomia differenziata — le funzioni mantenute allo Stato non possono non riguardare ugualmente tutte le regioni e le province autonome, perché altrimenti la distinzione tra funzioni trasferite e funzioni mantenute sarebbe priva di certezza giuridica ed il d.lgs. n. 112 del 1998 sarebbe scarsamente esaustivo del riparto di competenze.

3. — La Regione Emilia-Romagna ha proposto ricorso, notificato il 26 giugno e depositato il 6 luglio del 2000, per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) — emanato sulla base dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 — chiedendone l'annullamento, nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale, e, segnatamente, dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10 (reg. confl. n. 30 del 2000).

La Provincia di Trento e la Provincia di Bolzano hanno proposto analoghi ricorsi, notificati rispettivamente il 26 e il 27 giugno e depositati il 6 luglio del 2000, chiedendo l'annullamento dello stesso regolamento, nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse provinciale, e, segnatamente, dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10 (reg. confl. nn. 31 e 32 del 2000).

Le ricorrenti contestano: l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale in via suppletiva, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (art. 1, comma 3); l'applicabilità, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2); l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Tutte le ricorrenti deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

La Regione Emilia-Romagna premette di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse regionale, di potestà legislativa concorrente e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e «di aver disciplinato la materia con varie leggi».

Le Province di Trento e di Bolzano premettono di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 8, n. 17 e 16 dello Statuto di autonomia (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; relative norme di attuazione: d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266) e di aver disciplinato la materia con leggi provinciali e relativi regolamenti di attuazione (l.p. Trento 10 settembre 1993, n. 26, d.Pres. Giunta prov. 30 settembre 1994, n. 12, l. p. Bolzano 17 giugno 1998, n. 6 e successive modificazioni).

Con riferimento alla normativa statale le ricorrenti sottolineano che, dopo la sentenza della Corte n. 482 del 1995, solo i principi desumibili dalle disposizioni della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, costituiscono principi della legislazione dello Stato e norme fondamentali di riforma economico-sociale, rispettivamente per le regioni ordinarie e per le regioni e province ad autonomia differenziata. Quanto al regolamento, emanato ai sensi dell'art. 3 della stessa legge, mettono in evidenza che — sempre sulla base della sentenza n. 482 del 1995, oltre che della giurisprudenza consolidata di questa Corte (sent. nn. 465 del 1991, 333 del 1995 e 408 del 1998) — i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale e provinciale e che lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Inoltre, la Provincia di Bolzano aggiunge che il Governo non ha impugnato per mancato adeguamento (*ex* art. 2, comma 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), né si è opposto alla promulgazione della legislazione che si è data in materia per adeguare la disciplina ai principi della legislazione statale (l.p. n. 6 del 1998).

Passando alle specifiche censure, le ricorrenti si soffermano innanzitutto sulla disposizione che prevede l'applicabilità dell'intero regolamento in via transitoria a tutti i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale, sino all'adeguamento ai principi posti dalla legge n. 109 del 1994.

Tutte sostengono l'inidoneità della norma regolamentare ad intervenire nelle materie di competenza regionale e provinciale, tanto più se di competenza esclusiva, richiamando la giurisprudenza della Corte in precedenza citata.

Inoltre, quanto al fondamento di tale applicabilità nell'art. 10, legge 10 febbraio 1953, n. 62, richiamato espressamente dalla norma impugnata, in generale, ne sottolineano l'inidoneità perché relativo al rapporto di incompatibilità tra legge statale e legge regionale da valutare in concreto (Regione Emilia Romagna), ed in particolare l'erroneità rispetto alle province autonome, per le quali l'adeguamento è specificamente disciplinato da norme di attuazione statutaria (art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), che prevedono uno specifico giudizio di costituzionalità. A tal fine richiamano analogo rilievo fatto dalla Corte dei conti (Ufficio controllo sugli atti del Governo - rilievo n. 2 del 2000) e contestano il contrario avviso espresso dal Consiglio di Stato (parere n. 123 del 21 settembre 1999) e dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (parere del 17 marzo 1999).

La Provincia di Bolzano, infine, sostiene che il regolamento impugnato è privo di base legale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 109 del 1994, come interpretato dalla sentenza n. 482 del 1995, le regioni e le province non sono comprese tra i destinatari del regolamento.

Quanto all'applicazione, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché a materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione, le ricorrenti — ribadito in generale che tali previsioni presuppongono l'applicazione di tutte le disposizioni della legge e non solo dei principi desumibili dalle stesse — con conseguente violazione dei principi costituzionali in materia di esercizio del potere regolamentare e vizio di legalità dello stesso regolamento, si soffermano partitamente sulle tre ipotesi.

Sottolineano che l'eventuale esistenza di flussi finanziari ad *hoc*, separati dall'ordinaria finanza regionale, non influisce sulla natura dei lavori e sulla competenza delle regole da rispettare per il loro svolgimento, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio di Stato (parere cit.), e secondo quanto sostenuto anche dalla Corte dei conti (rilievo cit.) e da quanto emerge per le Province autonome dalle norme statutarie (art. 5, legge 30 novembre 1989, n. 386).

Per i lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate — messa in evidenza l'ambiguità della definizione che appare riferirsi sia ai lavori nelle materie oggetto di delega, sia ai lavori che spetterebbero allo Stato e verrebbero delegati — le ricorrenti ne deducono l'illegittimità poiché inciderebbe sul riparto di competenze tra lavori di interesse statale e di interesse regionale e provinciale basato sulla dimensione dei lavori e non sulle materie, quale risulta dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e, per le province, dalle disposizioni di attuazione statutarie (artt. 19 e 19-bis, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381). Per i lavori realizzati nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione, evidenziata l'erroneità del riferimento alle province autonome, si sostiene l'illegittimità della previsione se riferita ai lavori pubblici nelle materie escluse dalla legislazione concorrente per le stesse ragioni sopradette. Se, invece, la norma intendesse riferirsi alla diretta applicabilità di norme regolamentari che disciplinerebbero aspetti sottratti all'ambito dei lavori pubblici regionali e provinciali, da un lato tale norma sarebbe illegittima perché con regolamento porrebbe un principio che discende dal riparto delle competenze, dall'altro sarebbe inammissibile che un regolamento pretendesse di definire i confini della materia di competenza provinciale.

Quanto, infine, all'obbligo imposto a regioni e province di istituire elenchi di collaudatori, di curarne la tenuta mediante apposite commissioni — disciplinando i requisiti e le modalità di iscrizione e la stessa organizzazione interna degli elenchi — le ricorrenti sottolineano la natura organizzativa e non di principio della disposizione, come tale invasiva delle rispettive competenze, già esercitate, nel caso, dalla Provincia di Bolzano (art. 19, legge prov. n. 6 del 1998).

4. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o comunque respinti, con riserva di esprimere articolate osservazioni e difese.

5. — Nei ricorsi per conflitto di attribuzione avverso il d.P.R. n. 34 del 2000, tutte le ricorrenti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

5.1. — La Provincia di Trento si ricollega innanzitutto ad argomentazioni già svolte nel ricorso introduttivo. Ribadisce che la sentenza n. 482 del 1995 si è espressamente occupata del regolamento di qualificazione, previsto dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994, sia affermando in generale che i regolamenti non sono legittimati a discipli-

nare materie di competenza regionale, sia negando l'applicabilità alle regioni dei commi 2 e 8 dello stesso articolo. Aggiunge la stessa Provincia che la competenza provinciale in materia di qualificazione delle imprese non altera la concorrenza «dal momento che non si tratta di imporre requisiti diversi a imprese che operano poi sugli stessi mercati (e che sarebbero avvantaggiate in caso di requisiti meno stringenti), visto che gli esecutori di lavori in Provincia di Trento devono avere tutti gli stessi requisiti» e che la materia non è quella della concorrenza ma quella della qualità delle opere pubbliche, soggetta alle norme fondamentali della legge quadro e agli obblighi comunitari. Infine, controdeducendo rispetto alla tesi dell'Avvocatura secondo cui l'art. 93, comma 1, lett. *f*) del d.lgs. n. 112/1998 — che riserva allo Stato la regolamentazione del sistema di qualificazione — varrebbe anche per gli enti ad autonomia differenziata sulla base di un'interpretazione congiunta con l'art. 10 dello stesso d.lgs., la Provincia sostiene che l'art. 10 cit. stabilisce solo che se le «Regioni speciali rimangono indietro in relazione ad alcuna delle funzioni conferite», «tali funzioni devono essere ad esse trasferite, ferme restando quelle già di loro competenza in base alle norme statutarie e di attuazione». Concludendo, sostiene che le argomentazioni del ricorso hanno trovato conferma nella sentenza della Corte n. 376 del 2002, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, legge n. 59 del 1997, come modificato dalla legge n. 340 del 2000, solo in quanto la norma impugnata poteva e doveva essere interpretata nel senso che i regolamenti di delegificazione non possono prevalere su preesistenti leggi regionali ma solo su preesistenti leggi statali; laddove il regolamento impugnato pretende di prevalere sulle leggi provinciali vigenti in materia. Ed, inoltre, ricorda che la preclusione di regolamenti statali in materie provinciali risulta anche dal d.lgs. n. 266 del 1992, che abilita solo le leggi a vincolare la provincia, comunque solo nei termini dell'obbligo di adeguamento e non della diretta applicabilità.

5.2. — La Regione Valle d'Aosta, preliminarmente, afferma la permanenza dell'interesse al ricorso: la sospensione dell'albo regionale disposta con d.G.R. Valle d'Aosta n. 2506 del 9 luglio 2001, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale — sentenza n. 207 del 2001 — dell'art. 23 della legge regionale 20 giugno 1996, n. 12, nella parte in cui prevedeva come condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale, non può essere interpretata come abdicazione alle proprie potestà riconosciute dall'ordinamento costituzionale. Quindi, richiamate le argomentazioni svolte nel ricorso, precisa che, essendo vincolata ai soli principi di riforma economico-sociale, non può essere assoggettata alle norme di dettaglio, tantomeno se regolamentari, secondo quanto sostenuto dalla Corte già per le regioni a statuto ordinario, perché altrimenti il disegno costituzionale diretto a riconoscere e promuovere l'autonomia regionale (artt. 5, 114 e 116, comma 1 Cost.) dovrebbe ritenersi privo di concreta attuazione. Controdeducendo alla tesi del Governo, secondo cui la disciplina impugnata tutelerebbe la libera concorrenza del mercato, distorta da tante discipline particolari in materia di requisiti delle imprese, premesso che l'espressione «libera concorrenza del mercato» non si riferisce a nulla, la Regione Valle d'Aosta aggiunge che la preoccupazione di evitare discipline plurime prova troppo, perché il sistema di qualificazione dovrebbe essere unico per tutta l'Unione europea, mentre le imprese U.E. possono partecipare sulla base della qualificazione ottenuta nel Paese d'origine (art. 8, comma 11-*bis*, della legge n. 109 del 1994) e, analogamente, ai lavori pubblici di interesse regionale, possono partecipare anche le imprese «italiane in base alla qualificazione da esse posseduta conformemente al principio del mutuo riconoscimento». Quanto alla tesi del Governo della riserva allo Stato del potere di regolamentare il sistema di qualificazione, fondata sull'art. 93, comma 1, lett. *f*), del d.lgs. n. 112 del 1998, in collegamento con l'art. 10 dello stesso d.lgs., ribadito che il primo riguarda solo le regioni ordinarie, aggiunge che il secondo attribuisce alle regioni a statuto speciale materie non rientranti nella competenza regionale, senza potersi desumere da esso un'erosione delle attribuzioni già assegnate da legge costituzionale. Infine, la Regione riprende le argomentazioni di dettaglio svolte nel ricorso partitamente rispetto agli artt. 5, comma 1, lett. *h*) e 8, comma 1 del regolamento impugnato.

5.3. — Preliminarmente la Provincia di Bolzano, che per questa parte svolge argomentazioni comuni ai due ricorsi, si sofferma sul mutamento del titolo V della Costituzione. Pur non ritenendo del tutto convincente l'orientamento della Corte — secondo cui per i giudizi in via principale e per conflitto introdotti prima, il parametro resta quello originario (tra le altre, sentenza n. 39 del 2003) — non chiede di mutare orientamento, stante la circostanza che il cambiamento del parametro non condurrebbe a risultati diversi per via della evidente fondatezza dei ricorsi sulla base di quelli originari. Comunque, secondo la ricorrente, la riforma ha rafforzato le proprie competenze costituzionali e aggravato la incostituzionalità dei due regolamenti in via sopravvenuta, stante l'art. 117, quarto e sesto comma, in relazione all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. Da un lato sottolinea l'attribuzione del potere

regolamentare allo Stato nelle sole materie di propria competenza legislativa esclusiva; dall'altro fa propria la tesi di «gran parte della dottrina», in base alla quale la ricomprensione dei «lavori pubblici» nella competenza legislativa esclusiva residuale non incontra il limite dei principi fondamentali e, quindi, per le regioni e province ad autonomia differenziata, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, pur riconoscendo che la Corte ha affermato tale limite nei confronti della Regione Sardegna (sentenza n. 536 del 2002), senza peraltro ribadirlo puntualmente (sentenza n. 48 del 2003). In particolare, con riferimento alla previsione del nuovo articolo 117, secondo comma lett. e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato «la tutela della concorrenza», la provincia di Bolzano — ribadito che il nuovo parametro non è applicabile ai ricorsi anteriori secondo la giurisprudenza della stessa Corte — ne sostiene la non riferibilità alle regioni e province ad autonomia differenziata ai sensi dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e, comunque, anche ad ammetterne l'applicabilità, l'ineidoneità ai fini del rigetto del ricorso avverso il d.P.R. n. 34 del 2000. Infatti, argomentando da alcune sentenze della Corte (nn. 282 e 407 del 2002), la provincia ritiene che «la tutela della concorrenza», al pari della «tutela dell'ambiente», non costituisce una materia in senso stretto ma un valore costituzionalmente protetto che attraversa le materie di competenza delle regioni, senza sottrarle a queste, giustificando solo specifiche norme statali, e non norme regolamentari, che limitano l'esercizio della potestà legislativa.

Inoltre, nel richiamare le argomentazioni svolte nel ricorso, la provincia ribadisce: che la sentenza n. 482 del 1995 ha espressamente escluso l'applicabilità dell'art. 8 della legge n. 109 del 1994 a regioni e province; che un regolamento statale non può intervenire nelle materie di competenza regionale con nessun tipo di norma, né di principio né di dettaglio; che l'art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998 non può essere fatto valere per materie già di competenza esclusiva, valendo solo per le funzioni che non siano già attribuite.

Infine, aggiunge che la normativa europea non richiede un sistema di qualificazione unico a livello nazionale, né esclude che all'interno dei singoli Stati vi possano essere sistemi diversi, richiedendo soltanto che i diversi sistemi di qualificazione (statali e regionali) rispettino la disciplina comunitaria, secondo cui l'iscrizione in elenchi ufficiali di imprenditori riconosciuti costituisce solo una presunzione di idoneità in relazione ad alcuni dei requisiti e criteri prescritti. Invece, il d.P.R. n. 34 del 2000 contrasta con la direttiva, laddove questa (artt. 18, 26, 27 e 29, direttiva CE 14 giugno 1993, n. 93/37) stabilisce come deve essere data la prova della capacità finanziaria, economica e tecnica da parte delle imprese e che il relativo accertamento deve essere fatto dalle amministrazioni aggiudicatrici, mentre il regolamento impugnato prevede l'attestazione di qualificazione come condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti e che le stazioni appaltanti non possono richiederne la dimostrazione con altre modalità.

6. — In prossimità dell'udienza la Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Trento hanno presentato analoghe memorie nei ricorsi per conflitto instaurati nei confronti del d.P.R. n. 554 del 1999 (reg. confl. nn. 30 e 31 del 2000). Entrambe sostengono che le argomentazioni del ricorso hanno trovato conferma nella sentenza della Corte n. 376 del 2002, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, della legge n. 59 del 1997, come modificato dalla legge n. 340 del 2000, solo in quanto la norma impugnata poteva e doveva essere interpretata nel senso che i regolamenti di delegificazione non possono prevalere su preesistenti leggi regionali ma solo su preesistenti leggi statali. La Provincia di Trento, inoltre, ricorda che la preclusione di regolamenti statali in materie provinciali risulta anche dal d.lgs. n. 266 del 1992, che abilita solo le leggi a vincolare la provincia, comunque solo nei termini dell'obbligo di adeguamento e non della diretta applicabilità.

6.1. — Anche la Provincia di Bolzano ha depositato memoria, richiamando le argomentazioni svolte nel ricorso introduttivo e — per quanto possa occorrere — quelle della memoria relativa al ricorso della stessa provincia nei confronti del d.P.R. n. 34 del 2000.

6.2. — L'Avvocatura dello Stato, resistente nei ricorsi presentati dalla Regione Emilia-Romagna e dalle Province di Trento e Bolzano avverso il d.P.R. n. 554 del 1999, ha depositato analoghe memorie.

A sostegno dell'inammissibilità dei ricorsi, l'Avvocatura argomenta che l'atto impugnato — essendo un regolamento c.d. delegificato — ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, ed è come tale inidoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerlo considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbe palesemente tardivo.

Con riferimento all'infondatezza, la difesa del Governo sottolinea che la riforma operata dal legislatore nel settore dei lavori pubblici si fonda sulla stretta connessione tra le norme della legge quadro e quelle del regolamento delegificante, tale da non poter considerare operanti i principi contenuti nella legge se non tradotti nella disciplina del regolamento, sino a che non siano trasposti nelle leggi regionali, secondo la previsione dell'art. 1, comma 3, impugnato. Quanto alla applicabilità permanente del regolamento impugnato ai lavori pubblici finanziati in misura prevalente con fondi dello Stato, premesso che vengono in questione valutazioni discrezionali nella allocazione di ingenti risorse finanziarie sottratte ad altre finalità di interesse statale, sostiene che l'«interesse regionale» — che non può essere legato a parametri fissi come quello territoriale — diventa recessivo. Con riferimento, infine, alla applicabilità permanente del regolamento nelle «materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione», l'Avvocatura evidenzia che si tratta di materie — quali la disciplina delle società di ingegneria, la definizione di controversie, le garanzie — che non attengono alla competenza regionale in materia di lavori pubblici.

Nelle memorie relative ai ricorsi presentati dalle province di Trento e di Bolzano, la difesa erariale aggiunge che, mentre il richiamo all'art. 10 della legge n. 62 del 1953 contenuto nell'impugnato art. 1, comma 3, sembra escludere le regioni e province ad autonomia differenziata, l'applicabilità a queste dei principi contenuti nella legge quadro e nel regolamento discende direttamente dalla legge quadro attraverso il richiamo espresso ai principi di riforma economico-sociale (art.1, comma 2, della legge n. 109 del 1994).

#### *Considerato in diritto*

1. — I sei ricorsi, promossi rispettivamente dalla Provincia di Trento (reg. confl. n. 18 del 2000), dalla Provincia di Bolzano (reg. confl. n. 23 del 2000) e dalla Regione Valle d'Aosta (reg. confl. n. 19 del 2000) nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), nonché dalla Regione Emilia-Romagna (reg. confl. n. 30 del 2000), dalla Provincia di Trento (reg. confl. n. 31 del 2000) e dalla Provincia di Bolzano (reg. confl. n. 32 del 2000) nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), sollevano questioni di legittimità costituzionale parzialmente coincidenti, in quanto dirette a sostenere l'inapplicabilità nei loro confronti dei regolamenti di delegificazione impugnati. I giudizi, evidentemente connessi, possono dunque essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

2. — Con i primi tre ricorsi, proposti dalla Provincia di Trento, dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Valle d'Aosta, si chiede l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di interesse provinciale e regionale ed in particolare (in subordine la Regione Valle d'Aosta) degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1, lettera b); 5, comma 1, lett. h) ed 8, comma 1.

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento — che disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici sulla base del potere conferito dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994 — ai lavori pubblici di interesse provinciale e regionale.

In particolare: la disposizione che estende la qualificazione prevista dal regolamento agli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni e dalle province ad autonomia differenziata (art. 1, comma 2); quella che include tra le «stazioni appaltanti» del regolamento, oltre ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge, anche le regioni e le province ad autonomia differenziata (art. 2, comma 1, lett. b)); quella che include due rappresentanti delle regioni e delle province autonome — designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome — nella commissione consultiva (art. 5, comma 1, lett. h)), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per esprimere pareri nel corso del procedimento di autorizzazione, da parte di quest'ultima, degli organismi di diritto privato che attuano il sistema di qualificazione (Società organismi di attestazione, SOA); quella che include tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA anche le regioni e le province autonome (art. 8, comma 1).

Tutte le ricorrenti, premesso di disporre in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (o regionale) della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, peraltro già esercitate, deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

3. — La Regione Emilia-Romagna ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) — emanato sulla base dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 — chiedendone l'annullamento nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale e segnatamente dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10. La Provincia di Trento e la Provincia di Bolzano hanno proposto analoghi ricorsi, chiedendo l'annullamento dello stesso regolamento nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse provinciale e segnatamente dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10.

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale in via suppletiva, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (art. 1, comma 3); l'applicabilità, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2); l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Le ricorrenti, premesso di disporre in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (o regionale) della potestà legislativa primaria (o concorrente) e delle relative potestà amministrative, peraltro già esercitate, deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

Tutte sostengono l'inidoneità della norma regolamentare ad intervenire nelle materie di competenza regionale e provinciale, tanto più se di competenza esclusiva, richiamando la giurisprudenza della Corte.

Inoltre, quanto al fondamento di tale applicabilità nell'art. 10, legge 10 febbraio 1953, n. 62, richiamato espressamente dalla norma impugnata, in generale ne sottolineano l'inidoneità perché relativo al rapporto di incompatibilità tra legge statale e legge regionale da valutare in concreto (Regione Emilia-Romagna), ed in particolare l'erroneità rispetto alle province autonome, per le quali l'adeguamento è specificamente disciplinato da norme di attuazione statutaria (art. 2, d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266), che prevedono un apposito giudizio di costituzionalità.

La Provincia di Bolzano, infine, sostiene che il regolamento impugnato è privo di base legale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, legge n. 109 del 1994, come interpretato dalla sentenza n. 482 del 1995, le regioni e le province non sono comprese tra i destinatari del regolamento.

4. — Va premesso che, come di recente affermato da questa Corte (sentenze nn. 39 e 13 del 2003 e 507 del 2002), tutti i ricorsi devono essere scrutinati alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui i decreti impugnati sono stati adottati, a nulla rilevando il successivo mutamento dei parametri conseguenti all'entrata in vigore del nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione.

4.1. — I primi tre ricorsi sono fondati sulla base delle considerazioni che seguono.

I decreti del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 e n. 594 del 1999 trovano il loro fondamento, rispettivamente, negli artt. 8 e 3 della legge n. 109 del 1994.

Con il primo di tali articoli è stato previsto che, con apposito regolamento, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è istituito, tenuto conto della normativa vigente in materia, un sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1 (della legge n. 109 del 1994), di importo superiore a 150.000 euro, articolato in rapporto alle tipologie ed all'importo dei lavori stessi (art. 8, comma 2).

Con il secondo dei suddetti articoli è stata demandata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le modalità di cui al presente articolo e secondo le norme della legge n. 109 del 1994 la materia dei lavori pubblici con riferimento: *a)* alla programmazione, alla progettazione, alla direzione dei lavori, al collaudo e alle attività di supporto tecnico-amministrativo con le annesse normative tecniche; *b)* alle procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, nonché

degli incarichi di progettazione; c) alle forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedurali, anche mediante informazione televisiva o trasmissione telematica, nonché alle procedure di accesso agli atti; d) ai rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze.

Subito dopo l'emanazione delle suddette norme, questa Corte ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 sollevata da alcune regioni e, con la sentenza n. 482 del 1995, l'ha dichiarata infondata rilevando, fra l'altro, l'inesattezza del presupposto interpretativo da cui le ricorrenti muovevano, e così testualmente motivando: «I regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (sentenza n. 333 del 1995). Né lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia. Nel caso in esame la disposizione denunciata prevede esclusivamente la delegificazione statale, rispettando l'attribuzione alla legge della disciplina dei rapporti con le regioni e le province autonome. Difatti queste ultime non sono comprese tra le amministrazioni e gli enti destinatari del regolamento, secondo l'espressa previsione ed elencazione che ne fa l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 109 del 1994. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime (sentenze nn. 153 del 1995, 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974). La disposizione denunciata non trova quindi applicazione alle ricorrenti, che non hanno pertanto interesse a far valere gli ulteriori vizi prospettati, mancando la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni e alle province autonome (sentenze nn. 314 del 1990 e 961 del 1988). Esclusa l'applicabilità alle regioni dell'emanando regolamento, ogni dubbio di legittimità costituzionale riferito ai suoi contenuti (in particolare, per il rinvio ad esso operato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 109 del 1994, secondo quanto prospettano le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna) non ha ragione di essere».

Sulla base di tali considerazioni il d.P.R. n. 34 del 2000 — e particolarmente le norme dello stesso impugnate — è incostituzionale nella parte in cui dispone la propria applicabilità alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome per non essere le stesse comprese fra i destinatari del regolamento.

Né si può convenire con l'eccezione della difesa erariale secondo cui la sentenza della Corte n. 482 del 1995 non ha riguardato l'art. 8 della legge n. 109 del 1994, relativo al sistema unitario di qualificazione, essendo infatti sufficiente rilevare, da un lato, che, come risulta dalla motivazione della pronuncia di questa Corte, vi è espresso richiamo all'articolo citato e, dall'altro che l'art. 8 della legge abilitante, rinvia, per i lavori pubblici assoggettati, all'art. 2, comma 1, che, a sua volta, per i soggetti affidatari, richiama l'art. 2, comma 2, dove non sono comprese regioni e province autonome.

Quanto enunciato trova del resto conferma nella sentenza di questa Corte n. 376 del 2002 che, nell'affrontare il problema dei regolamenti di delegificazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, afferma espressamente che la delegificazione — cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo — riguarda solo la legislazione statale preesistente e che la delegificazione è lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione *in parte qua* con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali.

4.2. — Concludendo sui primi tre ricorsi, va dichiarato che non spetta allo Stato adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, conseguentemente, va pronunciato l'annullamento degli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera b), 5, comma 1, lettera h) ed 8, comma 1, del predetto d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nella parte in cui, rispettivamente, (a) individuano fra i destinatari del sistema unico di qualificazione, gli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni anche a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano (art.1, comma 2); (b) definiscono «stazioni appaltanti», fra le altre, le regioni anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 2, comma 1, lett. b); (c) includono nella commissione consultiva due rappresentanti delle regioni e delle province autonome (art. 5, comma 1, lett. h), espressione da intendersi comprensiva anche delle Regioni ad autonomia differenziata); (d) includono anche le regioni e le province autonome tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA (art. 8, comma 1, espressione comprensiva anche delle Regioni a statuto speciale).

5. — Passando all'esame degli altri tre ricorsi proposti dalla Regione Emilia-Romagna, dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano deve rilevarsi, preliminarmente, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale ed argomentata sulla circostanza che l'atto impugnato ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, come tale inidoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerli considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbero palesemente tardivi.

L'atto impugnato non ha valore di legge e, quindi, non è soggetto al procedimento di impugnazione già previsto dall'art. 2 della legge costituzionale del 1948 e ora previsto (con termine modificato) dall'art. 127, comma 2, della Costituzione.

Correttamente, pertanto, le ricorrenti hanno proposto il conflitto di attribuzione ed i relativi ricorsi, notificati nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato, ai sensi dell'art. 39, comma 2, della legge n. 87 del 1953 sono ammissibili, per essere stati tempestivamente proposti.

5.1. — Passando all'esame delle singole questioni, sono fondate le censure relative agli artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. n. 554 del 1999, per le stesse ragioni enunciate nel precedente paragrafo n. 4.1, dal momento che tale disciplina estende, con norma regolamentare, le disposizioni predette a soggetti esclusi dall'applicazione delle stesse, sulla base della legge n. 109 del 1994. Pertanto, va dichiarato che non spetta allo Stato adottare con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, conseguentemente va pronunciato l'annullamento degli artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10 del citato d.P.R. n. 554 del 1999, nella parte in cui estendono, rispettivamente, l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate e nell'ambito delle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2), nonché estendono l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Il prevalente finanziamento statale e l'afferenza a funzioni delegate o a materie estranee al vecchio art. 117 della Costituzione non giustificano infatti l'applicabilità del regolamento che, in via generale, non si applica alle regioni e si deve escludere che il criterio del finanziamento prevalente sia suscettibile di trasferire un'opera pubblica dalla sfera di competenza regionale a quella statale.

Quanto all'altra censura è sufficiente osservare che lavori pubblici di competenza regionale non sono solo quelli attinenti ad altre materie di competenza regionale previste dal vecchio art. 117, in quanto l'ambito della materia «lavori pubblici» di competenza regionale era definito da norme di attuazione degli statuti speciali e, per le regioni ordinarie, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

5.2. — Con riferimento alla censura relativa dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 544 del 1999, secondo cui, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, le regioni, anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge, occorre distinguere fra Regioni ordinarie e Province di Trento e Bolzano (accomunate, per quel che interessa, alla Regione Trentino-Alto Adige).

Nei confronti delle prime la norma impugnata non è illegittima, perché ad esse si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, esplicitamente richiamata.

La disposizione denunciata va intesa nel senso che il regolamento si applica ove la preesistente legislazione regionale risulti in concreto abrogata per effetto del suo contrasto con i principi fondamentali recati dalla legge n. 109 del 1994, oltre che là dove non vi sia mai stata legislazione regionale (e dunque la disciplina statale previgente e ora «delegificata» continui ad applicarsi in forza del principio di continuità).

Stabilire se le leggi regionali preesistenti sono o non sono in contrasto con i nuovi principi fondamentali e, quindi, sono o non sono abrogate, è compito dei giudici nei casi concreti; il regolamento statale non può presumere che sia così, a priori, per tutte le leggi regionali preesistenti.

Sulla base di questa interpretazione, la questione, relativa alle Regioni ordinarie, è infondata.

Diverso è il discorso per le Province di Trento e Bolzano (che godono di una disciplina comune, per quanto di interesse, alla Regione Trentino-Alto Adige).

A loro non si applica l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, ma l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), secondo cui il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Nei confronti, quindi, delle due Province autonome non può trovare applicazione il regolamento statale in base all'art. 10 della legge n. 62 del 1953.

Pertanto va dichiarato che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili in via suppletiva nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente va pronunciato l'annullamento dell'art. 1, comma 3, del predetto d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi;*

a) *dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) e con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente, annulla gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera b), 5, comma 1, lettera h) e 8, comma 1, del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nonché gli artt. 1, commi 2 e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle Province autonome di Trento e di Bolzano;*

b) *dichiara che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente annulla l'art. 1, comma 3, del predetto d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano;*

c) *rigetta, per il resto, il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), con il ricorso indicato in premessa.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° ottobre 2003.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 303

*Sentenza 25 settembre - 1<sup>o</sup> ottobre 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Procedimento per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione - Programma del Governo inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alla Provincia - Mancata individuazione delle competenze lese - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, commi 1, 2, 3, 4.
- Costituzione, art. 117, 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Regione Toscana - Intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Italia Nostra-Onlus, di Legambiente-Onlus, dell'Associazione italiana per *World Wide Fund For Nature* (WWF)-Onlus - Inammissibilità.**

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Procedimento per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione - Programma del Governo inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alle Regioni nonché violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza dell'autonomia finanziaria regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 1; legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 3.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alla Regione - Formulazione generica delle censure in relazione ad una disciplina particolarmente complessa ed insistente su una pluralità di materie - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n), o).
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna - Normativa europea in tema di evidenza pubblica - Ritenuto obbligo di osservanza nel solo caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici - Lamentato contrasto con l'ordinamento comunitario - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera g).
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 93/37/CEE.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorsi delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna - Restrizione della tutela cautelare al pagamento di una provvisoria per tutti gli interessi patrimoniali - Lamentato contrasto con l'ordinamento comunitario - Difetto di interesse - Inammissibilità della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera n).
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 89/665/CEE.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione di un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione - Ricorso della Regione Toscana - Approvazione dei progetti demandata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate - Lamentata lesione delle attribuzioni delle Regioni, asseritamente relegate ad un ruolo consultivo, nonché violazione delle attribuzioni delle Regioni in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 2, lettera c); legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per la definizione del quadro normativo per la realizzazione - Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia, e delle Province autonome di Trento e Bolzano - Attribuzione al Governo del potere di integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. n. 554 del 1999 - Inidoneità dei regolamenti governativi adottati in delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 3, ultimo comma.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreti legislativi per la definizione del quadro normativo per la realizzazione - Ricorso della Regione Toscana - Procedura alternativa per l'approvazione dei progetti definitivi, disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Lesione delle attribuzioni delle Regioni, cui viene riservato un ruolo meramente consultivo - Illegittimità costituzionale.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 3-bis; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 6.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria - Asserita potestà legislativa residuale delle Regioni e mancanza assoluta di competenza dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi - Salvezza delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome previste dagli statuti speciali e dalle norme di attuazione - Ricorso della Regione Marche - Asserita mancanza assoluta di competenza dello Stato - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Edilizia - Disciplina generale in tema di interventi in alternativa a concessioni e autorizzazioni - Ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Assunta violazione della competenza residuale delle Regioni - Esclusione - In subordine, lesione, con una disciplina di dettaglio, della competenza concorrente nella materia «governo del territorio» - Enunciazioni di principio non qualificabili di dettaglio - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, commi da 6 a 12.
- Costituzione, art. 117.

**Edilizia - Disciplina generale in tema di interventi in alternativa a concessioni e autorizzazioni - Delega al Governo ad emanare un decreto legislativo per il relativo adeguamento del testo unico in materia edilizia - Ricorsi delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna - Lamentata lesione delle competenze regionali, attraverso lo strumento del testo unico assunto quale incompatibile con il riparto costituzionale delle competenze - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 14.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Programma del Governo da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Contenuti - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata lesione della potestà legislativa spettante alle Regioni con violazione dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, lesione dell'autonomia finanziaria regionale per l'esercizio delle funzioni amministrative - Non fondatezza della questione.**

- Legge 21 dicembre 2001, n. 443, art. 1, comma 1-bis; legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, comma 4.
- Costituzione, artt. 117, 118, primo comma, 119.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Programma del Governo da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria - Risorse e stanziamenti di bilancio - Ricorso della Regione Toscana - Assunta lesione delle competenze regionali e lesione dell'autonomia finanziaria - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- Legge 1° agosto 2002, n. 166, art. 13, commi 1 e 11.
- Costituzione, artt. 117, 118, 119.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento depositato oltre il termine perentorio - Non applicabilità della disciplina dell'errore scusabile - Richiesta, in subordine, di autorimessione della questione - Esclusione - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.
- Costituzione, artt. 76, 117, 118, 120; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9, 10, e art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19, 20, 21; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Condizioni dell'adeguamento della legislazione provinciale ai principî statali - Lamentata applicazione immediata della disciplina nel territorio della Provincia - Esclusione - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, 118; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Applicazione del decreto legislativo, contenente disciplina di dettaglio, fino all'entrata in vigore di diversa normativa regionale - Lamentata lesione della competenza regionale concorrente - Ragionevolezza della disciplina - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 5.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Ricorso della Regione Toscana - Assunta inclusione nella disciplina delle opere di interesse regionale - Lamentato eccesso di delega - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 7, lettera e).
- Costituzione, art. 76.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere aventi carattere inter-regionale o internazionale - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana e della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta esclusione della concorrenza dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale - Premessa erronea - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, comma 7, lettera e).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, 118; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10, art. 16; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 19 e 20.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Compiti tecnici e amministrativi conferiti al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 1.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4, comma 1; legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedimenti di approvazione (automatica variazione degli strumenti urbanistici, accertamento della compatibilità ambientale, sostituzione di ogni altra autorizzazione, approvazione e parere) - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 1, commi 1 e 7, art. 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; art. 3, commi 4, 5, 6, 9, art. 13, comma 5, e art. 15.
- D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4, commi 1 e 3; statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, art. 9, primo comma, numeri 8, 9, 10, e art. 16.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Riserva al Ministero delle infrastrutture e trasporti della promozione dell'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture e del potere di assegnazione delle risorse integrative - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Assunta lesione delle attribuzioni amministrative riconosciute dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, commi 2, 3, 4, 5.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, art. 16; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 4.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere di carattere interregionale o internazionale - Nomina di commissari straordinari incaricati di seguirne l'andamento, sentiti i Presidenti delle Regioni - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali e del principio di leale collaborazione, per la mancata adozione della forma dell'intesa - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 5.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Inerzia dei soggetti aggiudicatari regionali - Attribuzione di poteri sostitutivi a commissari statali straordinari - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Assunta lesione delle attribuzioni regionali e dei principi costituzionali sui poteri sostitutivi - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 2, comma 7.
- Costituzione, artt. 117, 118, 120.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedura di approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture, procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e localizzazione - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Assunta lesione della competenza regionale in materia di governo del territorio - Censura formulata in termini generici - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedura per l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata soppressione del ruolo della conferenza dei servizi in violazione della delega - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3, comma 5.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 1, comma 2, lettera *d*) della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Opere di carattere interregionale e internazionale - Procedura per l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture - Superamento del dissenso regionale - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Lamentata lesione delle competenze regionali in materie di potestà legislativa concorrente - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 3, commi 6 e 9.
- Costituzione, artt. 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Approvazione del progetto definitivo - Dissenso della Regione - Procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle competenze regionali in materia di potestà legislativa concorrente - Non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 4, comma 5, e 13.
- Costituzione, artt. 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, 118, commi primo e secondo.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Normativa in materia di appalti e di concessioni di lavori pubblici - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali - Censure genericamente formulate - Inammissibilità delle questioni.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Procedimento di approvazione del progetto definitivo - Ricorso della Regione Toscana - Lamentata violazione della legge delega sull'assunto della necessità del parere obbligatorio della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 4, comma 5.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 1, comma 3-*bis*, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come modificata dalla legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Lista delle infrastrutture sulle quali raccogliere proposte da parte di promotori - Ricorso della Regione Toscana - Lamentato eccesso di delega per mancata determinazione delle infrastrutture, nonché lesione delle attribuzioni regionali - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 8.
- Costituzione, artt. 76, 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Regolamenti governativi autorizzati - Ricorsi delle Regioni Toscana, Marche e della Provincia autonoma di Bolzano - Inidoneità dei regolamenti governativi adottati in delegificazione a disciplinare materie di competenza regionale - Illegittimità costituzionale.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 15, commi 1, 2, 3, 4.
- Costituzione, art. 117, sesto comma.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Norme transitorie - Ricorso della Regione Toscana - Censure rivolte a una pluralità di norme, diverse in relazione allo stadio di realizzazione dell'opera - Lamentata lesione delle attribuzioni regionali - Inammissibilità della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 16.
- Costituzione, artt. 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Disciplina delle procedure di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture - Ricorsi delle Regioni Marche e Toscana - Assunta lesione delle attribuzioni delle Regioni, competenti a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, artt. 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20.
- Costituzione, art. 117.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale - Decreto legislativo attuativo della delega al Governo per la definizione del quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti - Valutazione di impatto ambientale - Commissione speciale di istituzione statale - Ricorsi delle Regioni Toscana e Marche - Lesione delle attribuzioni regionali per la mancata previsione di una partecipazione regionale - Illegittimità costituzionale in parte qua.**

- D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190, art. 19, comma 2.
- Costituzione, artt. 9, 32, 117, 118.

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Decreto legislativo per la realizzazione - Censura dell'intero atto - Ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia - Eccesso di delega per mancata individuazione delle infrastrutture da inserirsi annualmente nel programma approvato dal CIPE, per violazione dei limiti di oggetto e di principi - Vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle censure sulle singole disposizioni.**

- D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, art. 76 (artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 77, 97, 114, 117, 118, 119; Trattato istitutivo della Comunità europea, art. 174).

**Lavori pubblici - Grandi opere - Infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese - Decreto legislativo per la realizzazione - Ricorso del Comune di Vercelli, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione» - Impossibilità di estendere il potere di impugnazione di leggi statali, affidato alle Regioni, in via interpretativa ai diversi enti territoriali - Inammissibilità del ricorso.**

- D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198.
- Costituzione, artt. 127, 134; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 39, terzo comma.

**Questione di legittimità costituzionale in via principale - Ricorso delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia - Intervento *ad adiuvandum* di H3G s.p.a., T.I.M. s.p.a.-Telecom Italia Mobile, Vodafone Omnitel N.V., Wind Telecomunicazioni s.p.a., Comuni di Pontecurone, Monte Porzio Catone, Roma, Polignano a Mare, Mantova, Associazioni consumatori (CODACONS) - Inammissibilità.**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da 1 a 12 e 14, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive); dell'art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166, (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti); degli articoli da 1 a 11, 13 e da 15 a 20 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale); del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) ed allegati A, B, C e D dello stesso decreto legislativo n. 198 del 2002; promossi con ricorsi: della Regione Marche, notificati il 22 febbraio, il 25 ottobre e il 12 novembre 2002, depositati il 28 febbraio, il 31 ottobre e il 18 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 9, 81 e 86 del registro ricorsi 2002; della Regione Toscana, notificati il 22 febbraio, il 1° e il 24 ottobre, e l'11 novembre 2002, depositati il 1° marzo, il 9 e il 30 ottobre, e il 16 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 11, 68, 79 e 85 del registro ricorsi 2002; della Regione Umbria, notificati il 22 febbraio e l'11 novembre 2002, depositati il 4 marzo e il 19 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 13 e 89 del registro ricorsi 2002; della Provincia autonoma di Trento, notificati il 22 febbraio e il 25 ottobre 2002, depositati il 4 marzo e il 5 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 14 e 83 del registro ricorsi 2002; della Regione Emilia-Romagna, notificati il 23 febbraio e il 12 novembre 2002, depositati il 5 marzo e il 19 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 15 e 88 del registro ricorsi 2002; della Provincia autonoma

di Bolzano, notificato il 25 ottobre 2002, depositato il 31 successivo ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2002; della Regione Campania, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 16 successivo ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2002; della Regione Basilicata, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 19 successivo ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2002; della Regione Lombardia, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 21 successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2002; e del comune di Vercelli, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 21 successivo ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli atti di intervento dell'Associazione Italia Nostra-Onlus ed altre, della Società Wind Telecomunicazioni s.p.a., della Vodafone Omnitel s.p.a., della Società H3G s.p.a., della T.I.M. s.p.a. — Telecom Italia Mobile e dei comuni di Pontecurone, Monte Porzio Catone, Roma, Polignano a Mare, Mantova e del Coordinamento delle associazioni consumatori (CODA-CONS);

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2003 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche; Vito Vacchi, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana; Giandomenico Falcon e Maurizio Pedetta per la Regione Umbria; Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento; Giandomenico Falcon, Luigi Manzi e Fabio Dani per la Regione Emilia-Romagna; Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano; Beniamino Caravita di Toritto e Massimo Luciani per la Regione Lombardia; Vincenzo Coccozza per la Regione Campania; Antonino Cimellaro e Carlo Rienzi per il comune di Vercelli; Corrado V. Giuliano per l'Associazione Italia Nostra-Onlus ed altre; Beniamino Caravita di Toritto e Vittorio D. Gesmundo per la Società Wind Telecomunicazioni s.p.a; Marco Sica e Mario Libertini per la Vodafone Omnitel s.p.a; Nicolò Zanon per la Società H3G s.p.a; Giuseppe De Vergottini, Mario Sanino e Carlo Malinconico per la T.I.M. s.p.a. — Telecom Italia Mobile; Antonino Cimellaro e Carlo Rienzi per il comune di Pontecurone; Antonino Cimellaro per i comuni di Monte Porzio Catone e Mantova; Sebastiano Capotorto per il comune di Roma; Vito Aurelio Pappalepore per il comune di Polignano a Mare; Carlo Rienzi per il CODACONS; e l'avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con distinti ricorsi, ritualmente notificati e depositati, le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento hanno sollevato questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione e, limitatamente alla Provincia autonoma di Trento, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) — dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), anche detta «legge obiettivo».

In particolare, le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna hanno denunciato i commi da 1 a 12 ed il comma 14 del menzionato art. 1, mentre la Regione Marche ha impugnato soltanto i commi da 1 a 5. La Provincia autonoma di Trento ha censurato a sua volta i commi da 1 a 4 dello stesso art. 1, precisando di non ritenere lese le prerogative ad essa spettanti in forza dello statuto e delle norme di attuazione, bensì affermando di voler denunciare l'incostituzionalità della legge n. 443 del 2001 «in quanto essa contraddice l'ulteriore livello di autonomia, spettante alla Provincia ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il quale estende alle Regioni ad autonomia differenziata le previsioni del Titolo V della Parte II della Costituzione «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

2. — Quanto alle singole censure, tutte le ricorrenti denunciano il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, il quale attribuisce al Governo il compito di individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione del Paese.

Si lamenta anzitutto la violazione dell'art. 117 Cost., adducendosi al riguardo che il predetto compito non è ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento sostengono, inoltre, che, non essendo più contemplata dall'art. 117 Cost. la materia dei «lavori pubblici di interesse nazionale», non sarebbe nemmeno possibile far riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse così da escludere la potestà legislativa

regionale, atteso che la scelta del legislatore costituzionale è stata proprio quella di considerare detta dimensione come rilevante in relazione al riparto solo nell'ambito di quanto assegnato allo Stato a titolo di potestà legislativa esclusiva o concorrente.

Le Regioni Marche e Toscana adducono poi che l'individuazione delle grandi opere potrebbe, in parte, rientrare in uno degli ambiti materiali individuati dall'art. 117, terzo comma, Cost. (quali porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma la disposizione censurata, da un lato, prevederebbe una disciplina di dettaglio e non di principio e dunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale; dall'altro escluderebbe le Regioni dal processo «codecisionale», che dovrebbe essere garantito in base allo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni medesime.

Tale ultimo profilo di censura, sia pure in subordine all'assunto per cui nella specie non sarebbe comunque possibile far riferimento ad alcuna delle materie elencate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., è fatto proprio anche dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento, secondo le quali la potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni su tali opere, chiaramente anche di interesse «nazionale», richiederebbe che su di esse vi sia un coinvolgimento di entrambi i livelli di governo.

In definitiva, si ritiene che la disposizione del comma 1 violi anche il principio di leale collaborazione, giacché non prevede che l'individuazione delle c.d. grandi opere sia determinata dalle Regioni, o quanto meno dal Governo d'intesa con le Regioni interessate.

2.1. — Il comma 1 dell'art. 1 viene altresì specificamente denunciato dalla Regione Marche per contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. In difetto di una puntuale indicazione dei presupposti che giustificano, in base a sussidiarietà, un'allocazione a livello centrale delle funzioni relative alla programmazione, decisione e realizzazione delle singole opere strategiche oggetto della disciplina censurata, risulterebbe violato il primo comma dell'art. 118 Cost.

La ricorrente rileva inoltre che la disposizione censurata non potrebbe giustificarsi neppure come una forma di intervento previsto dall'art. 119, quinto comma, Cost., ossia quale attribuzione di risorse aggiuntive e di interventi speciali in favore delle singole autonomie locali, giacché essa si limita a prevedere una competenza generale dello Stato sulla determinazione di programmi e interventi da realizzarsi in futuro e rispetto ai quali dovranno definirsi e ricercarsi le relative risorse. Così, attribuendo al Governo il compito di reperire tutti i finanziamenti allo scopo disponibili, la disposizione denunciata verrebbe ad incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, costituzionalmente garantita «in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture la cui decisione rientra nella competenza regionale».

3. — Tutte le ricorrenti impugnano poi il comma 2 dell'art. 1 della «legge obiettivo», che detta — dalla lettera a) alla lettera o) — i principi ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo è chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi «volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1».

In base ad analoghe censure, che evocano il contrasto con l'art. 117 Cost., si deduce anzitutto che la prevista normativa, in quanto derogatoria della legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109), violerebbe la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di appalti e lavori pubblici.

Si sostiene inoltre che, pur nella ipotesi in cui si intenda riconoscere in materia una potestà legislativa concorrente, sarebbero egualmente violate le competenze regionali perché il denunciato comma 2 detta principi non già alle Regioni ma al Governo e ciò attraverso una disciplina compiuta e di dettaglio, non cedevole rispetto ad una eventuale futura legislazione regionale.

In particolare le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento, affermano che la disposizione del comma 2 sarebbe ben lungi dal conformarsi al modello costituzionale, per il quale, anche in relazione alle opere maggiori, la competenza legislativa ripartita deve riflettersi in una gestione congiunta tra Stato e Regioni in «tutti i momenti in cui l'amministrazione di tali opere si scompone, secondo le regole dei principi di sussidiarietà e di leale cooperazione».

3.1. — La sola Regione Marche assume altresì l'esistenza della violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nella parte in cui il comma 2 prevede criteri direttivi rivolti all'esercizio di competenze amministrative e al reperimento e all'organizzazione delle risorse.

3.2. — Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento sollevano inoltre ulteriori specifiche censure avverso le lettere g) ed n), del comma 2, lamentandone il contrasto con il «diritto europeo».

Quanto alla lettera *g*), nella parte in cui circoscrive l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica solo «nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici», si tratterebbe di previsione che non trova riscontro nella direttiva 93/37 CEE, neppure nel caso del ricorso all'istituto della concessione di lavori pubblici (art. 3, § 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale. Essendo, infatti, pur sempre quello dell'appalto di lavori un contratto a titolo oneroso tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice, la stessa partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti, da parte del contraente generale [comma 2, lettera *f*)], non rilevarebbe ai fini dell'esenzione dal regime comunitario.

Secondo la Regione ricorrente l'interesse a siffatta censura si radicherebbe sia nella titolarità di competenza legislativa concorrente, sia nel fatto che l'emanazione di disposizioni contrastanti con la normativa europea «renderà non più semplice ma al contrario più difficoltosa la realizzazione delle opere», cui la Regione stessa ha interesse, per il probabile avvio di contestazioni in sede comunitaria.

Da tale ultimo profilo muove l'ulteriore censura che investe la lettera *n*), seconda frase, dello stesso comma 2, nella parte in cui restringe, per tutti gli «interessi patrimoniali», la tutela cautelare al «pagamento di una provvisionale». Questa disposizione — che preclude la sospensione del provvedimento impugnato e rende possibile la prosecuzione della gara fino alla stipulazione del contratto, consolidando gli effetti di eventuali atti illegittimi compiuti nella procedura di gara — si porrebbe in contrasto con la direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), riducendo «le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti» e ciò in quanto anticiperebbe alla fase cautelare quella limitazione della tutela al risarcimento del danno che l'art. 2, paragrafo 6, della citata direttiva consente nella fase successiva alla «stipulazione di un contratto in seguito all'aggiudicazione dell'appalto».

Una scelta, questa, che — oltre a risultare incompatibile con l'art. 113 Cost. — potrebbe determinare «un forte aggravio dei costi, data la necessità di pagare due volte il profitto d'impresa (una volta a titolo di compenso, la seconda a titolo di danno)» e tale, in ogni caso, da rendere presumibile una reazione negativa da parte delle autorità comunitarie e delle imprese interessate, così da «complicare ulteriormente la vicenda delle opere interessate».

4. — È poi denunciato, da tutte le ricorrenti, il comma 3, che abilita il Governo a modificare o integrare il regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994, adottato con d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà regolamentare nella predetta materia.

5. — Tutte le parti ricorrenti impugnano inoltre il comma 4, che delega il Governo, limitatamente agli anni 2002 e 2003, ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al precedente comma 2, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1.

Le censure mosse dalle ricorrenti, che si svolgono secondo argomentazioni già sviluppate in riferimento alla questione concernente il comma 2, evidenziano che le cosiddette «infrastrutture strategiche» rientrano in parte in materie di potestà legislativa concorrente, in parte in materie di potestà legislativa regionale residuale, sicché non sarebbe ammissibile, in riferimento a queste ultime, l'intervento di alcun «decreto legislativo» per la diretta approvazione definitiva dell'opera, mancando appunto la potestà legislativa statale specifica nella materia.

6. — La sola Regione Marche censura il comma 5, sostenendo che la prevista clausola di salvaguardia in favore delle autonomie speciali confermerebbe «la violazione, a danno delle Regioni di diritto comune, delle competenze costituzionalmente garantite dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.».

7. — Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano infine i commi da 6 a 12 ed il comma 14 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, che dettano una disciplina in materia edilizia.

Nel delineare sinteticamente il contenuto delle censurate disposizioni, le ricorrenti evidenziano, segnatamente, che con il comma 6 si indicano alcuni interventi edilizi per i quali l'interessato può scegliere la realizzazione «in base a semplice denuncia di inizio di attività» in alternativa a concessione o autorizzazione edilizia; ad esso si ricollega il comma 12, il quale stabilisce che «le disposizioni di cui al comma 6 si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge», e che le stesse Regioni «con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia».

Le censure, di analogo tenore, prospettano la violazione dell'art. 117 Cost., sostenendosi, in linea principale, che l'edilizia rientra nelle materie a potestà legislativa residuale delle Regioni e dunque non potrebbe essere oggetto di disciplina statale.

In ogni caso, secondo le ricorrenti, ove si intendesse ricondurre la materia dell'edilizia a quella del governo del territorio e, quindi, a materia di legislazione concorrente, sarebbe egualmente violato l'art. 117 Cost., in quanto le disposizioni denunciate pongono una disciplina analitica e dettagliata, non limitandosi dunque a dettare i principi fondamentali.

In particolare, poi, avverso il comma 12 la Regione Toscana deduce che la norma, rendendo applicabile alle Regioni quanto disposto dal comma 6, vanificherebbe le leggi regionali che hanno disciplinato procedure e titoli abilitativi per l'attività edilizia.

Le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna precisano altresì che, seppure il denunciato comma 12 ritarda di novanta giorni l'applicazione del comma 6 e consente alle leggi regionali di individuare quali degli interventi indicati dal medesimo comma continuino ad essere assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia, tuttavia, da un lato, permarrebbe il carattere operativo e non di principio della disciplina statale; dall'altro, al legislatore regionale sarebbe lasciata soltanto la scelta «di fissare se per un certo intervento è necessario o meno il previo provvedimento, mentre i commi 8, 9 e 10, che pure contengono mere norme procedurali e di dettaglio, appaiono intangibili da parte del legislatore regionale».

Sempre le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna svolgono ulteriori considerazioni sull'incostituzionalità del comma 14, il quale delega il Governo a modificare il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50, per adeguarlo alle modifiche disposte dalla legge n. 443.

Ad avviso delle ricorrenti, sarebbe il concetto stesso di testo unico a violare il riparto costituzionale delle competenze e ciò non soltanto per le materie «residuali regionali», nelle quali non è prevista, in linea di principio, alcuna interferenza della normativa statale, ma anche per le materie di competenza concorrente; per queste ultime la diretta disciplina operativa dovrebbe essere essenzialmente regionale, con il vincolo di conformazione ai principi della legislazione statale. Non sarebbe, pertanto, possibile emanare un «testo unico» delle disposizioni relative ad una materia concorrente, giacché un simile testo conterrebbe norme statali per le quali sarebbe naturale la impossibilità di applicazione in ambito regionale «se non attraverso il vincolo che i principi esercitano sulla legislazione regionale, per definizione esclusa dal testo unico».

Risulterebbe, poi, paradossale — sostengono ancora le ricorrenti — la concezione di un testo unico (come nel caso dell'edilizia) delle disposizioni statali legislative e regolamentari, atteso che già nel precedente assetto costituzionale non poteva aversi, nelle materie di competenza legislativa regionale, una normativa statale regolamentare.

8. — Con memorie di identico contenuto, si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per la reiezione dei ricorsi.

Quanto alla dedotta incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, per cui si lamenta l'omessa previsione legislativa di una intesa tra Stato e Regioni interessate, la difesa del Presidente del Consiglio osserva, anzitutto, che la materia dei lavori pubblici non rientra nella potestà legislativa residuale regionale e ciò in quanto, nel testo riformato dell'art. 117 Cost., nel quale non compare il riferimento alla materia dei lavori pubblici di interesse regionale, si sarebbe adottato il «criterio della strumentalità» di detta materia (già presente nel decreto legislativo n. 112 del 1998). In tal senso, allo Stato sarebbe attribuita la «potestà legislativa di principio» in tema di appalti che sono riferibili a quelle materie rientranti nella potestà legislativa concorrente (porti e aeroporti; grandi reti di trasporto e di navigazione; distribuzione nazionale dell'energia; protezione civile).

Peraltro, argomenta ancora l'Avvocatura dello Stato, dovrebbe escludersi, in ogni caso, la necessità dello strumento dell'intesa in ordine all'attività diretta all'individuazione di un'opera pubblica, giacché essa non richiede esercizio di potestà legislativa, trattandosi di «esplicazione della funzione amministrativa, come tale disciplinata dall'art. 118 Cost.». Sicché, venendo in rilievo, nella fattispecie, l'individuazione e la realizzazione di opere di «preminente interesse nazionale», sarebbe «*in re ipsa* che, per assicurarne l'esercizio unitario, siffatte funzioni non possano che spettare allo Stato».

Nondimeno, il fatto che la disposizione censurata preveda, quanto all'attività di individuazione dell'opera, la compartecipazione delle Regioni, sia in proprio, sia come componenti della Conferenza unificata, indurrebbe ad escludere che vi sia un *vulnus* alle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni stesse.

Altrettanto infondate sarebbero, ad avviso della difesa erariale, le censure mosse al comma 2 dell'art. 1, posto che l'aver la disposizione dettato principi e criteri direttivi per la futura attività normativa di delegazione, si da consentire — secondo la prospettata doglianza — l'emanazione di una disciplina di dettaglio e, quindi, invasiva delle competenze regionali, non concreterebbe una lesione delle prerogative costituzionali delle Regioni, bensì «una mera eventualità» di lesione. Di dette prerogative la legge n. 443 del 2001 avrebbe, comunque, tenuto conto, prevedendo (al comma 3) il parere della Conferenza unificata.

In riferimento, poi, alla censura che investe il comma 3 dell'art. 1 — a supporto della quale si adduce la carenza di potestà regolamentare in capo allo Stato — l'Avvocatura ribadisce la natura concorrente della competenza legislativa nel settore dei lavori pubblici, potendo così lo Stato, «per il principio di continuità», dettare una disciplina di dettaglio, «seppur con carattere di cedevolezza».

Quanto, inoltre, alle doglianze mosse avverso i commi 6 e seguenti dello stesso art. 1 — le quali fanno leva sull'asserita violazione dell'art. 117 Cost., per essere la materia dell'edilizia ricompresa nella sfera di competenza legislativa esclusiva regionale e, in ogni caso, ove ricondotta tale materia al governo del territorio, per aver le disposizioni denunciate previsto una disciplina di dettaglio — la difesa erariale ricorda che le norme censurate riguardano le condizioni per il rilascio di concessioni ed autorizzazioni edilizie e i casi in cui a siffatti provvedimenti può sostituirsi, facoltativamente, la denuncia di inizio attività; riguardano cioè l'attività di «uso e governo del territorio», in quanto tale rientrante nella competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura, dovrebbe comunque escludersi che in tal caso sia stata adottata una normativa di dettaglio: la previsione, «a livello di principio», della «surrogabilità della concessione edilizia con la denuncia di inizio attività, in presenza di particolari condizioni obiettive», supererebbe, infatti, il principio, contenuto in altra legge statale, per il quale era possibile il ricorso alla denuncia di inizio attività soltanto in relazione ad interventi edilizi minori.

9. — Le ricorrenti hanno ribadito le rispettive ragioni con memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica fissata per il 19 novembre 2002 e poi rinviata al 25 marzo 2003.

9.1. — Nelle memorie si puntualizza, tra l'altro, che la disciplina posta dalla legge impugnata è stata innovata dall'art. 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, in particolare, ha sostituito il comma 1 dell'art. 1 (concernente le modalità di individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici) ed il successivo comma 2, lettera c) (sulle procedure di approvazione dei relativi progetti).

Tuttavia, ad avviso delle ricorrenti, le predette norme, così come innovate, conservano i vizi di incostituzionalità già dedotti nei vari ricorsi proposti avverso la legge n. 443 del 2001.

In particolare, secondo le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento, le ricordate modifiche non inciderebbero sull'interesse al ricorso, non essendo venuto meno l'impianto fondamentale della legge n. 443 del 2001, basato sulla attrazione alla competenza statale non solo della programmazione, ma anche dell'approvazione dei progetti e, in buona parte, della realizzazione delle opere — sia pubbliche che private — tramite la semplice soggettiva qualificazione delle stesse come «strategiche» e di «preminente interesse nazionale». Sicché, la «norma» censurata sarebbe ancora presente nella disposizione impugnata e quindi la questione di costituzionalità sollevata non avrebbe affatto «perso d'attualità, riguardando l'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, come modificato dalla legge n. 166 del 2002».

In ogni caso, sostengono ancora le ricorrenti, l'originaria disposizione è già stata attuata con la deliberazione 21 dicembre 2001 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) [Legge obiettivo: I° Programma delle infrastrutture strategiche (Delibera n. 121/2001)], «sicché l'interesse al ricorso permane anche in relazione alla formulazione originaria della disposizione».

9.2. — La Regione Toscana, diversamente dalle altre parti ricorrenti, ha inoltre dichiarato di non voler più insistere nella denuncia dei commi da 6 a 12 e del comma 14, poiché tale normativa è stata oggetto di successiva modifica da parte dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, nel senso del riconoscimento della validità delle leggi regionali emanate in materia edilizia e della possibilità per le Regioni di ampliare o ridurre l'ambito applicativo dei titoli abilitativi previsti dal legislatore nazionale.

10. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nel giudizio promosso dalla Provincia autonoma di Trento con la quale insiste per il rigetto del ricorso, evidenziando in particolare che le modifiche apportate dalla legge n. 166 del 2002 alla legge impugnata sarebbero tali da determinare la carenza di interesse a ricorrere in relazione a tutte le censure impiegate sul difetto di una previa intesa Stato-Regioni.

11. — In prossimità dell'udienza pubblica del 25 marzo 2003 hanno depositato ulteriori memorie illustrative le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna nonché la Provincia autonoma di Trento.

11.1. — Nel ribadire le argomentazioni svolte nei precedenti scritti la Regione Toscana ritiene altresì che le disposizioni denunciate non potrebbero trovare giustificazione neppure in base all'art. 120 Cost. Mancherebbe infatti la legge che disciplina le procedure atte a garantire l'esercizio del potere sostitutivo nel rispetto del principio di sussidiarietà e, in ogni caso, tale esercizio non potrebbe mai essere consentito in base a previsioni astratte di interventi a fronte di motivati dissensi espressi dalle Regioni nelle materie di propria competenza. Giammai potrebbe poi ritenersi che il dissenso della Regione sul progetto preliminare e definitivo di un'opera pubblica rappresenti fattispecie legittimante l'attivazione del potere sostitutivo, e ciò in quanto la Regione non sarebbe inadempiente ma esprimerebbe il proprio dissenso motivato ed offrirebbe soluzioni alternative così da rendere necessaria, alla luce del principio di leale collaborazione, una soluzione condivisa che tenga conto delle molteplici competenze regionali incise dalla localizzazione di un'opera.

Nella memoria si contesta poi che le norme censurate possano giustificarsi in base all'art. 118, primo comma, Cost., giacché l'individuazione e la realizzazione di un'opera pubblica richiedono comunque l'esercizio di potestà legislativa e questa deve essere esercitata nel rispetto del riparto delle competenze stabilite nella Costituzione. Sicché, nelle materie di competenza regionale (concorrente e residuale) spetterebbe alle Regioni medesime disciplinare, nell'esercizio della propria potestà amministrativa, il procedimento in questione, attribuendo agli enti locali le relative funzioni nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost.

Da ultimo si insiste nella rinuncia all'impugnazione, per sopravvenuto difetto di interesse, dei commi da 6 a 12 e 14 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, atteso che le modifiche apportate dalla successiva legge n. 166 del 2002 permettono alla Regione di esercitare le proprie competenze legislative in materia edilizia.

11.2. — Le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Provincia autonoma di Trento, con memorie di identico contenuto, ribadiscono le ragioni già sviluppate in precedenza, contestando le argomentazioni sostenute dalla difesa erariale.

In particolare, si insiste nel fatto che non sarebbe possibile fare ricorso, al fine di radicare nello Stato la competenza legislativa a provvedere alla disciplina delle cosiddette grandi opere, al criterio della strumentalità delle materie coinvolte, né tanto meno ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza, che attengono all'allocatione delle funzioni amministrative.

Si esclude inoltre che, al medesimo scopo, possa invocarsi l'interesse nazionale, giacché, come tale, esso rappresenterebbe un criterio generico che, nel contesto della riforma del Titolo V, non potrebbe più operare al fine del riparto delle materie, al quale provvede accuratamente l'art. 117 Cost. in base ad una specifica elencazione: l'interesse nazionale non costituirebbe dunque titolo autonomo di competenza statale, né giustificerebbe una disciplina che rimetta alla discrezionalità del Governo la sua definizione.

Da ultimo si riafferma la sussistenza di un interesse ad una pronuncia nel merito sulla censura che lamenta l'assenza dell'intesa Stato-Regioni e ciò nonostante la modifica introdotta in tal senso dalla legge n. 166 del 2002 al denunciato comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, giacché la disposizione originaria aveva già trovato attuazione con la predisposizione del primo programma di infrastrutture strategiche.

12. — Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 68 del 2002, ritualmente notificato e depositato, la Regione Toscana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), denunciandone il contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost.

La Regione osserva preliminarmente che la disposizione impugnata ha modificato l'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, concernente le modalità di individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, e che proprio quest'ultima disposizione è stata da essa in precedenza denunciata con ricorso iscritto al n. 11 del reg. ric. dell'anno 2002. Ad avviso della Regione le modifiche apportate dall'art. 13 al menzionato art. 1 non sarebbero tali da elidere i dubbi di incostituzionalità già prospettati, tanto più che lo stesso art. 13 risulterebbe illegittimo e lesivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

12.1. — Secondo la ricorrente le disposizioni censurate avrebbero potuto trovare fondamento nella materia «lavori pubblici di interesse nazionale», ma la stessa non è prevista tra quelle elencate dal nuovo art. 117 Cost., che ha eliminato ogni riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse, affidando al contrario alla competenza

legislativa concorrente materie (quali: porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) in cui la predetta dimensione è implicita nel loro stesso contenuto.

Dovrebbe inoltre escludersi, ad avviso della Regione, che le stesse disposizioni possano fondarsi sul terzo comma dell'art. 117 Cost., giacché le c.d. grandi opere non sono necessariamente collegate a materie ivi elencate, come nel caso, ad esempio, della realizzazione degli insediamenti produttivi che si riconnette alla materia dell'industria, di competenza residuale regionale ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Analogamente è da dirsi per la disciplina dei lavori pubblici e privati, trattandosi di materia riservata alla legislazione regionale, con l'unico limite del rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

In ogni caso, ove si volesse ammettere una competenza statale relativamente ad opere strategiche collegate a materie elencate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., la stessa non potrebbe che esercitarsi attraverso l'individuazione dei principi regolatori, mentre la normativa denunciata non si limita a dettare principi alle Regioni in tema di individuazione e realizzazione delle c.d. grandi opere, ma al contrario definisce i criteri ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega con una disciplina compiuta, dettagliata e minuziosa, tale da elidere ogni possibilità di intervento normativo da parte delle Regioni medesime.

Argomenta ancora la ricorrente che una tale illegittima appropriazione da parte dello Stato di potestà legislative regionali non potrebbe giustificarsi in nome dell'interesse nazionale, che il nuovo Titolo V non contempla più come limite alla potestà legislativa delle Regioni, così come non prevede un generale potere di indirizzo e coordinamento. Non sarebbe dunque ammissibile reintrodurre limiti alla potestà legislativa regionale non espressamente previsti in Costituzione riferendosi alla rilevanza nazionale di un'opera.

12.2. — Ad avviso della Regione le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 118 Cost. A tale riguardo si osserva che, per un verso, l'effettivo rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza imporrebbe che ogni scelta legislativa di allocazione delle funzioni debba essere supportata dall'analisi e dalla verifica dei livelli di governo maggiormente rispondenti a detti criteri e che, dunque, debbano essere resi conoscibili i motivi della scelta e quindi dell'esercizio in concreto di tale potere discrezionale: il che non avviene nel caso in esame. Per altro verso, le esigenze di esercizio unitario richiamate dall'art. 118 Cost. non potrebbero costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale, come invece accade in base alle denunciate disposizioni. Ciò perché l'art. 118, primo comma, Cost. è norma che fissa i criteri per l'allocazione delle funzioni, ma non disciplina le fonti deputate ad allocare le stesse e quindi non rappresenta il presupposto su cui fondare variazioni e spostamenti rispetto alla titolarità della potestà legislativa, come stabilita dall'art. 117.

12.3. — Il fatto poi che il comma 3 del censurato art. 13 abbia introdotto il principio per cui l'individuazione delle grandi opere avviene d'intesa con le Regioni interessate e con la Conferenza unificata, anziché sulla base del loro parere (come originariamente previsto), non costituirebbe, secondo la ricorrente, una modifica tale da far superare gli evidenziati dubbi di incostituzionalità, in quanto, da un lato, l'intesa non può rappresentare un meccanismo tramite il quale lo Stato si appropria di potestà legislative ad esso non riservate e, dall'altro, non è contemplato alcun meccanismo a garanzia che l'intesa non sia di fatto recessiva rispetto al potere dello Stato di provvedere ugualmente a fronte del motivato dissenso regionale. In definitiva l'intesa non garantirebbe una reale forma di coordinamento paritario, con ciò ledendo il principio di leale cooperazione che imporrebbe, nella materia in esame, una effettiva codeterminazione del contenuto dell'atto di individuazione delle grandi opere.

12.4. — La Regione sostiene altresì che neppure i commi 5 e 6 del denunciato art. 13, che dettano i criteri ai quali deve attenersi il Governo nell'emanare il decreto legislativo volto a disciplinare le modalità di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle opere strategiche, garantirebbero il rispetto delle attribuzioni regionali. Ciò in quanto il ruolo della Regione nell'approvazione dei progetti (demandata al CIPE o a decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni, sentita la Conferenza unificata, previo parere delle competenti commissioni parlamentari) sarebbe soltanto quello di esprimere un parere, mentre l'approvazione di detti progetti assume particolare rilievo poiché determina la localizzazione urbanistica dell'opera, la compatibilità ambientale della medesima e sostituisce ogni permesso ed autorizzazione comunque denominati.

Ad avviso della ricorrente le disposizioni denunciate inciderebbero quindi sulla materia, di legislazione concorrente, del governo del territorio, dettando un regime derogatorio per l'individuazione delle opere e per l'approvazione dei progetti delle stesse che non lascerebbe spazio alla legislazione regionale; interferirebbero sulla normativa regionale già vigente che disciplina i procedimenti per l'approvazione delle opere pubbliche, prevedendo le necessarie verifiche di natura urbanistica, idrogeologica e di difesa del suolo (laddove essa Regione ha attri-

buito tali funzioni amministrative ai comuni e alle Province); esautorerebbero la Regione delle proprie attribuzioni in merito alla valutazione di impatto ambientale delle opere. A tal specifico riguardo la Regione Toscana rileva che il comma 3 dell'art. 13 prevede che anche le strutture concernenti la nautica da diporto possono essere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, ciò comportando che la valutazione di impatto ambientale sulle stesse debba effettuarsi con la procedura prevista dal successivo comma 5 e dunque dal Ministro competente, restando così sottratto alle Regioni, con lesione delle relative attribuzioni in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali.

12.5. — La ricorrente osserva poi che le prospettate censure non potrebbero essere superate dal fatto che il comma 3 del denunciato art. 13 della legge n. 166 del 2002 prevede che il Governo, nell'emanare il decreto delegato, dovrebbe agire «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», giacché, oltre ad essere espressione vaga e generica, si tratta di indicazione che non potrebbe comunque essere rispettata, considerato che sono già i principi posti dalla delega a vulnerare le attribuzioni delle Regioni.

12.6. — La Regione assume infine che i commi 1 e 11 dell'art. 13, nel prevedere specifici stanziamenti per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche individuate dal CIPE, contrasterebbero sia con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto «fanno riferimento al programma predisposto dal CIPE che [...] è elaborato in spregio alle competenze regionali», sia con l'art. 119 Cost., incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni che la norma costituzionale garantisce in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture la cui decisione rientra nella competenza regionale.

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

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117 Cost., la difesa erariale osserva che l'omessa previsione della materia dei lavori pubblici regionali nella legge costituzionale n. 3 del 2001 si giustificherebbe in ragione del perseguimento del criterio, già presente nel decreto legislativo n. 112 del 1998, della strumentalità della materia dei lavori pubblici, per cui allo Stato spetta la potestà legislativa di principio per la disciplina degli appalti relativi alle materie ricomprese nella potestà legislativa concorrente.

Con riferimento poi al profilo di censura che sostiene esservi lesione delle attribuzioni regionali in considerazione della minuziosità della normativa introdotta, l'Avvocatura rileva che l'attività di individuazione di un'opera pubblica non richiederebbe l'esercizio di potestà legislative, ma solo di quelle amministrative, ai sensi dell'art. 118 Cost.

Quanto poi alla denunciata violazione proprio dell'art. 118, primo comma, Cost. si osserva che, allorché è necessario assicurare l'esercizio unitario di funzioni amministrative, come è in riferimento all'individuazione e realizzazione di opere di «preminente interesse nazionale», la fonte normativa di distribuzione delle funzioni medesime non potrebbe che essere una legge statale. Legge che, nel caso di specie, correttamente espliciterebbe i presupposti per l'allocazione delle funzioni al massimo livello, che sono espressamente indicati in «finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale», in «fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese» e nell'«adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente».

La difesa erariale sostiene inoltre che proprio le doglianze mosse avverso la mancata previsione sia di una previa intesa per l'individuazione delle opere strategiche, sia dell'integrazione del CIPE con la presenza dei Presidenti delle Regioni per l'approvazione dei relativi progetti, hanno indotto il legislatore a modificare in questo senso la legge n. 443 del 2001, tramite l'art. 13 della legge n. 166 del 2002, e ciò per assicurare «il rispetto delle attribuzioni costituzionali» delle Regioni.

Quanto infine alle censure riguardanti i commi 1 e 11 del menzionato art. 13, l'Avvocatura ritiene che gli artt. 117 e 118 Cost., in ragione delle argomentazioni già spese, non siano violati nella procedura di individuazione e approvazione dei progetti da parte del CIPE e che parimenti non possa reputarsi leso l'art. 119 Cost. giacché, trattandosi di progettazione e realizzazione di opere di preminente interesse nazionale, è allo Stato che compete autorizzare i limiti di impegno e la destinazione della spesa derivanti dagli stanziamenti del proprio bilancio.

14. — In prossimità dell'udienza la Regione Toscana ha depositato una memoria con cui, ribadendo le argomentazioni già svolte, insiste nelle conclusioni già rassegnate.

15. — Nello stesso giudizio hanno depositato, fuori termine, congiunto atto di intervento *ad adiuvandum* l'Associazione Italia Nostra-Onlus, Legambiente-Onlus, l'Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF)-Onlus, per sentire dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge n. 166 del 2002, denunciato dalla Regione Toscana.

16. — La Regione Toscana, le Province autonome di Bolzano e di Trento, la Regione Marche hanno proposto questione di legittimità costituzionale in via principale di numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, recante «Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale», denunciandone il contrasto con gli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché con gli artt. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24; 9, primo comma, numeri 8, 9, e 10; 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nel testo approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Più nello specifico, la Toscana impugna gli artt. 1-11, 13, 15, 16, commi 1, 2, 3, 6, 7; 17-20; la Provincia autonoma di Bolzano gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6, 9; 13, comma 5; 15; la Regione Marche gli artt. 1-11, 13, 15-20; la Provincia autonoma di Trento gli artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.

17. — Il ricorso della Provincia autonoma di Trento è stato depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 5 novembre 2002, cioè il giorno successivo alla scadenza del termine di dieci giorni previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87. Con apposita istanza la Provincia rende noto che il mancato rispetto del termine non può essere imputato a negligenza, ma alla impossibilità, conseguente alla mancata disponibilità dell'atto presso l'Ufficio notifiche, per ragioni che atterrebbero al funzionamento di tale ufficio e che sono state espressamente riconosciute dal medesimo con certificato allegato al ricorso depositato. Pur non negando il carattere perentorio del termine di cui è discorso, la Provincia istante ritiene che ciò non dovrebbe impedire l'applicazione di ulteriori principi giuridici come quello dell'errore scusabile, espressamente riconosciuto nel giudizio amministrativo. Si chiede pertanto di considerare scusabile, e dunque tempestivo, il deposito effettuato dalla Provincia autonoma di Trento il 5 novembre 2002. In subordine, peraltro, ove la Corte ritenesse che la mancata menzione dell'errore scusabile negli artt. 31, terzo comma, e 32, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 sia dalla Corte ritenuta preclusiva dell'applicazione di tale istituto, l'istante eccepisce l'illegittimità costituzionale *in parte qua* di tali disposizioni, per violazione dell'art. 24, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza.

18. — In tutti i ricorsi si osserva preliminarmente come la disciplina statale non potrebbe trovare fondamento negli specifici titoli abilitativi delle lettere *e*), *m*) e *s*), dell'art. 117 Cost., in quanto la disciplina oggetto di impugnazione non avrebbe nulla a che vedere con la tutela della concorrenza [lettera *e*)], dell'ambiente e dell'ecosistema [lettera *s*)] né tanto meno con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [lettera *m*)].

Le ricorrenti pongono inoltre in risalto come le Regioni sarebbero divenute titolari della competenza legislativa concorrente in molte delle materie che attengono alla realizzazione di opere pubbliche, quali «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e navigazione», «trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «governo del territorio». Solo in relazione alle opere pubbliche relative ai predetti settori materiali lo Stato sarebbe dunque titolare di potestà legislativa, che dovrebbe peraltro essere esercitata attraverso la predisposizione di una normativa di principio, non anche attraverso discipline di dettaglio che, come nella specie, comprimano gli spazi di scelta politica delle Regioni. La materia degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture strategiche, per di più, sarebbe interamente affidata alla potestà legislativa residuale delle Regioni, così da escludere ogni intervento normativo statale.

L'esigenza di tutelare un interesse nazionale non potrebbe giustificare la deroga al riparto delle competenze costituzionali che il decreto impugnato avrebbe introdotto, in quanto l'interesse nazionale non potrebbe più costituire il titolo per sottrarre oggetti alle materie di competenza regionale. Egualmente, si aggiunge nel ricorso della Regione Toscana, non varrebbe invocare l'art. 118, primo comma, e le esigenze di esercizio unitario ivi richiamate, che non potrebbero costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale in materie di competenza delle Regioni, giacché l'art. 118 non conterrebbe un riparto di materie ulteriore e potenzialmente antagonista rispetto a quello contenuto nell'art. 117 Cost.

Le disposizioni impuginate sarebbero illegittime pure per contrasto con l'art. 76 Cost., giacché la legge di delegazione espressamente prevedeva che la delega dovesse essere esercitata «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni».

18.1. — Nello specifico, sono oggetto di impugnazione:

a) l'art. 1, comma 1, che regola la progettazione, l'approvazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, individuati da un apposito programma approvato dal CIPE (art. 1 legge n. 443 del 2001). Le opere sono differenziate in categorie. Quelle per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale sono individuate con intese quadro fra Governo e singole Regioni e per esse è previsto che le Regioni medesime partecipino, con le modalità stabilite nelle intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio, «in accordo alle normative vigenti ed alle eventuali leggi regionali allo scopo emanate».

La Provincia autonoma di Bolzano ritiene che tale disposizione sarebbe rivolta a salvaguardare unicamente le competenze ad essa riconosciute dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, senza alcun riferimento alle nuove e maggiori competenze che le spetterebbero ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost. Risulterebbe inoltre violato l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale impone il sollecito adeguamento (sei mesi) della legislazione provinciale ai principi della legislazione statale, tenendo ferma «l'immediata applicabilità nel territorio regionale (...) degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla Regione o alla Provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali»;

b) l'art. 1, comma 5, il quale dispone che le Regioni, le Province, i Comuni, le Città metropolitane applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative relative alla realizzazione delle infrastrutture e diverse dall'approvazione dei progetti (comma 2) e dalla aggiudicazione delle infrastrutture (comma 3), «le norme del presente decreto legislativo fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, (...) per tutte le materie di legislazione concorrente». Le Regioni Toscana e Marche e la Provincia autonoma di Trento ne denunciano il contrasto con l'art. 117 Cost., poiché in materie di competenza regionale concorrente sarebbe posta una normativa cedevole di dettaglio, il che, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non sarebbe più consentito;

c) l'art. 1, comma 7, lettera e), che, nel definire opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale «le infrastrutture (...) non aventi carattere interregionale o internazionale per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle Regioni o Province autonome alle procedure attuative» e opere di carattere interregionale o internazionale «le opere da realizzare sul territorio di più Regioni o Stato, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale», sarebbe incostituzionale in primo luogo per eccesso di delega, giacché la legge n. 443 del 2001 non avrebbe autorizzato il Governo a porre un regime derogatorio anche per le opere di interesse regionale (ricorso della Regione Toscana). Inoltre, si argomenta in tutti i ricorsi, la disposizione in oggetto, nell'escludere la concorrenza dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale in relazione ad opere aventi carattere interregionale o internazionale, sarebbe lesiva delle competenze attribuite alle Regioni dagli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, primo comma, Cost. Del pari illegittima sarebbe la subordinazione all'intesa statale dell'individuazione delle opere per le quali esista un concorrente interesse regionale. La medesima disposizione contrasterebbe inoltre con gli artt. 19, 20 e 21 delle norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige recate dal d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), giacché escluderebbe la necessità di un'intesa per le infrastrutture e i collegamenti interregionali e internazionali;

d) l'art. 2, comma 1, il quale stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione ed approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture». Secondo la prospettazione delle Province autonome di Trento e di Bolzano sarebbero riservati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti i compiti tecnici e amministrativi che l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alle Province autonome, con violazione anche dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale prevede che «nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le norme di attuazione»;

e) l'art. 2, commi 2, 3, 4, 5 e 7, il quale, nel riservare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture ed il potere di assegnare le risorse integrative necessarie alle attività progettuali, anziché assegnare i fondi direttamente alle Province autonome di Trento e Bolzano, violerebbe l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 266 del 1992, secondo cui «fermo restando quanto disposto dallo statuto speciale e dalle relative norme

di attuazione, nelle materie di competenza propria della Provincia, le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale»;

f) l'art. 2, comma 5, il quale, nel prevedere che per la nomina di commissari straordinari destinati a seguire l'andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale debbano essere sentiti i Presidenti delle Regioni interessate, si porrebbe in contrasto, ad avviso di tutte le ricorrenti, con gli artt. 117 e 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, in quanto su tale oggetto dovrebbe essere prevista la forma più intensa di collaborazione dell'intesa. I commi 5 e 7 sarebbero inoltre incostituzionali anche perché attribuirebbero allo Stato compiti decisionali che in base all'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 sarebbero di competenza della Provincia autonoma di Bolzano;

g) l'art. 2, comma 7, che attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché, per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatari regionali, i Presidenti delle Regioni, il potere di abilitare i commissari straordinari ad adottare, con poteri derogatori della normativa vigente e con le modalità di cui all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, in sostituzione dei soggetti competenti. Le Regioni Toscana e Marche e la Provincia autonoma di Trento lamentano la lesione degli artt. 117 e 118 Cost., in quanto la previsione impugnata si applica anche alle opere regionali e potrebbe pertanto riguardare provvedimenti che spetterebbe alla Regione e alle Province adottare nell'esercizio delle proprie competenze normative e amministrative. Secondo la Regione Toscana difetterebbero inoltre i presupposti ai quali l'art. 120 Cost. subordina il legittimo esercizio dei poteri sostitutivi statali. Infine, si sostiene nel ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, risulterebbe violato anche l'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, giacché allo Stato sarebbero stati attribuiti compiti decisionali spettanti alla Provincia;

h) l'art. 3, il quale disciplina la procedura di approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture, le procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA) e localizzazione, secondo tutte le ricorrenti sarebbe illegittimo nella sua interezza, in quanto disciplinerebbe la procedura di approvazione del progetto preliminare con regolazione di minuto dettaglio, mentre, in relazione ad oggetti ricadenti nella competenza regionale in materia di governo del territorio, la legislazione statale avrebbe dovuto limitarsi alla predisposizione dei principi fondamentali. Il medesimo art. 3, nella parte in cui affida al CIPE l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture coinvolgendo le Regioni interessate ai fini dell'intesa sulla localizzazione dell'opera, ma prevedendo pure che il medesimo progetto non sia sottoposto a conferenza di servizi, ad avviso della Regione Toscana violerebbe l'art. 76 Cost., poiché l'art. 1, comma 2, lettera d), della legge di delega n. 443 del 2001 autorizzava solo a modificare la disciplina della conferenza dei servizi e non a sopprimerla del tutto.

Del pari incostituzionali sarebbero, secondo tutte le ricorrenti, i commi 6 e 9 dell'art. 3, i quali, nel prevedere che lo Stato possa procedere comunque all'approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale superando il motivato dissenso delle Regioni, violerebbero gli artt. 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost. Le Regioni, si osserva nei ricorsi, sarebbero infatti relegate in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie che sono riconducibili alla potestà legislativa concorrente. Per le ragioni appena esposte sarebbero incostituzionali anche gli artt. 4, comma 5, e 13, comma 5, che alla procedura dell'art. 3, comma 6, fanno espresso rinvio;

i) l'art. 4, comma 5, nella parte in cui prevede che l'approvazione del progetto definitivo sia adottata «con il voto favorevole della maggioranza dei componenti del CIPE», sarebbe, ad avviso della Regione Toscana, costituzionalmente illegittimo per contrasto con l'art. 76 Cost., e specificamente con l'art. 1, comma 3-bis, della legge di delega, il quale prevede quale momento indefettibile del procedimento di approvazione del progetto definitivo il parere obbligatorio della Conferenza unificata;

j) le norme contenute negli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, che introducono rilevanti modifiche in materia di appalti e di concessioni dei lavori pubblici, secondo le Regioni Toscana e Marche sarebbero illegittime in quanto incidenti su materie ascrivibili alla competenza legislativa residuale delle Regioni, inerendo alla materia dei lavori pubblici e degli appalti. Non varrebbe neppure, si aggiunge nel ricorso della Regione Toscana, rilevare che in tale materia siano recepite ed applicate norme di fonte comunitaria, giacché l'attuazione di norme comunitarie in materia di competenza regionale spetterebbe comunque alle Regioni;

*k)* l'art. 8, nella parte in cui prevede che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti pubblici la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori e, se la proposta è presentata, stabilisce che il soggetto aggiudicatore, valutata la stessa come di pubblico interesse, promuova la procedura di VIA e se necessario la procedura di localizzazione urbanistica, secondo la Regione Toscana sarebbe illegittimo, oltre che per i profili evidenziati alla lettera *j)*, anche per l'ulteriore ragione che non chiarirebbe se le infrastrutture inserite nella lista per sollecitare le proposte dei promotori siano da individuare tra quelle già ricomprese nel programma di opere strategiche formato d'intesa con le Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge di delega n. 443 del 2001, o se al contrario si debba consentire la presentazione di proposte dei promotori anche per opere non facenti parte del programma, e sulle quali nessuna intesa è stata raggiunta con le Regioni interessate;

*l)* l'art. 13, che disciplina le procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico, richiamando gli artt. 3 e 4, sarebbe incostituzionale, secondo la Regione Marche, per le medesime ragioni già esposte con riguardo alle disposizioni citate; inoltre esso, secondo la Provincia autonoma di Trento, violerebbe l'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, in quanto, per effetto della semplice individuazione, con atto statale di carattere amministrativo, del preminente interesse nazionale di alcuni insediamenti privati, spoglierebbe la Provincia ricorrente dei poteri amministrativi ad essa spettanti. Il medesimo art. 13, nel comma 5, sarebbe inoltre lesivo delle competenze costituzionali della Provincia autonoma di Bolzano per il fatto di prevedere che l'approvazione del CIPE sostituisce le autorizzazioni, concessioni edilizie e approvazioni in materia di urbanistica e opere pubbliche che rientrano nelle competenze della Provincia medesima;

*m)* l'art. 15, il quale attribuisce al Governo la potestà regolamentare di integrazione di tutti i regolamenti emanati in base alla legge n. 109 del 1994, e, nel comma 2, autorizza i regolamenti emanati in esercizio della potestà di cui al comma 1 ad abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia, si porrebbe in contrasto, ad avviso della Regione Toscana, con l'art. 1, comma 3, della legge di delega n. 443 del 2001, che delegava il Governo ad integrare e modificare solo il regolamento n. 554 del 1999. Tutte le ricorrenti lamentano inoltre che l'attribuzione al Governo di potestà regolamentare in materia di appalti e di opere pubbliche, materia che non sarebbe qualificabile come di potestà esclusiva statale, contravverrebbe al rigido riparto di competenza posto nell'art. 117, sesto comma, Cost. La potestà di dettare norme regolamentari in materie diverse da quelle di legislazione esclusiva non potrebbe essere riconosciuta neppure alla condizione che i regolamenti statali siano cedevoli rispetto a quelli regionali, poiché l'articolo impugnato avrebbe espressamente escluso la propria cedevolezza per la parte della disciplina da esso recata non riconducibile a materie di competenza esclusiva statale. Il medesimo articolo è impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano nel comma 4, ove si statuisce l'applicabilità nei confronti delle Regioni e delle Province autonome della disciplina regolamentare adottata dallo Stato con il d.P.R. 23 dicembre 1999, n. 554, in radicale contrasto con quanto statuito da questa Corte nella sentenza n. 482 del 1995;

*n)* l'art. 16, commi 1, 2, 3, 6 e 7, il quale, anticipando la disciplina procedimentale oggetto di impugnazione ai progetti già in corso, incorrerebbe, secondo la Regione Toscana, nei medesimi vizi già illustrati in riferimento alle singole fasi del procedimento;

*o)* gli artt. 17, 18, 19 e 20, per la parte in cui dettano una disciplina della procedura di VIA di opere e infrastrutture che deroga alla disciplina regionale e provinciale, sono denunciati dalle Regioni Marche e Toscana, le quali ritengono lese le proprie competenze a disciplinare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente dettati dal legislatore comunitario;

*p)* l'art. 19, comma 2, che demanda la valutazione di impatto ambientale a una commissione speciale costituita dal Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sarebbe illegittimo, a giudizio delle Regioni Marche e Toscana, per la mancata previsione di una partecipazione delle Regioni, che sarebbero in tal modo estromesse dalla funzione di attuazione del valore costituzionale «ambiente»;

*q)* gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7; 3, commi 4, 5, 6 e 9; 13, comma 5; e 15, nel prevedere procedimenti di approvazione che comportano l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, determinano l'accertamento della compatibilità ambientale e sostituiscono ogni altra autorizzazione, approvazione e parere, disattenderebbero, secondo la Provincia autonoma di Bolzano, le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recate dal d.P.R. n. 381 del 1994, che subordinano l'adozione di alcune delle opere previste dal decreto impugnato alla previa intesa con la Provincia.

19. — Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi siano dichiarati infondati. La difesa erariale sostiene innanzitutto che la materia dei lavori pubblici, non richiamata nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., non potrebbe essere ascritta alla potestà residuale della Regione, ma che, al contrario, lo Stato conserverebbe la potestà legislativa di principio per la disciplina degli appalti riferibili alle materie comprese nella potestà legislativa concorrente. Ciò senza considerare che anche nel nuovo Titolo V l'interesse nazionale potrebbe legittimare il superamento della ripartizione per materie posta nel medesimo art. 117.

Inoltre, prosegue l'Avvocatura, la legge n. 166 del 2002, recependo le istanze regionali, avrebbe previsto che l'individuazione delle opere avvenga d'intesa fra lo Stato e le Regioni, sicché il decreto impugnato si dovrebbe considerare rispettoso delle attribuzioni regionali. La partecipazione effettiva delle Regioni alla fase di approvazione, come prevede l'art. 2, comma 1, del decreto impugnato, priverebbe di fondamento la censura relativa al potere sostitutivo conferito al Governo nell'ipotesi di dissenso della Regione interessata, tanto più che la fattispecie sarebbe perfettamente conforme allo schema di esercizio del potere sostitutivo delineato nell'art. 120, secondo comma, Cost., venendo in questione opere che, per la loro indubitabile rilevanza strategica, sarebbero in grado di incidere sull'unità economica del Paese.

Quanto alla ammissibilità di una normativa statale di dettaglio, ovviamente cedevole, in materia di potestà concorrente, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri osserva che ciò risponderebbe «ad una esigenza imprescindibile, in applicazione del principio di continuità, quando non vi sia alcuna altra norma applicabile alla fattispecie». Neppure dovrebbe dirsi lesa l'art. 118 Cost., poiché la nuova formulazione di tale articolo attribuisce le funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà, precisando che tali funzioni devono essere attribuite allo Stato quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, ciò che, secondo l'Avvocatura, accadrebbe nel caso di specie, dovendosi realizzare opere di «preminente interesse nazionale».

Con riguardo alle censure che investono la previsione della nomina governativa di un commissario straordinario che vigili sull'andamento delle opere e l'attribuzione ad esso del potere di adottare i provvedimenti necessari alla tempestiva esecuzione dell'opera, la difesa erariale replica osservando: che la procedura ha luogo solo per le opere di interesse internazionale o interregionale; che comunque è previsto che siano sentiti i Presidenti delle Regioni coinvolte; che infine i poteri sostitutivi del commissario non potranno oltrepassare le competenze dell'ente conferente, non potendo lo Stato conferire poteri maggiori di quelli di cui esso stesso gode.

In merito alla mancata previsione della partecipazione regionale alla procedura di valutazione di impatto ambientale dell'opera si rileva che la VIA attiene alla tutela dell'ambiente, materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

20. — In prossimità dell'udienza pubblica del 25 marzo 2003 tutte le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive. La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Bolzano contestano l'esistenza di un criterio di strumentalità della materia dei lavori pubblici, dal quale discenderebbe la conseguenza che lo Stato sarebbe abilitato a dettare i principi per la disciplina degli appalti riferibili alle materie soggette alla potestà legislativa concorrente. Di strumentalità, si argomenta nel ricorso toscano, si potrebbe parlare solo se nell'art. 117 Cost. fosse stata inserita tra le materie riservate allo Stato quella dei «lavori pubblici di interesse nazionale», ciò che non è avvenuto. Anche ad accedere alla tesi della strumentalità, peraltro, non verrebbero meno le ragioni di illegittimità costituzionale delle norme denunciate. In tale ottica, osservano la Regione Toscana e la Provincia autonoma di Bolzano, dovrebbe comunque essere ritenuta di competenza statale la sola disciplina delle opere pubbliche comprese nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, ad esempio le opere concernenti la difesa o l'ordine pubblico, non anche tutte le altre opere che i decreti impugnati invece menzionano e regolamentano con normativa di minuto dettaglio. Allo Stato, prosegue la Provincia autonoma di Bolzano, spetterebbe solo la determinazione dei principi fondamentali della disciplina dei lavori che riguardino le infrastrutture sulle quali è riconosciuta una potestà legislativa concorrente e quindi, proprio applicando il criterio della strumentalità, non si giustificerebbe la disciplina statale delle procedure per la realizzazione di infrastrutture riconducibili a materie attribuite alla competenza esclusiva o concorrente della Provincia.

Del pari infondata, secondo tutte le ricorrenti, sarebbe la tesi statale secondo la quale l'interesse nazionale rappresenterebbe ancora un limite alla potestà legislativa regionale che consentirebbe di superare la ripartizione posta nell'art. 117 Cost., giacché in tal modo sarebbe inammissibilmente reintrodotta in Costituzione un limite che non è più espressamente previsto. La tutela degli interessi unitari potrebbe ormai essere realizzata solo attraverso poteri e istituti espressamente previsti in Costituzione. Si aggiunge nella memoria della Provincia autonoma di Trento che, se le Regioni non potessero intervenire là dove sono in gioco interessi nazionali, non si giustificherebbero

rebbero nemmeno i poteri sostitutivi disciplinati nell'art. 120, secondo comma, Cost. Inoltre, osserva la Provincia, già dall'art. 13 del decreto-legge n. 67 del 1997, risultava che opere «di rilevante interesse nazionale» potevano non di meno essere di competenza regionale, mentre il decreto legislativo n. 112 del 1998 avrebbe attribuito allo Stato la competenza su «grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale» sul presupposto che non fosse giustificabile una disciplina che, come quella impugnata, rimettesse la definizione di tale interesse alla discrezionalità del Governo.

Neppure si potrebbe affermare, soggiunge la Regione Toscana, che la normativa impugnata sarebbe rispettosa dell'autonomia regionale poiché è stato in essa previsto che l'individuazione delle opere sia effettuata d'intesa fra Stato e Regioni e l'approvazione dei progetti avvenga attraverso l'intesa. Gli accordi e le intese non possono infatti vincolare il legislatore statale o regionale, visto che l'ordine costituzionale delle competenze legislative è indisponibile. Il richiamo che la difesa erariale fa all'art. 120 Cost., si prosegue nella memoria della Toscana, non sarebbe pertinente, perché tale disposizione richiede la definizione, con legge, delle procedure atte a garantire che il potere sostitutivo sia esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, e tale legge non è stata ancora emanata, con conseguente impossibilità di applicare il medesimo art. 120. Inoltre l'intervento sostitutivo in discorso sarebbe attivato in assenza di un inadempimento regionale, e per effetto della sola manifestazione del dissenso da parte della Regione (memoria della Regione Toscana), e non sarebbe giustificabile con l'esigenza di garantire l'unità economica del Paese (memoria della Provincia autonoma di Bolzano), sicché l'aver legittimato un intervento sostitutivo in assenza di ogni inadempimento regionale sarebbe ragione di illegittimità del decreto legislativo per violazione del principio di leale collaborazione, richiamato dallo stesso art. 120, secondo comma, Cost.

Quanto alla asserita legittimità delle norme di dettaglio «cedevoli», le ricorrenti ricordano la sentenza n. 282 del 2002 di questa Corte, dalla quale sarebbe chiaramente desumibile che la competenza statale nelle materie di potestà concorrente è «limitata alla determinazione dei principi fondamentali della materia», sicché non sarebbero più ammissibili normative suppletive statali.

L'Avvocatura, si osserva nella memoria della Provincia autonoma di Bolzano, invoca la legge n. 166 del 2002, che, a suo dire, avrebbe recepito le istanze regionali in materia, ma il richiamo sarebbe inconfidente, poiché la legge in questione è precedente rispetto al decreto impugnato, così da non poter spiegare alcuna influenza sulla questione all'esame della Corte. Nella medesima memoria e in quella della Provincia di Trento si ribadisce che la soluzione procedimentale contemplata nell'art. 3, comma 6, per superare il dissenso della Provincia sarebbe illegittima, per la mancata previsione di un'intesa, e respinge sul punto le diverse considerazioni dell'Avvocatura, che invocherebbe in modo errato l'art. 1, comma 2, del decreto impugnato. Parimenti incostituzionale sarebbe la nomina del commissario straordinario. Il rilievo che la procedura censurata riguarderebbe soltanto le opere di interesse internazionale o interregionale, oltre a non trovare fondamento nella lettera della norma impugnata (così nella memoria della Provincia autonoma di Trento) non varrebbe comunque a farne venire meno l'illegittimità, posto che per i collegamenti di tale natura gli artt. 19, 20 e 21 del d.P.R. n. 381 del 1974 imporrebbero il raggiungimento di un'intesa, non essendo sufficiente la mera audizione dei Presidenti delle Regioni interessate (memorie delle Province autonome di Trento e Bolzano).

In riferimento alla denunciata lesione dell'art. 118 Cost., secondo la Provincia autonoma di Bolzano, non sarebbe possibile invocare la sussistenza di esigenze unitarie relativamente alle funzioni amministrative, giacché la Costituzione, «lasciando alle Regioni la competenza a dettare la disciplina della materia, ha ritenuto che non sussistesse un'esigenza di assoluta uniformità tra Regione e Regione nemmeno quanto a disciplina legislativa». Comunque, alla Provincia di Bolzano, in base all'art. 16 dello statuto di autonomia, non potrebbero essere sottratte le funzioni amministrative nelle materie che rientrano nella sua competenza legislativa, non essendo applicabile alla medesima l'art. 118 Cost., quando ciò determini un regime di minor garanzia rispetto a quello assicurato dallo statuto. Inoltre, si legge nella memoria della Provincia autonoma di Trento, l'art. 118 sancirebbe il principio del parallelismo non quanto alla spettanza delle funzioni amministrative, ma in ordine al potere di allocare le funzioni, sicché lo Stato non avrebbe avuto il potere di allocare le funzioni amministrative relative a opere pubbliche, salvo quelle rientranti in materie di potestà legislativa esclusiva statale.

21. — Ha anche depositato ulteriori memorie, per il Presidente del Consiglio dei ministri, l'Avvocatura generale dello Stato. La difesa erariale muove dalla constatazione che non si possano enfatizzare gli aspetti innovativi della riforma del Titolo V e al contempo continuare ad utilizzare schemi concettuali propri del precedente assetto costituzionale, occorrendo al contrario «ampliare l'orizzonte all'esperienza degli Stati federali». In simile prospettiva sarebbe innegabile la rilevanza costituzionale dell'interesse nazionale, che legittima, negli Stati Uniti con la formula degli implied powers, in Germania con quella della Sachzusammenhang (connessione delle materie) e

con la *Natur der Sache* (natura della cosa), l'intervento della Federazione nelle materie di competenza degli Stati membri. Proprio in considerazione della natura delle opere da realizzare in base al decreto impugnato, che pur avendo rilevanza regionale, convergerebbero funzionalmente nel programma di modernizzazione del Paese, sarebbe evidente come la competenza debba spettare allo Stato. I soggetti privati non sarebbero infatti invogliati a investire risorse se la localizzazione e progettazione delle opere venisse rimessa a discipline e soggetti diversi e la stessa procedura per l'individuazione del contraente, che incide sulle condizioni economiche dell'operazione, dipendesse dalle scelte legislative e amministrative di ogni Regione. Per ragioni analoghe sarebbero legittimi anche i meccanismi di superamento del dissenso regionale e gli interventi sostitutivi da parte dei commissari straordinari, i quali sarebbero diretti non solo a garantire l'interesse pubblico statale alla realizzazione dell'opera, ma anche a diminuire il «rischio amministrativo» dell'operazione finanziata con capitali privati. Alla luce di tali considerazioni l'Avvocatura sostiene che le attribuzioni costituzionali delle Regioni riceverebbero adeguata considerazione nella partecipazione alle sedi deliberative statali.

Tornando al tema della configurabilità del limite dell'interesse nazionale, l'Avvocatura ricorda come nel dibattito dottrinario siano state numerose le voci che hanno radicato tale limite nell'art. 5 Cost., e, con specifico riguardo alla materia dei lavori pubblici, osserva come essa presenti aspetti che non possono prescindere da un'impostazione unitaria. Il regime degli appalti, ad esempio, presupporrebbe la concorrenza delle imprese, materia che risulta assegnata alla competenza esclusiva dello Stato, e sempre alla tutela della concorrenza dovrebbe essere ricondotta tutta la disciplina che riguarda i meccanismi di aggiudicazione e di qualificazione delle imprese con riferimento alla materia delle opere pubbliche, che pure è di competenza regionale. Proprio in considerazione dei profili delle materie di potestà concorrente che possono incidere su interessi tutelati a livello unitario, e ricadenti nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale, sarebbe giustificato il ricorso a una gestione uniforme e ispirata a esigenze di sicurezza e di efficienza a livello nazionale di opere infrastrutturali essenziali allo sviluppo del Paese.

22. — Le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia hanno proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea, dell'intero decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante «Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443», e in particolare degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

Nei ricorsi regionali si osserva in via preliminare che la legge di delega n. 443 del 2001 autorizzava l'adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture di telecomunicazione puntualmente individuate anno per anno, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni». Inoltre, si osserva nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di «grandi opere», mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmittenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere, del tutto estranee all'oggetto della delega. Infine, si aggiunge nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia, lungi dall'uniformarsi ai principi e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell'art. 1, porrebbe i principi che informano le disposizioni successive, con ciò confermando la violazione della delega.

Si invoca la violazione dei limiti della delega, nello specifico:

a) per l'art. 3, in quanto la delega stabiliva che le infrastrutture strategiche dovessero essere individuate d'intesa con la Regione, mentre di tale intesa non vi sarebbe traccia (ricorso della Regione Toscana);

b) per l'art. 3, comma 1, sull'assunto che non era stato conferito al Governo alcun potere di derogare alle norme della legge 22 febbraio del 2001, n. 36 (ricorso delle Regioni Marche e Lombardia);

c) per l'art. 3, comma 2, che dispone la deroga, sotto il profilo urbanistico, «ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento», là dove l'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001 prevedeva solo una deroga «agli articoli 2, da 7 a 16, 19, 20, 21, da 23 a 30, 32, 34, 37-bis, 37-ter e 37-quater della legge 11 febbraio 1994, n. 109», nonché alle ulteriori disposizioni della medesima legge che non fossero necessaria ed immediata applicazione delle direttive comunitarie (ricorsi delle Regioni Marche e Lombardia);

d) per l'art. 4, comma 1, poiché in tale disposizione mancherebbe ogni riferimento a infrastrutture che siano state dichiarate «strategiche» ai sensi della legge n. 443 del 2001, così da potere essere riferita alle infrastrutture radioelettriche tout court (tutti i ricorsi);

e) per l'art. 11, che avrebbe illegittimamente innovato al d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (ricorso della Regione Marche);

f) per l'art. 12, commi 1 e 2, il quale, disponendo l'efficacia delle nuova disciplina anche alle installazioni di infrastrutture già assentite dalle amministrazioni, farebbe assumere al decreto impugnato, in assenza di una specifica previsione di infrastrutture di telecomunicazioni strategiche nel programma approvato dal CIPE nel 2001, una efficacia retroattiva (ricorsi delle Regioni Toscana e Marche);

g) per l'art. 12, comma 4, che avrebbe eliminato le procedure di «valutazione di impatto ambientale», là dove la delega contemplava solo la loro riforma (ricorso della Regione Marche). Inoltre la medesima delega stabiliva che le infrastrutture strategiche sarebbero state individuate d'intesa con la Regione, ma di tale intesa non vi sarebbe traccia nell'art. 3 del decreto legislativo impugnato (ricorso della Regione Toscana).

In merito alla denunciata lesione dell'art. 117 Cost., nei ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata e Lombardia si sostiene che il decreto legislativo n. 198 disciplinerebbe oggetti riconducibili alle materie «ordinamento della comunicazione», «governo del territorio» e «tutela della salute», di potestà concorrente, con disposizioni di minuto dettaglio. Nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, dopo aver notato come sia lo stesso legislatore a escludere di agire nell'esercizio della potestà esclusiva quando asserisce, all'art. 1, di dettare i «principi fondamentali» nella materia considerata, si afferma che nella materia oggetto del decreto legislativo n. 198 spetterebbe alle Regioni una potestà legislativa piena, salvi gli aspetti relativi alla tutela dell'ambiente, della salute e quelli collegati al governo del territorio, ossia alla localizzazione delle opere.

Risulterebbe inoltre indefinito, secondo la ricorrente Regione Marche, lo stesso criterio di individuazione delle infrastrutture di telecomunicazione che dovrebbero rientrare nell'ambito della disciplina derogatoria prevista dal legislatore delegante. Il provvedimento del CIPE al quale, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge di delega, era affidata l'individuazione delle opere, infatti, avrebbe semplicemente indicato i flussi di investimento, non anche le opere da realizzare. Da ciò la conclusione che le infrastrutture di telecomunicazioni si atterrebbero, per una parte, alla materia di potestà concorrente «ordinamento della comunicazione», per l'altra, a materie come l'urbanistica e l'edilizia, l'industria e il commercio, che sarebbero ascrivibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni e che non potrebbero essere svuotate del loro contenuto semplicemente invocando il carattere di «interesse nazionale» delle opere da realizzare.

Nello specifico, i ricorsi regionali censurano le seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 198 del 2002:

a) l'art. 1, che imporrebbe, con normazione di dettaglio, una procedura derogatoria e unificata a livello nazionale per opere che rientrerebbero anche nella competenza regionale, per la connessione dell'oggetto della disciplina con materie di competenza regionale sia concorrente, sia residuale (ricorsi delle Regioni Campania, Marche, Basilicata e Lombardia);

b) l'art. 3, per la parte in cui afferma che le categorie di infrastrutture di telecomunicazioni strategiche sono opere di interesse nazionale, realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite nel decreto, in deroga alle disposizioni dell'art. 8, comma 1, lettera c), della legge n. 36 del 2001, che aveva previsto la competenza legislativa regionale nella definizione delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione degli impianti; i commi 2 e 3 del medesimo articolo sono inoltre impugnati in quanto stabiliscono che le infrastrutture di comunicazione possono essere realizzate in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento, con la precisazione che la disciplina delle opere di urbanizzazione primaria è applicabile alle opere civili e in genere ai lavori e alle reti indispensabili per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione. La deroga alle previsioni urbanistiche ed edilizie locali determinerebbe lesione delle competenze regionali in materia di ordinamento della comunicazione, governo del territorio, urbanistica ed edilizia e renderebbe vana ogni pianificazione territoriale, anche a livello comunale (ricorsi delle Regioni Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia); inoltre la medesima disposizione, liberalizzando, sotto il profilo urbanistico, il diritto di installazione degli impianti di telecomunicazione, sacrificerebbe in modo eccessivo interessi costituzionali come quello alla tutela del paesaggio e all'ordinato sviluppo urbanistico del territorio, determinando una violazione del limite della utilità sociale che l'art. 41 Cost. pone alla iniziativa economica privata (ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria);

c) l'art. 4, il quale prevede che l'autorizzazione alla installazione sia rilasciata previo accertamento della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità stabiliti, con riferimento ai campi elettromagnetici, uniformemente a livello nazionale. Così disponendo, il legislatore statale avrebbe vanificato la legislazione regionale già adottata in materia sulla base dell'art. 3, comma 1, lettera d), della

legge n. 36 del 2001 (ricorsi Toscana, Emilia-Romagna e Umbria) e impedito alle Regioni di porre, a tutela di interessi sanitari e ambientali delle rispettive popolazioni, misure di garanzia ulteriori rispetto a quelle che il legislatore nazionale abbia fissato su tutto il territorio nazionale (ricorso della Regione Lombardia);

*d)* gli artt. 5 e 6, nel disciplinare i procedimenti di autorizzazione relativi alle infrastrutture di telecomunicazione per impianti radioelettrici, detterebbero regole di estremo dettaglio in materia di competenza regionale concorrente; inoltre le disposizioni in oggetto, unitamente all'art. 7, comma 7, autorizzando l'installazione degli impianti in qualunque posizione, senza imporre distanze minime dalle abitazioni, recherebbero un eccessivo e ingiustificato pregiudizio alla tutela dell'ambiente e della salute e violerebbero in particolare il principio di precauzione di cui all'art. 174, comma 2, del trattato istitutivo della CE, non essendo consentito, in tale materia, affidarsi alla «autodisciplina» dei privati come si è fatto con la previsione di denunce di inizio attività e meccanismi di silenzio-assenso (ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia);

*e)* gli artt. 7, 8, 9 e 10, che pongono una disciplina di favore per le opere civili, gli scavi e le occupazioni di suolo pubblico strumentali alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione, favorirebbero alcuni operatori nel settore delle telecomunicazioni senza che le Regioni, pur titolari della potestà legislativa in materia di ordinamento della comunicazione, abbiano in alcun modo potuto interloquire sulla individuazione di tali soggetti e sulla necessità di ammetterli a tale regime speciale e derogatorio (tutte le ricorrenti);

*f)* l'art. 12, il quale, nel dettare le disposizioni finali, attribuisce valore di autorizzazione e di dichiarazione di inizio attività anche ai titoli già rilasciati per l'installazione delle infrastrutture e alle istanze già presentate, alla data di entrata in vigore della nuova normativa, per gli impianti con tecnologia UMTS o con potenza di antenna eguale o inferiore a 20 Watt. La disposizione in oggetto, per un verso, anticiperebbe l'applicazione della nuova normativa anche a infrastrutture che non sono state ancora individuate con il programma delle opere strategiche, contraddicendo così l'art. 1 della legge di delega n. 443 del 2001, per l'altro estenderebbe retroattivamente la disciplina derogatoria già denunciata come lesiva delle competenze regionali. Pure incostituzionale sarebbe, secondo la Regione Marche, l'abrogazione dell'art. 2-*bis* della legge 1 luglio 1997, n. 189, per effetto della quale risulterebbe esclusa la competenza della Regione a prevedere, nell'esercizio delle proprie attribuzioni legislative, l'applicazione di procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione ad oggetti non specificamente individuati dalle direttive comunitarie.

Ulteriori censure, diverse da quelle che denunciano la violazione del quadro costituzionale delle competenze legislative, investono:

*a)* gli artt. 3, comma 2; 5; 7; 9; 12, commi 3 e 4; nonché gli allegati A, B, C e D. Le norme e gli allegati in discorso attribuirebbero al Governo un potestà normativa diretta alla modificazione o integrazione dei regolamenti di esecuzione e attuazione della legislazione finora vigenti in materie di potestà concorrente, in tal modo violando l'art. 117, sesto comma, Cost., il quale riconosce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di legislazione esclusiva statale (ricorso della Regione Marche);

*b)* gli articoli e allegati citati nel punto precedente (ricorso della Regione Marche), nonché gli artt. da 4 a 9 (ricorso della Regione Toscana), che, nel disciplinare dettagliatamente il procedimento per il rilascio dei titoli abilitativi per l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni e per le opere connesse, si porrebbero in contrasto con l'art. 118 Cost., il quale affiderebbe alle Regioni la competenza a distribuire le funzioni nelle materie in cui è ad esse riconosciuta potestà legislativa concorrente o residuale. Nel caso di specie sarebbe lesiva delle attribuzioni regionali l'allocatione a livello centrale delle funzioni amministrative relative alla specifica localizzazione sul territorio e alla concreta realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione;

*c)* gli artt. 5, commi 3, 4, 5, 6, e 7; 6, comma 1; 7, commi 2, 3, 4, 5, 6, e 7; 8, comma 3; 9, commi 1, 2, e 3; 12, comma 4 (ricorso della Regione Marche), che, disponendo una serie di semplificazioni procedurali dei processi decisionali per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni impedirebbero alle Regioni di concorrere all'attuazione del valore costituzionale della tutela ambientale;

*d)* in particolare gli artt. 7, comma 5; e 9, comma 3, sono impugnati nel ricorso della Regione Basilicata per la parte in cui prevedono che nell'ipotesi di contrasto fra le amministrazioni interessate nella procedura di installazione di infrastrutture di comunicazione la decisione sia rimessa al Presidente del Consiglio dei ministri, con ciò sacrificando, secondo la prospettazione regionale, le attribuzioni riconosciute in materia alla Regione e contraddicendo la legge n. 241 del 1990, che affida la decisione finale al Consiglio dei ministri solo quando l'amministrazione dissenziente o procedente sia un'amministrazione statale e non anche nelle altre ipotesi, nelle quali la potestà decisionale sarebbe conferita ai competenti organi esecutivi degli enti territoriali;

e) l'art. 9, commi 5 e 10, per la parte in cui impone agli enti locali forme di programmazione in tempi predefiniti dal legislatore statale e limita, per gli operatori, gli oneri connessi alle attività di installazione, scavo e occupazione di suolo pubblico, violerebbe il principio dell'autonomia finanziaria, il quale postulerebbe che tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni e diverse da quelle ordinarie siano finanziate attraverso la diretta attribuzione di risorse ai loro bilanci, senza vincoli sulle modalità di spesa, e comunque precluderebbe allo Stato di limitare l'autonomia regionale nella selezione degli strumenti da impiegare per realizzare le grandi opere di interesse nazionale (ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Umbria);

f) gli artt. 5, comma 6; 7, comma 4; 9, comma 2, che estendono la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale in Conferenza dei servizi, con ciò determinando, secondo la ricorrente Regione Campania, la totale pretermissione della volontà della Regione in materie di propria competenza;

g) l'intero decreto legislativo, poiché, nel disporre, nel complesso delle sue disposizioni e segnatamente nell'art. 13, un trattamento differenziato per le Regioni ordinarie rispetto alle Regioni ad autonomia speciale, violerebbe il principio di parità di trattamento fra le autonomie regionali e il principio di ragionevolezza, posto che tale diversità di trattamento sarebbe ormai ingiustificata, alla luce della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e specificamente della clausola di estensione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia).

23. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che i ricorsi siano rigettati.

Secondo la difesa erariale non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 76 Cost., giacché la legge di delega specificamente riguardava le «infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese», la cui individuazione concreta era rimessa a un programma approvato dal CIPE che, nell'allegato 5, elencherebbe le infrastrutture di telecomunicazioni per la realizzazione dei servizi UMTS, banda larga e digitale terrestre. La piena conformità alla delega del decreto legislativo impugnato sarebbe comprovata anche dal fatto che con esso si sarebbero razionalizzate le procedure autorizzatorie per l'installazione degli impianti di telecomunicazioni, come richiedeva l'art. 1, comma 2, lettera b), della delega. Il decreto non inciderebbe neppure, prosegue l'Avvocatura, sulla disciplina relativa ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici contenuta nella legge n. 36 del 2001, ma al contrario imporrebbe il rispetto dei limiti attualmente fissati nel decreto ministeriale 3 settembre 1997, n. 381.

In ordine alla denunciata lesione della competenza legislativa concorrente delle Regioni, la difesa statale sostiene che la materia cui inerisce il decreto legislativo sia esclusivamente quella della tutela dell'ambiente e non già quella del governo del territorio e contesta il rilievo secondo il quale non sarebbe consentito nel caso in esame stabilire una normativa uniforme a livello nazionale, poiché alcune Regioni avrebbero già esercitato la loro potestà legislativa in tema di localizzazione degli impianti di telecomunicazioni, rammentando come le leggi regionali emanate in questa materia siano state tutte impugnate dal Governo proprio sotto il profilo della violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente. L'ulteriore interesse sottostante la disciplina oggetto di impugnazione consisterebbe nella tutela della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni, che sarebbe certo favorita dalla previsione di procedure autorizzatorie uniformi su tutto il territorio nazionale.

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 118 Cost., l'Avvocatura contesta l'assunto dei ricorrenti, secondo il quale l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni amministrative non potrebbe costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale, osservando come sia ancora controversa, in dottrina, l'applicabilità alla legislazione concorrente regionale dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza e proseguendo che il limite dell'interesse nazionale, pur non più menzionato in Costituzione, potrebbe comunque essere considerato contenuto implicito del principio di unità e indivisibilità della Nazione.

24. — Nei giudizi instaurati con i ricorsi delle Regioni Campania, Toscana e Marche hanno spiegato intervento le società H3G s.p.a., T.I.M. s.p.a. — Telecom Italia Mobile, Vodafone Omnitel N.V. (già Vodafone Omnitel s.p.a.), Wind Telecomunicazioni s.p.a.; in quelli introdotti con i ricorsi delle Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia tutte le società menzionate, tranne H3G s.p.a. Tutti gli intervenienti hanno chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate improponibili, inammissibili e comunque infondate.

25. — Avverso gli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9 e 12 e gli allegati A, B, C, D del decreto legislativo n. 198 del 2002 ha proposto ricorso, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione», anche il comune di Vercelli. Il ricorrente ritiene che la propria legittimazione ad impugnare discenderebbe dal fatto che

la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione avrebbe attribuito direttamente ai comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione.

25.1. Nel giudizio promosso dal comune di Vercelli si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale preliminarmente ha eccepito il difetto di legittimazione al ricorso da parte del comune, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improponibile e inammissibile.

Ha spiegato intervento, con atto pervenuto fuori termine, T.I.M. s.p.a. — Telecom Italia Mobile.

26. — In prossimità dell'udienza pubblica del 25 marzo tutte le parti, nonché gli intervenienti, hanno depositato ulteriori memorie difensive.

26.1. — In via preliminare le Regioni Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia contestano che la disciplina impugnata riguardi infrastrutture inserite nel programma di individuazione delle opere strategiche approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001. Si afferma in proposito che, in base all'allegato 5 richiamato dalla difesa erariale, il legislatore avrebbe proceduto solo sulla base di una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni», rinviando a una futura delibera del CIPE l'individuazione delle opere ritenute strategiche, ciò che peraltro la legge di delega non avrebbe consentito. La disciplina impugnata troverebbe dunque applicazione nei confronti di opere che non sarebbero state indicate come strategiche e si sarebbero perciò sottratte alla previa intesa con le Regioni. Tale conclusione, secondo la Regione Toscana, sarebbe confermata dall'art. 12 del decreto, che attribuisce efficacia retroattiva alle norme impugnata.

Nelle memorie si contesta anzitutto che il decreto legislativo in esame, come sostenuto dall'Avvocatura, si attenga alle materie della tutela della concorrenza (memorie delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia) o a quella della tutela dell'ambiente e della salute (memorie delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia), rilevandosi in tale ultimo caso come la relazione al decreto fornisca una indicazione palesemente contraria. Del resto, si osserva nelle memorie difensive di Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia, la giurisprudenza costituzionale più recente sarebbe chiara nell'affermare che in materia di tutela dell'ambiente spetterebbe allo Stato solo il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, non anche di escludere l'intervento regionale negli ambiti di propria competenza, come sarebbe quello dei lavori pubblici, materia non più contemplata negli elenchi dell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost. La stessa tutela della concorrenza, si aggiunge nella memoria delle Marche, non potrebbe giustificare la previsione di un procedimento derogatorio delle procedure ordinarie, giacché nessuna violazione della par condicio degli imprenditori interessati al settore potrebbe derivare dal rispetto di tali procedure.

Nella memoria della Regione Toscana si pone in risalto come la disciplina del procedimento di installazione degli impianti non costituisca di per sé una materia e si sostiene che spetterebbe all'ente competente legiferare nella materia cui inerisce il procedimento. Nelle materie di potestà concorrente, come quelle coinvolte dalle disposizioni impuginate, il legislatore statale avrebbe dovuto dettare i principi cui il legislatore regionale avrebbe dovuto attenersi nella disciplina legislativa di quel procedimento, conformemente, del resto, a quanto era stato già fatto con la legge n. 36 del 2001.

Del pari da respingere, si sostiene nella memoria dell'Emilia-Romagna, sarebbe la prospettazione della difesa erariale secondo la quale tutte le attività che coinvolgono interessi sovragionali, in forza dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, esigerebbero una disciplina unitaria a livello statale. Si afferma al riguardo che il decreto legislativo n. 198 del 2002 non coinvolgerebbe interessi sovragionali, disciplinando l'installazione di vari singoli impianti di comunicazione e che comunque i principi di sussidiarietà e adeguatezza riguardano l'allocazione delle funzioni amministrative da parte dei legislatori competenti, mentre l'allocazione delle funzioni legislative è direttamente posta nell'art. 117 Cost.

Ad avviso della Regione Lombardia, nell'impugnato del decreto legislativo impugnato assumerebbe una particolare rilevanza l'art. 3, comma 2, che sancirebbe l'automatica prevalenza dell'interesse statale alla installazione delle infrastrutture su tutti gli interessi alla cui tutela sono preposte le autonomie territoriali, potendo essa derogare anche agli strumenti urbanistici. La difformità di tale automatismo rispetto all'ordine costituzionale delle competenze sarebbe stata già riconosciuta dalla Corte costituzionale in altre consimili occasioni (si citano, ad esempio, le sentenze n. 524 del 2002 e n. 206 del 2001), nelle quali la modifica dello strumento urbanistico senza il consenso della Regione sarebbe stata ritenuta lesiva delle competenze regionali in materia urbanistica.

Riguardo agli interventi degli operatori di telecomunicazione Tim, Wind, Vodafone Omnitel e H3G, le Regioni Toscana, Marche, Emilia-Romagna e Lombardia ne eccepiscono preliminarmente la inammissibilità e contestano puntualmente le argomentazioni da questi spese avverso i ricorsi regionali.

26.2. — L'Avvocatura generale dello Stato insiste per il rigetto del ricorso.

Tutti i ricorsi, secondo la difesa statale, prenderebbero le mosse da una errata impostazione concettuale: la totale svalutazione della nozione di «rete», che assumerebbe un decisivo rilievo, tanto sotto il profilo tecnico quanto nei risvolti giuridici, per quanto attiene alle infrastrutture di telecomunicazione. La natura delle opere in oggetto renderebbe del tutto priva di senso la visione parcellizzata e atomistica dell'impianto di telecomunicazione che appare sottesa alle censure di costituzionalità. Dalla struttura fenomenica dell'oggetto della disciplina discenderebbe dunque la assoluta necessità di fissare, su base nazionale, limiti e criteri omogenei, uniformi e non discriminanti, in assenza dei quali una «rete» non sarebbe neppure configurabile. Non potrebbero comunque essere compromessi, «in assenza di obiettive ragionevoli giustificazioni e di essenziali interessi meritevoli di tutela dall'ordinamento», la completezza e la funzionalità delle reti e l'efficiente espletamento del servizio universale, che peraltro costituiscono oggetto di obblighi comunitari.

Quanto alla denunciata violazione della competenza legislativa concorrente delle Regioni si osserva che la materia cui inerisce il decreto legislativo n. 198 deve considerarsi quella della tutela dell'ambiente, di competenza legislativa esclusiva statale: il principale interesse al quale è preordinata la disciplina impugnata sarebbe infatti quello del rispetto dei limiti alle emissioni elettromagnetiche. Pur volendo accedere alla ricostruzione dell'ambiente come materia trasversale, non potrebbe negarsi, ad avviso della difesa erariale, che il legislatore nazionale possa fissare principi e criteri uniformi, per l'intero territorio, proprio ad evitare distorsioni e impedimenti che metterebbero a rischio la stessa esistenza della rete unitaria. Del resto la possibilità per lo Stato di legiferare anche in materie di potestà legislativa concorrente o addirittura esclusiva, quando vi sia la necessità di garantire livelli minimi e uniformi di tutela sull'intero territorio nazionale, sarebbe stata riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 536 del 2002. Nella fattispecie all'esame della Corte un limite alla legislazione regionale sarebbe desumibile dall'art. 120, comma 1, Cost., il quale mira ad escludere che le Regioni possano adottare «provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni»: l'efficacia di funzionamento della rete potrebbe essere compromessa da normative regionali che frappongano ostacoli alla sua configurazione funzionale e alla circolazione degli apparati di telefonia mobile. La normativa statale impugnata sarebbe poi preordinata ad attuare il principio costituzionale della tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva statale. Se non fossero definite procedure certe e uniformi sull'intero territorio nazionale, prosegue la difesa statale, non solo si violerebbe la disciplina comunitaria, ma si verrebbe a determinare una anomala distorsione del mercato sia a livello internazionale, sia all'interno.

Sarebbe da respingere anche la censura fondata sull'asserita lesione dell'art. 118 Cost., essendo possibile sostenere, in applicazione del principio di sussidiarietà, che le potestà regionali debbano conformarsi agli interessi della comunità regionale, mentre tutte le attività che coinvolgono interessi sovraregionali esigono una disciplina unitaria a livello statale, anche nelle materie di competenza concorrente.

L'Avvocatura si diffonde infine sulle conseguenze di carattere economico che deriverebbero dall'accoglimento dei ricorsi e rammenta come l'esigenza di una armonizzazione nell'adozione di procedure per l'installazione degli impianti di telecomunicazione sia stata espressa anche nella cosiddetta direttiva «quadro», 2002/21/CE, in via di recepimento.

26.3. — Nelle memorie depositate dalle società TIM s.p.a. — Telecom Italia Mobile, H3G s.p.a., Wind Telecomunicazioni s.p.a. e Vodafone Omnitel N.V., si argomenta anzitutto sulla ammissibilità degli interventi proposti e si sostiene che esse sono titolari di un interesse, rilevante, autonomo e particolarmente qualificato, anche in virtù della delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, ad ottenere l'accertamento della legittimità delle norme impugnate, poiché, qualora i ricorsi fossero accolti, vi sarebbe una diretta e irrimediabile lesione della propria libertà di iniziativa economica. Inoltre, la società TIM assume che negare la possibilità di intervenire a difesa dei propri interessi concreterebbe una lesione del diritto di difesa che l'art. 24 Cost. assicura come inviolabile e ciò in quanto, nell'ipotesi di accoglimento dei ricorsi, la decisione della Corte risulterebbe incontestabile in altre sedi giudiziarie. La medesima società chiede in ogni caso che sia preso in considerazione il contributo informativo che è in grado di offrire a causa della sua specifica competenza di esercente un servizio di rilevanza pubblicitaria.

Nel merito tutti gli atti di intervento si diffondono nell'argomentare le ragioni della ritenuta legittimità del decreto legislativo n. 198 del 2002.

27. — Sono intervenuti, con atti pervenuti fuori termine, il comune di Roma nel giudizio promosso con il ricorso della Regione Umbria; i comuni di Monte Porzio Catone, Pontecurone e Mantova nei giudizi promossi

con i ricorsi delle Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria, Lombardia e del comune di Vercelli; il comune di Polignano a Mare e il Coordinamento delle associazioni consumatori (CODA-CONS) nel giudizio promosso con il ricorso della Regione Lombardia.

28. — All'udienza pubblica del 25 marzo 2003, in sede di discussione, le parti ricorrenti, nonché gli intervenienti, hanno illustrato le rispettive ragioni e ribadito le conclusioni già rassegnate negli atti depositati.

*Considerato in diritto*

1. — Le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. nn. 9, 11, 13-15 del 2002) denunciano la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), cosiddetta «legge obiettivo», il cui unico articolo è impugnato in più commi e, segnatamente, nei commi da 1 a 12 e nel comma 14, censurati per asserito contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione Toscana (reg. ric. n. 68 del 2002) impugna, per contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost., anche l'art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge 1<sup>o</sup> agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che reca alcune modifiche alla legge n. 443 del 2001.

La Regione Toscana, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Marche e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. nn. 79-81 e 83 del 2002) denunciano altresì numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nel testo approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Infine, le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia ed il comune di Vercelli (reg. ric. nn. 84-91 del 2002) impugnano sia l'intero testo del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), sia, specificamente, numerosi articoli del medesimo decreto legislativo, lamentando la violazione degli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché dell'art. 174 del trattato istitutivo della comunità europea.

1.1. — La stretta connessione per oggetto e per titolo delle norme denunciate, tutte contenute nella legge di delega n. 443 del 2001 e nei decreti legislativi n. 190 e n. 198 del 2002 che se ne proclamano attuativi, nonché la sostanziale analogia delle censure prospettate dalle ricorrenti, rendono opportuna la trattazione congiunta dei ricorsi, che vanno quindi decisi con un'unica sentenza.

2. — Prima di affrontare nel merito le censure proposte dalle ricorrenti è opportuno soffermarsi sul contenuto della legge n. 443 del 2001. Si tratta di una disciplina che definisce il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il procedimento si articola secondo queste scadenze: il compito di individuare le suddette opere, da assolversi «nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», è conferito al Governo (comma 1). Nella sua originaria versione la disposizione stabiliva che l'individuazione avvenisse, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma «formulato su proposta dei ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i ministri competenti». Il programma doveva tener conto del piano generale dei trasporti e doveva essere inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione delle opere. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici il Governo era tenuto a procedere «secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale» e ad indicare nel disegno di legge finanziaria «le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili». L'originario comma 1 prevedeva, infine, che «in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 dicembre 2001».

Il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 è stato modificato dall'art. 13, comma 3, della legge 1 agosto 2002, n. 166, che ha mantenuto in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, ma ha elevato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province

autonome, introducendo espressamente un'intesa: in base all'art. 1, comma 1, attualmente vigente, l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma che è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «d'intesa con i ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate». Tale programma deve essere inserito sempre nel DPEF ma previo parere del CIPE e «previa intesa della Conferenza unificata», e gli interventi in esso previsti «sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali [...] e sono compresi in un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere». Anche nella sua attuale versione la norma ribadisce tuttavia che «in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001».

Regolata la fase di individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, la legge n. 443 del 2001, al comma 2, conferisce al Governo la delega ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi «volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1», dettando, alle lettere da *a*) ad *o*) del medesimo comma 2, i principi e i criteri direttivi per l'esercizio del potere legislativo delegato. Questi ultimi investono molteplici aspetti di carattere procedimentale: sono fissati i moduli procedurali per addivenire all'approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere [lettere *b*) e *c*)], dovendo risultare, quelli preliminari, «comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i comuni interessati» [lettera *b*)]; sono individuati i modelli di finanziamento [tecnica di finanza di progetto: lettera *a*)], di affidamento [contraente generale o concessionario: in particolare lettere *e*) ed *f*)] e di aggiudicazione [lettere *g*) e *h*)], ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ma nella prescritta osservanza della normativa comunitaria.

L'assetto procedimentale così sinteticamente descritto — che trova ulteriore svolgimento in numerose altre disposizioni della legge n. 443 del 2001, tra le quali quelle sulla disciplina edilizia (commi da 6 a 12 e comma 14), anch'esse impugnate — si completa con il comma 3-*bis*, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, il quale prevede una procedura di approvazione dei progetti definitivi «alternativa» a quella stabilita dal precedente comma 2, demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

2.1. — Questa Corte non è chiamata, nella odierna sede, a giudicare se le singole opere inserite nel programma meritino di essere considerate strategiche, se sia corretta la loro definizione come interventi di preminente interesse nazionale o se con tali qualificazioni siano lese competenze legislative delle Regioni. Simili interrogativi potranno eventualmente porsi nel caso di impugnazione della deliberazione approvativa del programma, che non ha natura legislativa. In questa sede si tratta solo di accertare se il complesso *iter* procedimentale prefigurato dal legislatore statale sia *ex se* invasivo delle attribuzioni regionali; si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni

amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.

2.2. — Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principi non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

2.3. — La disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni. Ed è opportuno chiarire fin d'ora, anche per rendere più agevole il successivo argomentare della presente sentenza, che la mancata inclusione dei «lavori pubblici» nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

3. — Alla stregua dei paradigmi individuati nei paragrafi che precedono, devono essere saggiate le censure che si appuntano sulla legge n. 443 del 2001, nella sua versione originaria ed in quella modificata dalla legge n. 166 del 2002.

3.1. — Per primo deve essere esaminato il ricorso della Provincia autonoma di Trento, nel quale vengono censurati i commi da 1 a 4 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 sul parametro dell'art. 117 Cost. Il ricorso è proposto sulla premessa che le competenze provinciali fondate sullo statuto speciale non siano scalfite; sarebbero invece lese le attribuzioni spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 117 Cost., in virtù della clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, secondo la quale alle Regioni speciali e alle Province autonome, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, si applica la disciplina del nuovo titolo V nella parte in cui assicura forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dagli statuti stessi. In particolare, il comma 5 del denunciato art. 1, nel fare salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, di cui agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione, lascerebbe indenni le attribuzioni di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, per il quale, per gli interventi concernenti le autostrade (art. 19), la viabilità, le linee ferroviarie e gli aerodromi (art. 20), lo Stato deve ottenere la previa intesa della Provincia. Del pari la posizione della Provincia risulterebbe garantita dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 e segnatamente dall'art. 4, che le riserva «la gestione amministrativa di ogni opera che lo statuto non assegni alla competenza statale».

La Provincia, ponendo a base del proprio ricorso la violazione di competenze più ampie rispetto a quelle statutarie, che assume derivanti dall'art. 117 Cost., aveva l'onere di individuarle nel raffronto con le competenze statutarie, che, per sua stessa ammissione, sono fatte salve dalla legge oggetto di impugnazione. Ai fini di una corretta instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente non poteva quindi limitarsi al mero richiamo all'art. 117 Cost.

Il ricorso è pertanto inammissibile.

3.2. — In via preliminare va dichiarato inammissibile il congiunto intervento *ad adiuvandum* dell'Associazione Italia Nostra-Onlus, di Legambiente-Onlus, dell'Associazione italiana per il World Wide Fund For Nature (WWF)-Onlus, nel giudizio instaurato con il ricorso della Regione Toscana avverso la legge n. 166 del 2002. Va qui ribadito l'orientamento consolidato di questa Corte secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (*cf.*, da ultimo, sentenze n. 49 del 2003, n. 533 e n. 510 del 2002, n. 382 del 1999).

4. — Le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano il comma 1 nella sua prima formulazione, lamentando anzitutto la violazione dell'art. 117 Cost., perché la relativa disciplina non sarebbe ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale; e del resto, argomentano le ricorrenti, non essendo più contemplata dall'art. 117 Cost. la materia dei «lavori pubblici di interesse nazionale», non sarebbe possibile far riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse al fine di escludere la potestà legislativa regionale o provinciale.

Le predette ricorrenti sostengono poi che l'individuazione delle grandi opere potrebbe, in parte, rientrare in uno degli ambiti materiali individuati dall'art. 117, terzo comma, Cost. (quali porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma la disposizione censurata, da un lato, detterebbe una disciplina di dettaglio e non di principio e quindi sarebbe comunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale; dall'altro, escluderebbe le Regioni dal processo «codecisionale», che dovrebbe essere garantito attraverso lo strumento dell'intesa.

La Regione Marche denuncia inoltre il medesimo comma 1 per contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. sul rilievo che non sarebbero stati rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e che sarebbe stata lesa l'autonomia finanziaria regionale con l'attribuzione al Governo del compito di reperire tutti i finanziamenti.

La Regione Toscana, con distinto e successivo ricorso, impugna il comma 1 anche nella formulazione modificata dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166 del 2002, ribadendo che la disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto non troverebbe fondamento nella competenza legislativa statale esclusiva o concorrente; e in ogni caso, in quanto detterebbe una disciplina compiuta, dettagliata e minuziosa che precluderebbe alla Regione ogni possibilità di scelta. La ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., assumendo che, da un lato, non sarebbero stati rispettati i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; dall'altro, le esigenze di esercizio unitario di cui parla l'art. 118 Cost. non autorizzerebbero una deroga al riparto della potestà legislativa posto dall'art. 117 Cost. Infine, sempre ad avviso della Regione Toscana, l'introduzione di un'intesa

con le Regioni interessate e con la Conferenza unificata ai fini dell'individuazione delle grandi opere non consentirebbe di eliminare i prospettati dubbi di incostituzionalità, giacché l'intesa non garantirebbe una reale forma di coordinamento paritario, in assenza di meccanismi atti ad impedire che essa sia recessiva dinanzi al preminente potere dello Stato, che potrebbe procedere anche a fronte del motivato dissenso regionale.

4.1. — Vanno scrutinate nel merito le censure che le Regioni sollevano avverso il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, anche quelle che ne investono l'originaria versione, dovendosi escludere che le sopravvenute modifiche recate dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166 del 2002 abbiano determinato sul punto una cessazione della materia del contendere. Ciò in quanto proprio in base alla disposizione originaria è stato approvato il programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi da parte del CIPE (con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001) ed è a tale programma che fa riferimento anche il comma 1 nel testo novellato dall'art. 13 della legge n. 166 del 2002, come può desumersi chiaramente dal fatto che la norma, riprendendo in parte la disposizione anteriore, stabilisce che «in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001».

Tutte le censure sono infondate e per dar conto di ciò è bene esaminare preliminarmente l'impugnazione proposta dalla sola Regione Toscana avverso il comma 1, nel testo sostituito dalla legge 1 agosto 2002, n. 166.

Quando si intendano attrarre allo Stato funzioni amministrative in sussidiarietà, di regola il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'art. 117 Cost. Tuttavia, nel caso presente, l'assenza di un richiamo espresso all'art. 118, primo comma, non fa sorgere alcun dubbio circa l'oggettivo significato costituzionale dell'operazione compiuta dal legislatore: non di lesione di competenza delle Regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, che soli possono consentire quella attrazione di cui si è detto. Predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Nella specie l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1. Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo allegghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se dunque tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta.

In questo senso sono quindi da respingere anche le censure che le ricorrenti indirizzano contro il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, nella versione anteriore alla modifica recata dalla legge n. 166 del 2002, per il fatto che in essa era previsto che le Regioni fossero solo sentite singolarmente ed in Conferenza unificata e non veniva invece esplicitamente sancito il principio dell'intesa. L'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo Titolo V impone infatti di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121.

5. — Tutte le Regioni ricorrenti impugnano il comma 2 dell'art. 1, che detta — dalla lettera *a*) alla lettera *o*) — i principi ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo è chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi «volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1».

Con analoghe censure, che evocano il contrasto con l'art. 117 Cost., e, per la Regione Marche, anche gli artt. 118 e 119 Cost., si deduce anzitutto che la prevista normativa derogatoria della legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994 violerebbe la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di appalti e lavori pubblici.

Si sostiene inoltre che le competenze regionali sarebbero ugualmente violate anche se si ricadesse nell'ambito della potestà legislativa concorrente, perché il denunciato comma 2 detterebbe una disciplina compiuta e di dettaglio, non cedevole rispetto ad una eventuale futura legislazione regionale.

Le censure sono genericamente formulate e quindi inammissibili. Per comprenderlo è sufficiente la ricognizione del contenuto delle disposizioni denunciate.

Il comma 2 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 ha ad oggetto la delega ad emanare uno o più decreti legislativi volti a definire il quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi individuati ai sensi del comma 1. Nell'esercizio della delega il Governo, autorizzato a riformare le procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e l'autorizzazione integrata ambientale, nel rispetto dell'art. 2 della direttiva 85/337/CEE, come modificata dalla direttiva 97/11/CE, e ad introdurre un regime speciale anche derogatorio di numerose disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109, che non siano necessaria ed immediata applicazione delle direttive comunitarie, è tenuto a rispettare i principi e criteri direttivi fissati nelle lettere da *a*) ad *o*) del medesimo comma 2.

Come già detto in precedenza, l'indirizzo imposto al legislatore delegato investe una molteplicità di aspetti a carattere procedimentale e muove dal modello di finanziamento delle opere, con il concorso del capitale privato, attraverso la disciplina della tecnica di finanza di progetto [lettera *a*)] per finanziare e realizzare le infrastrutture e gli insediamenti di cui al comma 1.

La delega autorizza poi il Governo a definire i moduli procedurali sostitutivi di quelli previsti per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie, avuto riguardo anche alla durata delle procedure per l'approvazione dei progetti preliminari, «comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i comuni interessati, e, ove prevista, della VIA», nonché a prefigurare le procedure necessarie per la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza e per l'approvazione del progetto definitivo, con previsione di termini perentori per la risoluzione delle interferenze con servizi pubblici e privati e di responsabilità patrimoniali in caso di mancata tempestiva risoluzione [lettera *b*)].

Viene quindi impartita al Governo la direttiva di attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, il compito di valutare le proposte dei promotori, di approvare il progetto preliminare e quello definitivo, di vigilare sull'esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove prevista, della VIA istruita dal competente Ministero. Si prescrive inoltre che vengano affidati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti compiti di istruttoria e di formulazione di proposte e quello di assicurare il supporto necessario per l'attività del CIPE, eventualmente tramite un'apposita struttura tecnica di advisor e di commissari straordinari [lettera *c*)].

La delega prosegue autorizzando la modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi e dettando i criteri ispiratori per il suo funzionamento [lettera *d*)].

Vengono quindi individuati i modelli di affidamento e di aggiudicazione concernenti la realizzazione delle opere di cui al comma 1, e prefigurata la cornice della rispettiva disciplina, anche in deroga alla legge n. 109 del 1994, ma si impone al Governo il rispetto della normativa comunitaria.

Si prevede inoltre che il legislatore delegato affidi la realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico soggetto contraente generale o concessionario [lettera *e*)] e si dettano i criteri che devono presiedere alla disciplina dell'affidamento a contraente generale, con riferimento all'art. 1 della direttiva 93/37/CEE [lettera *f*)].

Quanto poi al soggetto aggiudicatore, si stabilisce l'obbligo, nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici, di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica e di scelta dei fornitori di beni o servizi, «ma con soggezione ad un regime derogatorio rispetto alla citata legge n. 109 del 1994 per tutti gli aspetti di essa non aventi necessaria rilevanza comunitaria» [lettera *g*)]. Al tempo stesso si autorizza, nel rispetto della normativa comunitaria ed al fine di favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli

strumenti giuridici, l'introduzione di specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e di realizzazione degli stessi, indicando i criteri per regolamentare l'attività del contraente generale e la costituzione di società di progetto [lettera *h*]).

La delega investe ancora i profili concernenti l'individuazione di misure adeguate per valutare il regolare assolvimento degli obblighi assunti dal contraente generale [lettera *i*]), la previsione, nel caso di concessione di opera pubblica unita a gestione della stessa, di appositi meccanismi di corresponsione del prezzo al concessionario, nonché di fissazione della durata della concessione medesima [lettera *l*]), con il rispetto dei relativi piani finanziari [lettera *m*]).

La delega detta criteri anche in ordine alle forme di tutela risarcitoria susseguente alla stipula dei contratti di progettazione, appalto, concessione o affidamento a contraente generale, prescrivendo che debba essere esclusa la reintegrazione in forma specifica e ristretta la tutela cautelare, per tutti gli interessi patrimoniali, «al pagamento di una provvisionale» [lettera *n*]). Infine si stabilisce che il Governo debba prevedere, per le procedure di collaudo delle opere, «termini perentori che consentano, ove richiesto da specifiche esigenze tecniche, il ricorso anche a strutture tecniche esterne di supporto alle commissioni di collaudo» [lettera *o*]).

Si è dunque in presenza di una disciplina particolarmente complessa che insiste su una pluralità di materie, tra loro intrecciate, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ma anche a quella esclusiva dello Stato (ad esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema). In un quadro normativo siffatto, le censure mosse dalle ricorrenti non raggiungono il livello di specificità che si richiede ai fini di uno scrutinio di merito (in tal senso v. sentenza n. 384 del 1999), poiché nei motivi di ricorso non vi è neppure una sintetica esposizione delle ragioni per cui le disposizioni contenute nel comma 2 denunciato, singolarmente considerate, determinino una lesione delle attribuzioni regionali.

6. — Sono invece sufficientemente circostanziate le questioni che le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna sollevano sulle lettere *g*) ed *n*), del comma 2, sostenendone il contrasto con il «diritto europeo». In particolare la lettera *g*), nella parte in cui circoscrive l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica solo «nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici», violerebbe la direttiva 93/37/CEE, alla quale non sarebbe conforme neppure nel caso del ricorso all'istituto della concessione di lavori pubblici (art. 3 § 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale.

La questione deve essere scrutinata nel merito, nel senso della non fondatezza, a prescindere dal problema più generale, che investe ora l'interpretazione dell'art. 117, primo comma, Cost., se ed entro quali limiti l'ipotesi di contrasto di una norma interna con l'ordinamento comunitario sia idonea a radicare la competenza del giudice delle leggi.

Nei giudizi di impugnazione deve essere tenuto fermo l'orientamento già espresso da questa Corte (sentenze n. 85 del 1999, n. 94 del 1995 e n. 384 del 1994), secondo il quale il valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa deve fare aggio su ogni altra considerazione soprattutto quando una esplicita clausola legislativa di salvaguardia del diritto comunitario renda, come nella specie, manifestamente insussistente il denunciato contrasto.

La lettera *g*) dell'art. 2, infatti, contiene una delega al Governo perché siano adottate procedure di aggiudicazione anche derogatorie rispetto alla legge n. 109 del 1994 quando non si tratti di opere realizzate prevalentemente con fondi pubblici, ma non autorizza il Governo a violare il diritto comunitario: al contrario si prevede che la deroga non debba riguardare gli aspetti aventi necessaria rilevanza comunitaria. Anche la disciplina dell'aggiudicazione in appalto di opere realizzate con prevalenti fondi privati dovrà quindi rispettare il diritto comunitario, qualunque ne sia il contenuto.

6.1. — La lettera *n*), seconda frase, a sua volta, nella parte in cui restringe, per tutti gli «interessi patrimoniali», la tutela cautelare al «pagamento di una provvisionale», disattenderebbe la direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), giacché ridurrebbe «le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti».

Anche in questo caso si può prescindere dal problema appena richiamato dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto interno e dei limiti entro i quali di questi rapporti possa conoscere la Corte costituzionale. La questione è infatti inammissibile per difetto di interesse sotto un duplice profilo: in primo luogo, essa evoca un contrasto col diritto comunitario senza però dedurre l'esistenza di una lesione delle attribuzioni regionali; inoltre la disposizione denunciata investe la tutela giurisdizionale di terzi e non riguarda quindi materie di competenza legislativa delle Regioni.

6.2. — La Regione Toscana denuncia infine la lettera *c)* del medesimo comma 2, come sostituito dall'art. 13, comma 5, della legge n. 166 del 2002, deducendo il contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost. Essa non garantirebbe il rispetto delle attribuzioni delle Regioni, relegate ad un ruolo meramente consultivo nell'approvazione dei progetti, demandata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate. Inoltre la ricorrente, premesso che il comma 3 dell'art. 13, nel sostituire il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443, dispone che anche le strutture concernenti la nautica da diporto possono essere inserite nel programma delle infrastrutture strategiche, rileva che la previsione secondo cui la valutazione di impatto ambientale sulle stesse debba essere effettuata dal Ministro competente e non dalle Regioni violerebbe le attribuzioni di queste ultime in materia di porti e valorizzazione dei beni ambientali.

La questione non è fondata.

Contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, la disposizione impugnata, nell'attribuire al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate, il compito di approvare i progetti preliminari e definitivi delle opere individuate nel programma di cui al comma 1, non circoscrive affatto il ruolo delle Regioni (o delle Province autonome) a quello meramente consultivo, giacché queste, attraverso i propri rappresentanti, sono a pieno titolo componenti dell'organo e partecipano direttamente alla formazione della sua volontà deliberativa, potendo quindi far valere efficacemente il proprio punto di vista. Occorre inoltre considerare che l'approvazione dei progetti deve essere comprensiva anche della localizzazione dell'opera, sulla quale, come già per la relativa individuazione, ai sensi del comma 1 dell'art. 1, è prevista l'intesa con la Regione o la Provincia autonoma interessata [lettera *b)* del medesimo comma 2].

Né infine può dirsi che la disposizione denunciata, come sostenuto dalla ricorrente, affidi al Ministro competente l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale sulle opere inserite nel programma, considerato che dalla piana lettura della norma risulta che una siffatta valutazione è affidata al CIPE in composizione allargata ai rappresentanti regionali e provinciali, mentre al Ministro è lasciata unicamente la relativa fase istruttoria.

7. — È fondata la questione di legittimità costituzionale — sollevata da tutte le ricorrenti — che investe l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2.

Che ai regolamenti governativi adottati in delegificazione fosse inibito disciplinare materie di competenza regionale era già stato affermato da questa Corte avendo riguardo al quadro costituzionale anteriore all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle sentenze n. 333 e n. 482 del 1995 e nella più recente sentenza n. 302 del 2003 l'argomento su cui è incentrata la ratio decidendi è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principi, lo si è già rilevato, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

8. — È fondata pure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3-*bis*, della legge n. 443 del 2001, introdotto dall'art. 13, comma 6, della legge n. 166 del 2002, proposta dalla Regione Toscana lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., per il fatto che alle Regioni sarebbe stato riservato un ruolo meramente consultivo nella fase di approvazione dei progetti definitivi delle opere individuate nel programma governativo.

La disposizione denunciata consente che tale approvazione, in alternativa alle procedure di cui al comma 2, avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per questa procedura alternativa è previsto che il decreto del Presidente del Consiglio sia adottato previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento «alternativo») discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente, tanto più se si considera che non è previsto, nel procedimento alternativo, alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso.

9. — Tutte le Regioni impugnano il comma 4 dell'art. 1, in riferimento all'art. 117 e, limitatamente al ricorso della Regione Marche, anche agli artt. 118 e 119 Cost.

La disposizione contiene una delega al Governo ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al comma 2, previo parere favorevole del CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, sentite la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 e le competenti commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1.

Le impugnazioni delle ricorrenti sono svolte molto succintamente e si limitano ad operare un mero rinvio agli argomenti sviluppati in relazione a disposizioni di diverso contenuto senza ulteriori precisazioni, se non quella che si verserebbe in materia di potestà legislativa residuale sulla quale lo Stato sarebbe radicalmente privo di competenza. Anche il denunciato comma 4 dell'art. 1, come le precedenti disposizioni, riguarda però materie di competenza concorrente o esclusiva dello Stato e non investe potestà residuali. Né tra queste ultime, per le ragioni già esposte, possono ritenersi compresi i lavori pubblici. Le impugnazioni vanno pertanto rigettate.

10. — Il motivo di ricorso proposto dalla Regione Marche contro l'art. 1, comma 5, della legge n. 443 del 2001, a mente del quale, ai fini della presente legge, «sono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome», non ha una sua autonoma consistenza ma deve essere interpretato come argomento teso a corroborare le censure svolte negli altri motivi di ricorso, sulle quali si è appena deciso.

11. — Le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano i commi da 6 a 12 e il comma 14 dell'art. 1, che disciplinano, nel loro complesso, il regime degli interventi edilizi con disposizioni il cui contenuto conviene subito illustrare.

Il comma 6 prevede che, per determinati interventi, in alternativa a concessioni ed autorizzazioni edilizie, l'interessato possa avvalersi della denuncia di inizio attività (DIA). L'alternativa riguarda in particolare: *a*) gli interventi edilizi minori, di cui all'art. 4, comma 7, del decreto-legge n. 398 del 1993 (convertito nella legge n. 493 del 1993); *b*) le ristrutturazioni edilizie, comprensive della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma; *c*) gli interventi ora sottoposti a concessione, se sono specificamente disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal consiglio comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti; *d*) i sopralzi, le addizioni, gli ampliamenti e le nuove edificazioni in diretta esecuzione di idonei strumenti urbanistici diversi da quelli indicati alla lettera *c*), ma recanti analoghe previsioni di dettaglio. Rimane ferma la disciplina previgente quanto all'obbligo di versare il contributo commisurato agli oneri di urbanizzazione ed al costo di costruzione (comma 7).

Il comma 8 stabilisce che la tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale per la realizzazione degli interventi di cui al comma 6 sia subordinata al preventivo rilascio del parere o dell'autorizzazione richiesti dalle disposizioni di legge vigenti e in particolare dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, di cui al decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

Il comma 9 e il comma 10 contengono la disciplina relativa al caso in cui le opere da realizzare riguardino immobili soggetti a un vincolo la cui tutela spetta, anche in via di delega, all'amministrazione comunale (comma 9) ovvero soggetti a un vincolo la cui tutela spetta ad amministrazioni diverse da quella comunale (comma 10). Nel primo caso è previsto che il termine per la presentazione della denuncia di inizio attività, di cui all'art. 4, comma 11, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 398, decorre dal rilascio del relativo atto di assenso. Nel secondo caso si prevede che, ove il parere favorevole del soggetto preposto alla tutela non sia allegato alla denuncia, il competente ufficio comunale convoca una conferenza di servizi ai sensi degli artt. 14, 14-bis, 14-ter e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e il termine di venti giorni per la presentazione della denuncia di inizio

dell'attività decorre dall'esito della conferenza. Tanto nel caso in cui l'atto dell'autorità comunale preposta alla tutela del vincolo non sia favorevole, quanto nel caso di esito non favorevole della conferenza, la denuncia di inizio attività è priva di effetti.

Il comma 11, a sua volta, abroga il comma 8 dell'art. 4 del decreto-legge n. 398 del 1993, il quale prevedeva la possibilità di procedere ad attività edilizie minori sulla base di denuncia inizio attività a condizione che gli immobili non fossero assoggettati alle disposizioni di cui alla legge n. 1089 del 1939, alla legge n. 1497 del 1939, alla legge n. 394 del 1991, ovvero a disposizioni immediatamente operative dei piani aventi la valenza di cui all'art. 1-bis del decreto-legge n. 312 del 1985, convertito nella legge n. 431 del 1985, o dalla legge n. 183 del 1989, o che non fossero comunque assoggettati dagli strumenti urbanistici a discipline espressamente volte alla tutela delle loro caratteristiche paesaggistiche, ambientali, storico-archeologiche, storico artistiche, storico architettoniche e storico testimoniali.

In base al comma 12 le disposizioni di cui al comma 6 «si applicano nelle Regioni a statuto ordinario a decorrere dal novantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della presente legge» e «le Regioni a statuto ordinario, con legge, possono individuare quali degli interventi indicati al comma 6 sono assoggettati a concessione edilizia o ad autorizzazione edilizia». Con il comma 14 viene delegato il Governo ad emanare, entro il 30 giugno 2003, un decreto legislativo volto a introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui all'art. 7 della legge n. 50 del 1999, e successive modificazioni, le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni di cui ai commi da 6 a 13 (quest'ultima disposizione, non denunciata, fa salva la potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

È importante rilevare che il comma 12 è stato modificato dall'art. 13, comma 7, della legge n. 166 del 2002, il quale ha aggiunto alla versione originaria le seguenti disposizioni: «salvo che le leggi regionali pubblicate prima della data di entrata in vigore della presente legge siano già conformi a quanto previsto dalle lettere a), b), c) e d) del medesimo comma 6, anche disponendo eventuali categorie aggiuntive e differenti presupposti urbanistici. Le Regioni a statuto ordinario possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui al periodo precedente».

Tutte le disposizioni il cui contenuto si è ora esposto hanno portata generale e prescindono dalla disciplina procedimentale concernente le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, della quale non costituiscono ulteriore svolgimento.

Contro di esse si orientano le censure delle ricorrenti, le quali assumono che lo Stato avrebbe violato la competenza residuale delle Regioni in materia edilizia e, subordinatamente, avrebbe leso, con una disciplina di dettaglio, la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

Nelle memorie presentate in prossimità dell'udienza, la Regione Toscana, in considerazione della sopravvenuta modifica del comma 12, ha espressamente dichiarato di rinunciare ai motivi di ricorso concernenti i commi da 6 a 12 ed il comma 14. Insistono invece nelle censure le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, sicché questa Corte deve pronunciarsi su di esse.

11.1. — È innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola «urbanistica» non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del «governo del territorio». Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel «governo del territorio», appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il «governo del territorio» sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto.

11.2. — Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, resta da chiedersi se nelle disposizioni denunciate vi siano aspetti eccedenti la formulazione di un principio di legislazione. Un accurato esame della disciplina poc'anzi richiamata conduce a una risposta negativa. Non vi è nulla in essa che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio.

Giova premettere che i principi della legislazione statale in materia di titoli abilitativi per gli interventi edilizi non sono rimasti, nel tempo, immutati, ma hanno subito sensibili evoluzioni.

Dal generale e indifferenziato onere della concessione edilizia (legge n. 10 del 1977) si è passati all'autorizzazione per gli interventi di manutenzione straordinaria e fra questi al silenzio-assenso quando non siano coinvolti edifici soggetti a disciplina vincolistica (legge n. 457 del 1978). Il silenzio-assenso è stato successivamente ampliato ed esteso e fatto oggetto di specifiche previsioni procedurali (legge n. 94 del 1982, che ha convertito il decreto-legge n. 9 del 1982). Alle Regioni è stato poi attribuito (legge n. 47 del 1985) il potere di semplificare le procedure ed accelerare l'esame delle domande di concessione e di autorizzazione edilizia e di consentire, per le sole opere interne agli edifici, l'asseverazione del rispetto delle norme di sicurezza e delle norme igienico-sanitarie vigenti, secondo un modello che, in qualche modo, anticipa l'istituto della denuncia di inizio attività. Ed ancora (decreto-legge n. 398 del 1993, convertito nella legge n. 493 del 1993) sono state nuovamente regolate le procedure per il rilascio della concessione edilizia, eliminando il silenzio-assenso e prevedendo in sua vece la nomina di un commissario regionale *ad acta* con il compito di adottare il provvedimento nei casi di inerzia del comune. Si è giunti quindi alla disciplina sostanziale e procedurale della denuncia di inizio attività (DIA) per taluni enumerati interventi edilizi, imponendo alle Regioni l'obbligo di adeguare la propria legislazione ai nuovi principi (legge n. 662 del 1996).

È dunque lungo questa direttrice, in cui lo Stato ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia, che si muovono le disposizioni impugnate. Le fattispecie nelle quali, in alternativa alle concessioni o autorizzazioni edilizie, si può procedere alla realizzazione delle opere con denuncia di inizio attività a scelta dell'interessato integrano il *proprium* del nuovo principio dell'urbanistica: si tratta infatti, come agevolmente si evince dal comma 6, di interventi edilizi di non rilevante entità o, comunque, di attività che si conformano a dettagliate previsioni degli strumenti urbanistici. In definitiva, le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione.

Né può dirsi che le modificazioni introdotte nell'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 1, e cioè l'attribuzione alle Regioni del potere di ampliare o ridurre le categorie di opere per le quali è prevista in principio la dichiarazione di inizio attività, abbiano comportato, nella disciplina contenuta nel comma 6, un mutamento di natura e l'abbiano trasformata in normativa di dettaglio. Vi è solo una maggiore flessibilità del principio della legislazione statale quanto alle categorie di opere a cui la denuncia di inizio attività può applicarsi. Resta come principio la necessaria compresenza nella legislazione di titoli abilitativi preventivi ed espressi (la concessione o l'autorizzazione, ed oggi, nel nuovo testo unico n. 380 del 2001, il permesso di costruire) e taciti, quale è la DIA, considerata procedura di semplificazione che non può mancare, libero il legislatore regionale di ampliarne o ridurne l'ambito applicativo.

La materia del contendere in relazione ai commi 6 e 12 non è dunque cessata, come invece vorrebbe l'Avvocatura generale dello Stato, ma le censure che le Regioni Umbria ed Emilia-Romagna hanno tenute ferme nei confronti di queste disposizioni non possono essere accolte, giacché, anche dopo le sopravvenute modificazioni del comma 12, le disposizioni impugnate si limitano a porre principi e non costituiscono norme di dettaglio.

11.3. — Del pari va respinta la censura relativa al comma 7, il quale, senza avere il contenuto di norma di dettaglio, si limita a reiterare l'obbligo dell'interessato di versare gli oneri di urbanizzazione commisurati al costo di costruzione anche quando il titolo abilitativo consista nella denuncia di inizio attività. L'onerosità del titolo abilitativo riguarda infatti un principio della disciplina un tempo urbanistica e oggi ricompresa fra le funzioni legislative concorrenti sotto la rubrica «governo del territorio».

11.4. — Non sono fondate le questioni concernenti i commi da 8 a 11 dell'art. 1, per le quali sono svolti motivi di censura analoghi a quelli appena esaminati.

Seppure, infatti, non si fosse in presenza di una legislazione statale rientrante nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali, le disposizioni censurate non eccederebbero l'ambito della potestà legislativa statale nelle materie di competenza concorrente, e in particolare nella materia «governo del territorio». In effetti esse, lungi dal porre una disciplina di dettaglio, costituiscono espressione di un principio della legislazione statale diverso da quello previgente, contenuto nell'art. 4, comma 8, del decreto-legge n. 398 del 1993 (che viene espressamente abrogato), secondo il quale può procedersi con denuncia di inizio attività anche alla realizzazione degli interventi edilizi di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 che riguardino aree o immobili sottoposti a vincolo. Il legislatore, stabilito tale nuovo principio, ha coordinato l'istituto della denuncia di inizio attività con le vigenti disposizioni che pongono vincoli, a tal fine ribadendo la indispensabilità che l'amministrazione preposta alla loro tutela

esprima il proprio parere, la cui assenza priva di effetti la denuncia di inizio attività. In definitiva le disposizioni censurate si limitano a far salva la previgente normativa vincolistica, senza alterare il preesistente quadro delle relative competenze, anche delegate alle amministrazioni comunali, e senza attrarre allo Stato ulteriori competenze. Le attribuzioni regionali non sono pertanto lese.

11.5. — Le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi inducono a ritenere priva di fondamento la censura che le ricorrenti muovono al comma 14, contenente la delega al Governo ad emanare un decreto legislativo volto ad introdurre nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui all'art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 le modifiche strettamente necessarie per adeguarlo alle disposizioni dei commi da 6 a 13. Si sostiene dalle ricorrenti che la disposizione sia illegittima in quanto sarebbe «il concetto stesso di testo unico che ripugna al riparto costituzionale delle competenze» e ciò non soltanto per le materie residuali regionali, ma anche per le materie di competenza concorrente, nelle quali sulle Regioni grava soltanto il vincolo di conformarsi ai principi della legislazione statale.

Le disposizioni impugnate — lo si è appena visto — non sono tuttavia ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principi che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative. Inserire quei principi in un testo unico già vigente è dunque operazione che non lede alcuna attribuzione regionale.

12. — La Regione Toscana ha impugnato anche i commi 1, 4 e 11 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002.

12.1. — Il comma 4 inserisce, dopo il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, il «comma 1-bis», il quale detta le indicazioni che deve contenere il programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da inserire nel documento di programmazione economico-finanziaria. La ricorrente assume che la disposizione violerebbe gli artt. 117 e 118, primo comma, Cost. per le stesse identiche ragioni già poste a fondamento della censura svolta avverso il comma 3 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, che ha sostituito il comma 1 della citata legge n. 443.

Il motivo di ricorso è da respingersi sulla base delle stesse argomentazioni che hanno condotto a ritenere infondate le censure avverso il menzionato comma 1 dell'art. 1 nella versione vigente: la doglianza in esame non assume infatti alcuna autonomia rispetto a quella già scrutinata, con la quale, del resto, è prospettata congiuntamente.

12.2. — Nei commi 1 e 11 dell'art. 13 della legge n. 166 sono individuati ed autorizzati i limiti di impegno di spesa quindicennali per la progettazione e realizzazione delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale «individuate in apposito programma approvato» dal CIPE, prevedendo, tra l'altro, che le risorse autorizzate «integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili». Il successivo comma 11 dispone i necessari stanziamenti di bilancio.

In ordine a tali disposizioni la Regione Toscana sostiene che esse, nel prevedere specifici stanziamenti per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche approvate dal CIPE, contrasterebbero sia con gli artt. 117 e 118 Cost., in quanto si riferirebbero al programma predisposto dal CIPE che si assume elaborato «in spregio alle competenze regionali»; sia con l'art. 119 Cost., perché inciderebbero sull'autonomia finanziaria delle Regioni garantita dalla Costituzione anche in relazione al reperimento delle risorse per la realizzazione delle infrastrutture di competenza regionale.

La censura va respinta per considerazioni analoghe a quelle già svolte nel punto 4.1. della presente pronuncia: in assenza dell'intesa con la Regione interessata i programmi sono inefficaci. Ne consegue che anche questa disposizione deve essere interpretata nel senso che i finanziamenti concernenti le infrastrutture e gli insediamenti produttivi individuati nel programma approvato dal CIPE potranno essere utilizzati per la realizzazione di quelle sole opere che siano state individuate mediante intesa tra Stato e Regioni o Province autonome interessate.

Quanto all'evocato parametro dell'art. 119 Cost., è sufficiente osservare che si tratta di finanziamenti statali individuati e stanziati in vista della realizzazione di un programma di opere che lo Stato assume, nei termini già chiariti, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza anche in considerazione degli oneri finanziari che esso comporta e non è pensabile che lo Stato possa esimersi dal reperire le risorse. Non è pertanto apprezzabile alcuna lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni.

13. — Si tratta ora di esaminare i ricorsi proposti dalle Regioni Toscana e Marche e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9, e 10; 16 dello statuto

speciale per il Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione, avverso numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, attuativo della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Specificamente la Toscana impugna gli artt. 1-11; 13; 15 e 16, commi 1, 2, 3, 6 e 7; 17-20; la Provincia autonoma di Bolzano gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6 e 9; 13, comma 5; 15; la Regione Marche gli artt. 1-11; 13 e 15-20; la Provincia autonoma di Trento gli artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.

14. — Il ricorso della Provincia autonoma di Trento è stato depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale oltre il termine previsto dall'art. 32, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87. La Provincia, con apposita istanza, pur non disconoscendo il carattere perentorio del termine per il deposito, ritiene che possa trovare applicazione alla fattispecie la disciplina dell'errore scusabile, che, per il processo costituzionale, non è espressamente previsto. Si chiede pertanto di considerare scusabile, e dunque tempestivo, il deposito effettuato dalla Provincia autonoma il 5 novembre 2002. In subordine, la Provincia sollecita questa Corte a sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, terzo comma, e 32, terzo comma, della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui precludono l'applicazione di tale istituto, per violazione dell'art. 24, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza.

Entrambe le richieste non possono essere accolte. Nei giudizi in via di azione va senz'altro esclusa l'applicabilità della disciplina dell'errore scusabile, così come è da escludersi che la Corte possa ritenere non manifestamente infondata una questione di legittimità proprio su quelle norme legislative che, regolando il processo costituzionale, sono intese a conferire ad esso il massimo di certezza e ad assicurare alle parti il corretto svolgimento del giudizio.

Il ricorso della Provincia autonoma di Trento deve essere pertanto dichiarato inammissibile.

15. — L'art. 1, comma 1, che regola la progettazione, l'approvazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, individuati dall'apposito programma, è impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano. Preliminarmente la ricorrente lamenta che la disposizione sarebbe rivolta a salvaguardare unicamente le competenze riconosciute dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, senza alcun riferimento alle nuove e maggiori competenze derivanti dagli artt. 117 e 118, applicabili alle Regioni ad autonomia differenziata in virtù della clausola di estensione contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque che violerebbe l'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992. Tale disposizione definisce le condizioni dell'adeguamento (sei mesi) della legislazione provinciale ai principi della legislazione statale, tenendo ferma «l'immediata applicabilità nel territorio regionale (...) degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla Regione o alla Provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali».

La pretesa avanzata dalla Provincia di Bolzano è quella di rimanere indenne dall'obbligo di applicazione immediata nel proprio territorio della disciplina contenuta nella disposizione impugnata. Un'applicazione immediata, tuttavia, è esclusa dallo stesso art. 1, il quale, per un verso, fa salve le competenze delle Province autonome e delle Regioni a statuto speciale; per altro verso subordina l'applicazione della disciplina a una previa intesa, alla quale la stessa Provincia autonoma, proprio perché titolare di competenze statutarie che le sono fatte salve, può sottrarsi. In questi termini la censura è infondata.

Anche competenze ulteriori rispetto a quelle statutariamente previste, che possano derivare alla Provincia di Bolzano dalla clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, soggiacciono ai medesimi limiti propri delle funzioni corrispondenti delle Regioni ordinarie; e se per queste è l'intesa, quale limite imminente all'operare del principio di sussidiarietà, ad assicurare la salvaguardia delle relative attribuzioni, un identico modulo collaborativo deve agire anche nei confronti della Provincia di Bolzano.

Per le stesse ragioni va respinta la censura svolta dalla Provincia di Bolzano, sempre in riferimento al parametro dell'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, nei confronti dell'art. 13, comma 5, il quale stabilisce che l'approvazione del CIPE, adottata a maggioranza dei componenti con l'intesa dei presidenti delle Regioni, sostituisce, anche a fini urbanistici ed edilizi, ogni altra autorizzazione, approvazione, parere e nulla osta comunque denominato, costituisce dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere e consente la realizzazione e l'esercizio delle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico e di tutte le attività previste nel progetto approvato.

16. — Le Regioni Marche e Toscana impugnano l'art. 1, comma 5, secondo il quale le Regioni, le province, i comuni, le città metropolitane applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative relative alla realizzazione delle infrastrutture e diverse dall'approvazione dei progetti (comma 2) e dalla aggiudicazione delle infra-

strutture (comma 3), le norme del presente decreto legislativo «fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, (...) per tutte le materie di legislazione concorrente». Si denuncia la lesione dell'art. 117 della Costituzione poiché in materie di competenza concorrente sarebbe posta una normativa cedevole di dettaglio.

Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Del resto il principio di cedevolezza affermato dall'impugnato art. 1, comma 5, opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio. Si aggiunga che, a ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo.

17. — L'art. 1, comma 7, lettera e), definisce opere per le quali l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale «le infrastrutture (...) non aventi carattere interregionale o internazionale per le quali sia prevista, nelle intese generali quadro di cui al comma 1, una particolare partecipazione delle Regioni o Province autonome alle procedure attuative» e opere di carattere interregionale o internazionale «le opere da realizzare sul territorio di più Regioni o Stati, ovvero collegate funzionalmente ad una rete interregionale o internazionale». La Regione Toscana lamenta la violazione dell'art. 76 Cost., giacché la legge n. 443 del 2001 non autorizzerebbe il Governo a porre un regime derogatorio anche per le opere di interesse regionale.

In realtà l'art. 1 del decreto legislativo n. 190 fa riferimento a infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici e «di preminente interesse nazionale» e non parla mai di opere di interesse regionale, ma solo di opere nelle quali con il «preminente interesse nazionale», che permane in posizione di prevalenza, concorre l'interesse della Regione. Opere di interesse esclusivamente regionale, in altri termini, non sono oggetto della disciplina impugnata.

Non è pertanto ravvisabile nella disposizione denunciata alcun eccesso di delega.

17.1. — La stessa Regione Toscana, la Regione Marche e la Provincia di Bolzano assumono poi che l'art. 1 comma 7, lettera e), violerebbe gli artt. 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 Cost., poiché la disposizione escluderebbe la concorrenza dell'interesse regionale con il preminente interesse nazionale in relazione ad opere aventi carattere interregionale o internazionale, mentre il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una Regione implicherebbe il coinvolgimento di un interesse regionale e la conseguente legittimazione della Regione interessata all'esercizio nel proprio territorio delle competenze legislative, regolamentari e amministrative ad essa riconosciute dalla Costituzione.

Anche questa censura deve essere respinta.

Le ricorrenti muovono dalla erronea premessa che per le opere di interesse interregionale sia esclusa ogni forma di coinvolgimento delle Regioni interessate. Al contrario deve essere chiarito che l'intesa generale di cui al primo comma dell'art. 1 del decreto legislativo ha ad oggetto, fra l'altro, la qualificazione delle opere e dunque la stessa classificazione della infrastruttura come opera di interesse interregionale deve ottenere l'assenso regionale.

Chiarito che il decreto legislativo n. 190 non autorizza una qualificazione unilaterale del livello di interesse dell'opera e ribadito che anche la classificazione della stessa deve formare oggetto di un'intesa, non può dirsi scalfita la peculiare garanzia riconosciuta alla Provincia di Bolzano dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recate dal d.P.R. n. 381 del 1974, le quali richiedono appunto un'intesa fra Ministro dei lavori pubblici e Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano per «i piani pluriennali di viabilità e i piani triennali per la gestione e l'incremento della rete stradale» (art. 19); e stabiliscono che «gli interventi di spettanza dello Stato in materia di viabilità, linee ferroviarie e aerodromi, anche se realizzati a mezzo di aziende autonome, sono effettuati previa intesa con la Provincia interessata» (art. 20).

18. — L'art. 2, comma 1, stabilisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti «promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione ed approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture».

Secondo la prospettazione della Provincia autonoma di Bolzano questa disposizione violerebbe l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, il quale pone il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, nonché l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, il quale dispone che «nelle materie di competenza propria della Regione o delle Province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative (...) diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto».

La ricorrente presuppone che alcune delle materie su cui insistono i compiti tecnici e amministrativi conferiti al Ministero sarebbero di competenza legislativa (e quindi amministrativa) provinciale, ma omette di considerare che tra gli oggetti riconducibili alla propria competenza rientrano solo opere o lavori pubblici di interesse provinciale, ai quali il decreto legislativo n. 190 non è applicabile. Quando invece l'opera trascende l'ambito di interesse della Provincia, allora si è al di fuori delle garanzie statutarie e le eventuali ulteriori competenze normative che essa intendesse trarre dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in relazione alle infrastrutture di cui al decreto legislativo impugnato non potrebbero sottrarsi ai limiti che si fanno valere nei confronti delle Regioni ordinarie, ossia, nella specie, alla possibilità, per lo Stato, di far agire il principio di sussidiarietà attraendo e regolando funzioni amministrative. Il parallelismo invocato dalla ricorrente opera, pertanto, unicamente nell'ambito provinciale e con riferimento alle competenze statutarie, essendo superato dall'applicabilità del principio di sussidiarietà per le competenze ulteriori.

18.1. — Per i motivi appena illustrati devono essere respinte anche tutte le censure che la Provincia di Bolzano prospetta, sempre sul parametro dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, con argomentazioni analoghe e che hanno ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7; 3, commi 4, 5, 6, 9; 13, comma 5; e 15, i quali prevedono procedimenti di approvazione che comportano l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, determinano l'accertamento della compatibilità ambientale e sostituiscono ogni altra autorizzazione, approvazione e parere.

19. — La Provincia autonoma di Bolzano impugna l'art. 2, commi 2, 3, 4 e 5, i quali, nel riservare al Ministero delle infrastrutture e trasporti la promozione dell'attività di progettazione, direzione ed esecuzione delle infrastrutture e il potere di assegnare le risorse integrative necessarie alle attività progettuali, violerebbero l'art. 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e l'art. 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992. Quest'ultimo, nel terzo comma, prevede che «fermo restando quanto disposto dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nelle materie di competenza propria della Provincia, le amministrazioni statali, comprese quelle autonome, e gli enti dipendenti dallo Stato non possono disporre spese né concedere, direttamente o indirettamente, finanziamenti o contributi per attività nell'ambito del territorio regionale o provinciale». Tale disposizione, secondo la ricorrente imporrebbe la diretta assegnazione dei fondi alle Province autonome di Trento e Bolzano e non ai soggetti aggiudicatori.

Il motivo di ricorso va respinto per ragioni analoghe a quelle poc'anzi esposte, giacché alle Province autonome non spetta in materia alcuna competenza statutaria, se non con riguardo alle opere di interesse provinciale. Non si applicano dunque i parametri che la ricorrente invoca.

20. — Le Regioni Toscana e Marche impugnano l'art. 2, comma 5, il quale prevede che per la nomina di commissari straordinari incaricati di seguire l'andamento delle opere aventi carattere interregionale o internazionale debbano essere sentiti i Presidenti delle Regioni interessate. Le ricorrenti lamentano la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, che, a loro giudizio, imporrebbe il coinvolgimento della Regione nella forma dell'intesa.

La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché, come è previsto per le opere interregionali e internazionali, nella audizione dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome in sede di nomina del commissario straordinario.

21. — Le Regioni Toscana e Marche impugnano l'art. 2, comma 7, nella parte in cui consente al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, sentiti, per le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, di abilitare i Commissari straordinari ad adottare, con poteri derogatori della normativa vigente e con le modalità e i poteri di cui all'art. 13 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni nella legge 23 maggio 1997, n. 135, i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, in sostituzione dei soggetti competenti. Se ne denuncia il contrasto con gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione.

Va innanzitutto premesso che le infrastrutture di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali sono quelle in relazione alle quali, nelle intese previste dal comma 1 dell'art. 1 del decreto legislativo n. 190, si è riconosciuto che l'interesse regionale concorre con un interesse statale preminente ed è proprio questo riconoscimento a giustificare l'esercizio della funzione amministrativa da parte dello Stato. Ad evitare che le esigenze unitarie sottostanti alla realizzazione di tali opere possano restare insoddisfatte a causa dell'inerzia del soggetto aggiudicatore regionale, allo Stato sono conferiti poteri sollecitatori che peraltro devono essere esercitati seguendo un percorso procedimentale che non priva Regioni e Province autonome delle garanzie connesse alla titolarità di un interesse concorrente con quello statale. È infatti previsto che i commissari straordinari agiscano con le modalità e i poteri di cui al citato art. 13 del decreto-legge n. 67 del 1997, e il comma 4 di tale articolo, che deve essere ritenuto applicabile alla fattispecie, attribuisce al Presidente della Regione (e, in questo caso, per opere ricadenti nell'ambito della Provincia autonoma, al Presidente della Provincia) il potere di sospendere i provvedimenti adottati dal commissario straordinario e anche di provvedere diversamente, entro 15 giorni dalla loro comunicazione.

In questi termini, la censura è da respingere.

Non può essere condivisa neppure la prospettazione della Regione Toscana, secondo la quale alle ipotesi di inerzia regionale dovrebbe avviarsi ai sensi dell'art. 120 Cost., per la cui applicazione mancherebbero, nella specie, i presupposti. Occorre qui tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo ai presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva. Nel primo caso, quando si applichi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., quelle stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti. In breve, la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. Nella fattispecie di cui all'art. 120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito.

22. — Le Regioni ricorrenti censurano nella sua interezza l'art. 3, che disciplina la procedura di approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture, le procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) e localizzazione, denunciandone il contrasto con l'art. 117 Cost., giacché detterebbe una disciplina di minuto dettaglio in relazione ad oggetti ricadenti nella competenza regionale in materia di governo del territorio.

La censura è inammissibile, in quanto formulata in termini generici, senza specificare quali parti della disposizione censurata eccederebbero la potestà regolativa che pure non si disconosce allo Stato in materia.

23. — L'art. 3, comma 5, il quale affida al CIPE l'approvazione del progetto preliminare delle infrastrutture coinvolgendo le Regioni interessate ai fini dell'intesa sulla localizzazione dell'opera, ma prevedendo che il medesimo progetto non sia sottoposto a conferenza di servizi, secondo la Regione Toscana sarebbe in contrasto con l'art. 76 Cost., poiché non sarebbe conforme all'art. 1, comma 2, lettera *d*), della legge n. 443 del 2001, il quale autorizzava solo a modificare la disciplina della conferenza dei servizi e non a sopprimerla.

La censura non è fondata.

Il Governo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *d*), era delegato a riformare le procedure per la valutazione di impatto ambientale e l'autorizzazione integrata ambientale, nell'osservanza di un principio-criterio direttivo molto circostanziato e così formulato: modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi con la previsione della facoltà, da parte di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominati, di proporre, in detta conferenza, nel termine perentorio di novanta giorni, prescrizioni e varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere. Tale criterio, diversamente da quanto assume la ricorrente, era dettato con riferimento all'approvazione del progetto definitivo,

non già di quello preliminare. Attuativo della lettera *d*), dunque, non è l'art. 3, comma 5, bensì l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 190, relativo all'approvazione del progetto definitivo, che in effetti prevede la conferenza di servizi e risulta pertanto, sotto il profilo denunciato, conforme alla delega.

24. — Le Regioni ricorrenti denunciano i commi 6 e 9 dell'art. 3, i quali, nel prevedere che lo Stato possa procedere comunque all'approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture di carattere interregionale e internazionale superando il motivato dissenso delle Regioni, violerebbero gli artt. 114, commi primo e secondo; 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, Cost. Le Regioni, si osserva nei ricorsi, sarebbero relegate in posizione di destinatarie passive di provvedimenti assunti a livello statale in materie che sono riconducibili alla potestà legislativa concorrente.

La questione non merita accoglimento.

Le procedure di superamento del dissenso regionale sono diversificate.

In una prima ipotesi [art. 3, comma 6, lettera *a*)] il dissenso può essere manifestato sul progetto preliminare di un'opera che, in virtù di un'intesa fra lo Stato e la Regione o Provincia autonoma, è stata qualificata di carattere interregionale o internazionale. In questo caso il progetto preliminare è sottoposto al consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti delle Regioni. A tale fine il consiglio valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto della funzionalità dell'opera, la Regione o Provincia autonoma dissenziente avessero formulato all'atto del dissenso. Il parere del consiglio superiore dei lavori pubblici è rimesso al CIPE che, in forza dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 190, applicabile nella specie, è integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Se il dissenso regionale perdura anche in sede CIPE, il progetto è approvato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Va in primo luogo rilevato che non si tratta qui di approvazione del progetto definitivo, ma solo di quello preliminare, e che le opere coinvolte non sono qualificate di carattere regionale. Risponde quindi allo statuto del principio di sussidiarietà e all'istanza unitaria che lo sorregge, che possano essere definite procedure di superamento del dissenso regionale, le quali dovranno comunque — come avviene nella specie — informarsi al principio di leale collaborazione, onde offrire alle Regioni la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul progetto. Nessuna censura, in definitiva, può essere rivolta alla disciplina legislativa, salva la possibilità per la Regione dissenziente di impugnare la determinazione finale resa con decreto del Presidente della Repubblica ove essa leda il principio di leale collaborazione, sul quale deve essere modellato l'intero procedimento.

Nella seconda ipotesi [art. 3, comma 6, lettera *b*)] il dissenso si manifesta sul progetto preliminare relativo a infrastrutture strategiche classificate nell'intesa fra Stato e Regione come di preminente interesse nazionale o ad opere nelle quali il preminente interesse statale concorre con quello regionale. Il procedimento di superamento del dissenso delle Regioni è diversamente articolato: si provvede in questi casi a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa fra il Ministero e la Regione interessata a una nuova valutazione del progetto preliminare. Ove permanga il dissenso, il Ministro delle infrastrutture e trasporti propone al CIPE, sempre d'intesa con la Regione, la sospensione dell'infrastruttura, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma oppure «l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale». Il tenore letterale della disposizione porta a concludere che la necessità dell'intesa con la Regione si riferisca non solo alla proposta di sospensione del procedimento, ma anche alla proposta di avvio della procedura di cui alla lettera *a*) dell'articolo in esame. Si consentirebbe insomma alla Regione, nel caso di opere di interesse regionale concorrente con quello statale, di «bloccare» l'approvazione del progetto ad esse relativo, in attesa di una nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma.

In questi termini, il motivo di ricorso in esame deve essere rigettato.

24.1. — Per le ragioni appena esposte anche le censure relative agli artt. 4, comma 5, e 13, comma 5, che alla procedura dell'art. 3, comma 6, fanno espresso rinvio, devono essere respinte, così come deve essere rigettata la censura rivolta dalle Regioni Toscana e Marche nei confronti dell'art. 13, che disciplina le procedure per la localizzazione, l'approvazione dei progetti, la VIA degli insediamenti produttivi e delle infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico, richiamando le procedure previste negli artt. 3 e 4 del decreto.

25. — Devono essere dichiarate inammissibili le censure che le Regioni Toscana e Marche svolgono nei confronti degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11, che, in relazione alle infrastrutture e agli insediamenti produttivi qualificati come strategici, contengono un complesso insieme di innovazioni in materia di appalti e di concessioni di lavori pubblici. Se ne denuncia il contrasto con l'art. 117 Cost.

Ancor prima di esaminare nel merito la censura, che procede peraltro dalla erronea premessa che i lavori pubblici costituiscano una materia di esclusiva competenza regionale, si deve rilevare che essa è formulata in termini così generici da non consentire un corretto scrutinio di legittimità costituzionale sulle singole disposizioni. Nella congerie di norme contenute negli articoli impugnati, fatte simultaneamente e indistintamente oggetto di censura, discernere o selezionare i profili di competenza statale potenzialmente interferenti con la disciplina regionale non è onere che possa essere addossato alla Corte, ma attiene al dovere di allegazione del ricorrente. Vero in ipotesi che sussistano profili di disciplina inerenti a competenze residuali, è infatti indubitabile la potenziale interferenza con esse di funzioni e compiti statali riconducibili alla potestà legislativa esclusiva o concorrente, quali la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della concorrenza, il governo del territorio.

26. — L'art. 4, comma 5, è impugnato dalla Regione Toscana per la parte in cui prevede che l'approvazione del progetto definitivo, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il CIPE, «sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato». La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 76 della Costituzione, per il contrasto con l'art. 1, comma 3-*bis*, della legge di delega n. 443 del 2001, come modificata dalla legge n. 166 del 2002, il quale porrebbe quale momento indefettibile del procedimento di approvazione del progetto definitivo il parere obbligatorio della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997.

La censura è infondata.

A prescindere dal rilievo che l'art. 1, comma 3-*bis*, della legge n. 443 del 2001, introdotto dalla legge n. 166 del 2002, non figura espressamente tra i criteri e principi direttivi per l'esercizio della delega, e che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo con la presente pronuncia (v. § 8), deve osservarsi che l'art. 4, comma 5, costituisce attuazione del criterio di cui all'art. 1, comma 2, lettera *c*), della citata legge n. 443 del 2001, come modificato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 166 del 2002, del quale si è in precedenza escluso il dedotto profilo di lesione delle competenze regionali (punto 6.2.). Il suindicato criterio prevedeva infatti che venisse affidata al CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni o Province autonome interessate, l'approvazione del progetto preliminare e di quello definitivo. E che l'operatività della disposizione impugnata presupponga che l'approvazione del progetto definitivo sia effettuata dal CIPE in composizione allargata si ricava dall'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 190, il quale chiarisce che «l'approvazione dei progetti delle infrastrutture» (quindi del progetto preliminare come di quello definitivo) «avviene d'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'ambito del CIPE allargato ai presidenti delle regioni e delle province autonome interessate».

27. — La Regione Toscana ha impugnato l'art. 8, nella parte in cui prevede che il Ministero delle infrastrutture e trasporti pubblici sul proprio sito informatico e, una volta istituito, sul sito informatico individuato dal Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340, nonché nelle Gazzette Ufficiali italiana e comunitaria, la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori, precisando, per ciascuna infrastruttura, il termine (non inferiore a 4 mesi) entro il quale i promotori possono presentare le proposte e, se la proposta è presentata, stabilisce che il soggetto aggiudicatore, valutata la stessa come di pubblico interesse, promuova la procedura di VIA e se necessario la procedura di localizzazione urbanistica.

La ricorrente lo censura per eccesso di delega, in quanto esso non chiarirebbe se le infrastrutture inserite nella lista per sollecitare le proposte dei promotori siano da individuare tra quelle già ricomprese nel programma di opere strategiche formato d'intesa con le Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge di delega n. 443 del 2001 o se al contrario si debba consentire la presentazione di proposte dei promotori anche per opere non facenti parte del programma, e sulle quali nessuna intesa è stata raggiunta con le Regioni interessate.

L'interpretazione più piana e lineare della disposizione censurata è che debba trattarsi delle opere inserite nel programma di cui al comma 1, e sulle quali si sia raggiunta l'intesa. Non è quindi fondata la censura di violazione dell'art. 76 Cost. e neppure sussiste la violazione dell'art. 117, poiché il principio di sussidiarietà, come si è visto nel paragrafo 2.1, postula che allo Stato, una volta assunta la funzione amministrativa, competa anche di regolalarla onde renderne l'esercizio raffrontabile a un parametro legale unitario.

28. — Le Regioni Toscana, Marche e la Provincia autonoma di Bolzano, propongono questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., anche dell'art. 15 del decreto legislativo n. 190.

La questione è fondata.

Il comma 1 di tale articolo attribuisce al Governo la potestà di integrare tutti i regolamenti emanati in base alla legge n. 109 del 1994, «assumendo come norme regolatrici il presente decreto legislativo, la legge di delega e le normative comunitarie in materia di appalti di lavori» e stabilisce che le norme regolamentari si applichino alle Regioni solo «limitatamente alle procedure di intesa per l'approvazione dei progetti e di aggiudicazione delle

infrastrutture» e, per quanto non pertinente a queste procedure, si applichino a titolo suppletivo, «sino alla entrata in vigore di diversa normativa regionale». Il comma 2 del predetto articolo autorizza i regolamenti emanati nell'esercizio della potestà di cui al comma 1 ad abrogare o derogare, dalla loro entrata in vigore, le norme di diverso contenuto precedentemente vigenti nella materia; il comma 3 puntualizza gli oggetti del regolamento autorizzato; il comma 4 stabilisce che, fino alla entrata in vigore dei regolamenti integrativi di cui al comma 1, si applica il d.P.R. n. 554 del 1999 in materia di lavori pubblici adottato dallo Stato ai sensi dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994, in quanto compatibile con le norme della legge di delega e del decreto legislativo n. 190; e prosegue disponendo che i requisiti di qualificazione sono individuati e regolati dal bando e dagli atti di gara, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo n. 158 del 1995.

Dalle argomentazioni che sostengono il motivo di ricorso si evince che esso investe i primi quattro commi dell'art. 15, che riguardano appunto i regolamenti governativi autorizzati; ne è escluso invece il comma 5, che ha un oggetto diverso ed affatto autonomo, poiché concerne l'attività di monitoraggio tesa a prevenire e reprimere tentativi di infiltrazione mafiosa. Così accertata la portata delle censure, esse devono essere accolte, per le ragioni che sono state già esposte nel precedente paragrafo 7, dove si sono illustrati i motivi della pronuncia di accoglimento della questione riguardante l'art. 1, comma 3, della legge n. 443 del 2001, di cui l'impugnato art. 15 è attuativo.

29. — Con un'unica, laconica censura la Regione Toscana impugna, con richiamo agli stessi motivi già svolti, l'art. 16, il quale contiene una pluralità di norme transitorie, diverse a seconda dello stadio di realizzazione dell'opera al momento di entrata in vigore del decreto legislativo n. 190. La regolamentazione è infatti differenziata a seconda che sia stato approvato il progetto definitivo o esecutivo (comma 1); abbia avuto luogo la valutazione di impatto ambientale sulla base di norme vigenti statali o regionali (comma 2); non si sia svolta alcuna attività e si versi in fase di prima applicazione della disciplina (comma 3); o ancora si tratti di procedimenti relativi agli insediamenti produttivi e alle infrastrutture strategiche per l'approvvigionamento energetico in corso (comma 7, che regola anche il regime degli atti già compiuti). Ciascuna di queste ipotesi è assoggettata a una disciplina particolare e pertanto non è possibile indirizzare nei loro confronti una censura unitaria fondata su un solo motivo, per di più argomentato *per relationem* con riferimento ai «motivi sopra esposti», alcuni dei quali, a loro volta, vengono dichiarati inammissibili per genericità con la presente pronuncia.

La censura è pertanto inammissibile per la sua genericità.

30. — Le Regioni Marche e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 117 Cost., gli artt. 17, 18, 19 e 20 nella parte in cui dettano una disciplina della procedura di valutazione di impatto ambientale di opere e infrastrutture che derogherebbe a quella regionale, cui dovrebbe riconoscersi la competenza a regolare gli strumenti attuativi della tutela dell'ambiente.

La censura non merita accoglimento.

Le ricorrenti muovono dalla premessa che la valutazione di impatto ambientale regolata dalle disposizioni censurate trovi applicazione anche nei confronti delle opere di esclusivo interesse regionale, ma così non è, poiché la sfera di applicazione del decreto legislativo n. 190 è limitata alle opere che, con intesa fra lo Stato e la Regione, vengono qualificate come di preminente interesse nazionale, con il quale concorre un interesse regionale.

Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale, invece, non vi è ragione di negare allo Stato l'esercizio della sua competenza, tanto più che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema forma oggetto di una potestà esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), che è bensì interferente con una molteplicità di attribuzioni regionali, come questa Corte ha riconosciuto nelle sentenze n. 536 e n. 407 del 2002, ma che non può essere ristretta al punto di conferire alle Regioni, anziché allo Stato, ogni determinazione al riguardo.

Quando sia riconosciuto in sede di intesa un concorrente interesse regionale, la Regione può esprimere il suo punto di vista e compiere una sua previa valutazione di impatto ambientale, ai sensi dell'art. 17, comma 4, ma il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal CIPE, il quale, secondo una retta interpretazione, conforme ai criteri della delega [art. 1, comma 2, lettera *c*), della legge n. 443 del 2001, come sostituito dalla legge n. 166 del 2002], deve essere integrato dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome interessate. L'insieme di queste previsioni appresta garanzie adeguate a tutelare le interferenti competenze regionali.

31. — Oggetto di censura è pure l'art. 19, comma 2, il quale demanda la valutazione di impatto ambientale a una Commissione speciale istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente. Le Regioni Toscana e Marche lamentano una lesione degli artt. 9, 32, 117 e 118 Cost. per la mancata previsione di una partecipazione regionale in tale Commissione.

Premesso che la disposizione deve essere interpretata nel senso che la Commissione speciale opera con riferimento alle sole opere qualificate in sede di intesa come di interesse nazionale, interregionale o internazionale, essa è invece illegittima nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la Commissione speciale VIA sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate.

32. — Le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia hanno proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché all'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea, dell'intero decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198, recante «Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443», e in particolare degli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

33. — Avverso il medesimo decreto legislativo ha proposto ricorso, «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione», anche il Comune di Vercelli. Il ricorrente ritiene che la propria legittimazione ad impugnare discenda dal fatto che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione ha attribuito direttamente ai comuni potestà amministrative e normative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione e nel giudizio per conflitto di attribuzione.

A prescindere dalla qualificazione dell'atto e dal problema se con esso il comune abbia sollevato una questione di legittimità costituzionale o abbia introdotto un conflitto di attribuzione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile.

L'art. 127 Cost. prevede che «La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge». Con formulazione dal tenore inequivoco, la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è dunque affidata in via esclusiva alla Regione, né è sufficiente l'argomento sistematico invocato dal ricorrente per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali.

Analogo discorso deve ripetersi per il potere di proporre ricorso per conflitto di attribuzione. Nessun elemento letterale o sistematico consente infatti di superare la limitazione soggettiva che si ricava dagli artt. 134 della Costituzione e 39, terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e, comunque, sotto il profilo oggettivo, resta ferma, anche dopo la revisione costituzionale del 2001, la diversità fra i giudizi in via di azione sulle leggi e i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni, i quali ultimi non possono riguardare atti legislativi.

34. — Gli interventi spiegati dalle società H3G s.p.a., T.I.M. s.p.a. — Telecom Italia Mobile, Vodafone Omnitel N.V. (già Vodafone Omnitel s.p.a.), Wind Telecomunicazioni s.p.a. e quelli proposti, peraltro tardivamente, dai Comuni di Pontecurone, Monte Porzio Catone, Roma, Polignano a Mare, Mantova e del Coordinamento delle associazioni consumatori (CODACONS), devono essere dichiarati inammissibili, per le stesse ragioni esposte nel paragrafo 3.2 della presente sentenza.

35. — L'intero decreto legislativo n. 198 del 2002 è impugnato in tutti i ricorsi per eccesso di delega, sul rilievo che la legge n. 443 del 2002, nell'art. 1, comma 1, autorizzava l'adozione di una normativa specifica per le sole infrastrutture puntualmente individuate anno per anno, a mezzo di un programma approvato dal CIPE, mentre nel caso di specie non vi sarebbe stata tale individuazione, ma esclusivamente una «sintesi del piano degli interventi nel comparto delle comunicazioni». Inoltre, si aggiunge nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Umbria, la delega sarebbe stata conferita per la realizzazione di «grandi opere», mentre tralicci, pali, antenne, impianti radiotrasmittenti, ripetitori, che il decreto legislativo n. 198 disciplina, costituirebbero solo una molteplicità di piccole opere; infine — si lamenta nei ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia — lungi dall'uniformarsi ai principi e criteri direttivi della delega, il decreto impugnato, nell'art. 1, porrebbe a sé medesimo i principi che informano le disposizioni successive.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, nel giudizio promosso in via principale il vizio di eccesso di delega può essere addotto solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni o Province autonome ricorrenti (sentenze n. 353 del 2001, n. 503 del 2000, n. 408 del 1998, n. 87 del 1996). Nella specie non può negarsi che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche, che si assume in contrasto con la legge di delega n. 443 del 2001, comprime le attribuzioni regionali sotto più profili. Il più evidente tra essi emerge dalla lettura dell'art. 3, comma 2, secondo il quale tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. In questi casi la Regione è legittimata a far valere le proprie attribuzioni anche allegando il vizio formale di eccesso di delega del decreto legislativo nel quale tale disciplina è contenuta.

Nella specie l'eccesso di delega è evidente, a nulla rilevando, in questo giudizio, la sopravvenuta entrata in vigore del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il Codice delle comunicazioni elettroniche, che riguarda in parte la stessa materia.

L'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, che figura nel titolo del decreto legislativo impugnato ed è richiamata nel preambolo, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei ministri competenti, sentite le Regioni interessate ovvero su proposta delle Regioni sentite i ministri competenti. I criteri della delega, contenuti nell'art. 2, confermano che i decreti legislativi dovevano essere intesi a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati a mezzo di un programma.

Di tale programma non vi è alcuna menzione nel decreto impugnato, il quale al contrario prevede che i soggetti interessati alla installazione delle infrastrutture sono abilitati ad agire in assenza di un atto che identifichi previamente, con il concorso regionale, le opere da realizzare e sulla scorta di un mero piano di investimenti delle diverse società concessionarie. Ogni considerazione sulla rilevanza degli interessi sottesi alla disciplina impugnata non può avere ingresso in questa sede, posto che tale disciplina non corrisponde alla delega conferita al Governo e non può essere considerata di questa attuativa.

L'illegittimità dell'intero atto esime questa Corte dal soffermarsi sulle singole disposizioni oggetto di ulteriori censure, che restano pertanto assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Riuniti i giudizi,*

1) *dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);*

2) *dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3-bis, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti);*

3) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;*

4) *dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

5) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito dall'articolo 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

6) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n) e o), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

7) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

8) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera n), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

9) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito dall'articolo 13, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;*

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 14, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, introdotto dall'articolo 13, comma 4, della legge 1º agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1 e 11, della legge 1º agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale);

16) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 13 e 15 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 120 della Costituzione e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, agli articoli 19, 20 e 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

19) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, lettera e), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, commi terzo quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e agli articoli 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6, e 9; e 13, commi 5 e 15, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2, 3, 4 e 5, sollevate, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana, e, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 6 e 9, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

29) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 5, e 13 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

30) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

31) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 76 e 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20 del decreto legislativo 19 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

35) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443);

36) dichiara inammissibile il ricorso proposto dal comune di Vercelli «per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione» avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* MEZZANOTTE

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° ottobre 2003.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 304

*Sentenza 25 settembre - 1<sup>o</sup> ottobre 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Questione di legittimità costituzionale - Mancanza di pregiudizialità ai fini della decisione nel giudizio pendente - Eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.**

**Oggetto del giudizio - Norma trasfusa in testo unico - Trasferimento della questione.**

**Diritto di difesa - Soggetti non abbienti - Patrocinio a spese dello Stato - Istanza di ammissione al beneficio - Mancata decisione, da parte del giudice adito, entro dieci giorni dalla presentazione fuori udienza - Sanzione di nullità assoluta degli atti successivi - Asserita irragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Legge 30 luglio 1990, n. 217, art. 6, comma 1, come modificato dalla legge 29 marzo 2001, n. 134, trasfuso nell'art. 96, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113.
- Costituzione, art. 3.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti) promosso con ordinanza del 19 luglio 2002 dal Tribunale di sorveglianza di Palermo nel procedimento di sorveglianza nei confronti di Vincenzo Sacco, iscritta al n. 531 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2002.

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

Udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro.

### *Ritenuto in fatto*

1. — Con ordinanza in data 19 luglio 2002, il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha sollevato, in riferimento all'articolo 3, comma 1, della Costituzione sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), nella parte in cui sanziona con la nullità assoluta ed insanabile la mancata decisione, da parte del giudice adito, sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato entro i dieci giorni dalla sua presentazione fuori udienza.

1.1. — Il giudice *a quo* premette di essere stato investito, ai sensi dell'art. 666, comma 7, c.p.p., dell'istanza di sospensione dell'esecutività della propria ordinanza, con la quale aveva dichiarato non estinta la pena residua (tre mesi di reclusione) a seguito dell'esito negativo dell'affidamento in prova al servizio sociale. Aggiunge che tale ordinanza è stata impugnata dallo stesso condannato con ricorso per cassazione, nel quale è stata denunciata la

violazione del principio del *ne bis in idem* e la nullità assoluta del procedimento, non avendo il Tribunale di sorveglianza deciso nel termine di dieci giorni dal deposito della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

1.2. — A sostegno della rilevanza della questione proposta, il rimettente — precisato che in ordine alla violazione del *ne bis in idem* non ritiene sussistente il *fumus* al fine dell'accoglimento della richiesta sospensione dell'esecutività dell'ordinanza — si sofferma sul secondo motivo di ricorso per cassazione. Poiché — sostiene il giudice *a quo* — la decisione in ordine alla sospensione dell'esecutività dell'ordinanza impugnata per cassazione si fonda sul *fumus* di accoglibilità della stessa e sul *periculum in mora* e dato che, se l'inosservanza del termine per la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato non fosse sanzionata con la nullità dall'art. 6, comma 1, della legge n. 217 del 1990, non vi sarebbe spazio per ritenere accoglibile il ricorso per cassazione e di conseguenza non vi sarebbero i presupposti per concedere la sospensione, la questione di costituzionalità prospettata è rilevante. Ancora più evidente è la rilevanza, aggiunge, se si considera il *periculum in mora*, visto che, in mancanza della sospensione del provvedimento impugnato, il condannato — nelle more del procedimento dinanzi alla Corte di Cassazione — verrebbe con ogni probabilità chiamato ad espiare la pena detentiva non estinta.

1.3. — In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente sostiene che la norma impugnata contrasta con il canone della ragionevolezza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, sotto due profili.

In primo luogo rileva che nell'impianto del codice di procedura penale la sanzione della nullità assoluta ed insanabile colpisce quelle difformità dell'atto o del rapporto processuale talmente gravi da incidere in modo consistente ed irreparabile sulla struttura del rapporto processuale o sui diritti delle parti, richiamando, quali norme di comparazione, le nullità previste dall'art. 179, comma 1, c.p.p., che si riferiscono ad ipotesi che rappresentano gravi lesioni di diritti costituzionalmente garantiti (art. 24 e 112 della Cost.), nonché, tra le nullità previste espressamente dalla legge, ai sensi dell'art. 179, comma 2, c.p.p., l'art. 604, comma 1, c.p.p., dove le ipotesi di nullità sono causate da gravi violazioni del diritto di difesa, e l'art. 525 c.p.p., dove la nullità è collegata alla violazione di un principio fondamentale del processo penale.

Invece, sottolinea il giudice *a quo*, la mancata decisione nel termine di dieci giorni, non lede la struttura fondamentale del processo né i diritti della parte, non risultando negata o limitata in alcun modo la difesa, né impedita l'assistenza del difensore o il compimento di atti del procedimento. Né può dirsi che la nullità sia posta a tutela dell'interesse del difensore alla retribuzione perché — anche a volerlo considerare costituzionalmente rilevante — l'ammissione ha comunque effetto dalla data dell'istanza.

L'irragionevolezza della disciplina, secondo il giudice emerge anche dal fatto che, essendo prevista la nullità per un «non atto» — per non aver provveduto anziché per aver mal provveduto — l'art. 185 c.p.p., che stabilisce gli effetti della dichiarazione di nullità, potrà essere applicato solo analogicamente, con la conseguenza che, non essendo la nullità accompagnata dall'espressa indicazione degli atti su cui si riversa, può produrre effetti non sempre riconducibili chiaramente ai principi fondamentali del processo. Infatti, se la nullità non si intende limitata al solo procedimento incidentale relativo all'ammissione al patrocinio, potrebbe estendersi ad ogni attività processuale successiva alla scadenza del termine, con conseguente rinnovazione di ogni atto, se possibile, mentre invece basterebbe prevedere che l'interessato riproponga l'istanza con efficacia retroattiva al momento della prima presentazione.

Pertanto, conclude il giudice, la norma impugnata, equiparando — rispetto alla sanzione della nullità — quella che, al più, è un'irregolarità del processo ad ipotesi comportanti ben più gravi anomalie, e, quindi, situazioni assolutamente diverse tra loro, viola l'art. 3 della Costituzione che preclude al legislatore le arbitrarie assimilazioni tra situazioni diverse, oltre che arbitrarie discriminazioni tra situazioni identiche.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

2.1. — La difesa erariale, premesso che la questione deve intendersi trasferita nei confronti dell'art. 96 del d.lgs. 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), pur entrato in vigore prima dell'ordinanza di rimessione, si sofferma sulle ragioni dell'inammissibilità, sotto il profilo del difetto di rilevanza, sostenendo che la questione non presenta il carattere di pregiudizialità necessaria ai fini della decisione da assumere nel procedimento pendente innanzi al giudice rimettente.

Il Tribunale di sorveglianza, precisa l'Avvocatura, collega la rilevanza alla valutazione del *fumus boni iuris* del ricorso per cassazione e, con la questione proposta, tende a far venir meno il *fumus*, riconosciuto esistente, nella prospettiva dell'eliminazione di un vizio del provvedimento impugnato in Cassazione — attraverso l'espunzione dall'ordinamento della norma comminatrice della nullità — al fine di negare la richiesta sospensione. In sostanza, la questione sollevata non è funzionale all'interesse dell'istante nel procedimento cautelare — che potrebbe subire

effetti irreparabili nelle more del gravame data anche la breve durata della pena da espiare — ma alla salvaguardia del provvedimento emanato dallo stesso Tribunale e impugnato in Cassazione dall'interessato, ed è strumentale non alla decisione sul procedimento cautelare ma alla decisione che dovrà adottare la Cassazione in ordine alla validità del provvedimento impugnato davanti ad essa. In conclusione, il giudizio di rilevanza oltre che contraddittorio — in quanto pur riconoscendo un *periculum in mora* per l'istante solleva la questione di costituzionalità su di una norma che è di ostacolo non all'accoglimento ma al rigetto dell'istanza cautelare — è falsato, avendo ad oggetto una norma della quale non deve fare applicazione il giudice remittente, ma la Cassazione.

2.3. — Nel merito, l'Avvocatura — premesso che l'effettività del diritto di difesa e la parità delle parti ha assunto carattere prioritario con le modifiche dell'art. 111 della Costituzione — sottolinea che la scelta della nullità da parte del legislatore risponde all'esigenza di non privare l'imputato dell'assistenza difensiva, nel periodo necessario all'accertamento della veridicità delle condizioni economiche dichiarate, evitando inerzie nell'attività difensiva. Aggiunge che la scelta non appare irragionevole, essendo volta ad un procedimento celere e ad evitare ostacoli o ritardi nell'attuazione della garanzia costituzionale prevista dall'art. 24, comma 3, della Costituzione, i cui valori trascendono la portata soggettiva e sottendono un ampio interesse generale, soprattutto per il patrocinio in materia penale, perché solo se al non abbiente sono assicurati i mezzi per difendersi trova ordinata esplicazione la potestà punitiva statale (sentenza n. 144 del 1992).

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha dichiarato, con ordinanza, non estinta la pena residua (tre mesi di reclusione) a seguito dell'esito negativo dell'affidamento in prova al servizio sociale, senza decidere, nel termine di dieci giorni dal deposito, sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Avverso questo provvedimento, il condannato ha proposto, da un lato, ricorso per cassazione deducendo, fra l'altro, la nullità assoluta dello stesso per omessa decisione sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato e, dall'altro, istanza di sospensione, ai sensi dell'art. 666, comma 7, c.p.p., dell'esecutività della ordinanza allo stesso Tribunale di sorveglianza di Palermo.

Nel corso di questo secondo giudizio il giudice adito ha sollevato, in riferimento all'articolo 3, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo del difetto di ragionevolezza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge 30 luglio 1990, n. 217, (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), nella parte in cui sanziona con la nullità assoluta ed insanabile la mancata decisione, da parte del giudice adito, sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato entro i dieci giorni dalla sua presentazione fuori udienza.

2. — Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sotto il profilo del difetto di rilevanza, sollevata dalla difesa erariale per il fatto che la questione non presenta il carattere di pregiudizialità necessaria ai fini della decisione da assumere nel procedimento pendente innanzi al giudice rimettente.

2.1. — L'eccezione è infondata.

In presenza di impugnazione, con ricorso per cassazione, dell'ordinanza di rigetto dell'istanza di estinzione della pena e di richiesta al giudice *a quo* di sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza stessa, quest'ultimo deve accertare il *fumus boni iuris* del ricorso proposto in sede di legittimità.

Pertanto, ove con tale ricorso si denunci la violazione della norma che impone al giudice di provvedere, a pena di nullità assoluta, nei dieci giorni dalla presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, la valutazione della costituzionalità della norma violata — con l'esercizio del potere-dovere di investire la Corte costituzionale della cognizione di tale questione, qualora ritenga la questione di costituzionalità non manifestamente infondata — non attiene alla fondatezza del ricorso proposto innanzi alla Corte di cassazione, ma alla sussistenza o meno di uno dei requisiti, cui è sottoposto il provvedimento di sospensione richiesto.

È, poi, evidente che l'eventuale accoglimento dell'eccezione di costituzionalità, facendo venire meno il *fumus boni iuris*, influisce sulla decisione relativa alla sospensione, mentre è irrilevante che la pronuncia del giudice delle leggi finisca per incidere anche sul giudizio di legittimità.

3. — Il giudice rimettente deduce il contrasto della norma denunciata con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo del canone della ragionevolezza, in quanto, mentre la norma costituzionale preclude al legislatore arbitrarie assimilazioni tra situazioni diverse, viene equiparata — quanto alla sanzione di nullità — quella che, al più, è una irregolarità del processo, ad ipotesi che si riferiscono a gravi lesioni di diritti costituzionalmente garantiti

(ad esempio, quelle previste dagli artt. 179, comma 1, c.p.p., 604, comma 1, c.p.p. e 525 c.p.p.). Lo stesso rimettente rileva, poi, che la norma denunciata — la quale sanziona con la nullità assoluta un «non atto» e non già un atto viziato — potrebbe produrre effetti non sempre riconducibili chiaramente ai principi fondamentali del processo, in quanto la nullità potrebbe estendersi ad ogni attività processuale successiva alla scadenza del termine, con conseguente rinnovazione di ogni atto, se possibile, mentre, invece, basterebbe prevedere che l'interessato riproponga l'istanza con efficacia retroattiva al momento della prima presentazione.

La questione non è fondata.

La disposizione censurata, al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione, era stata trasfusa, con alcune modificazioni che, peraltro, non rilevano in ordine alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, nell'art. 96, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), sul quale la questione deve intendersi quindi trasferita.

Come è noto il testo originario dell'art. 6 della legge n. 217 del 1990, prima delle modifiche apportate con la legge n. 134 del 2001, si limitava a prevedere il termine di dieci giorni per la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, senza stabilire alcuna conseguenza sull'inosservanza del termine.

Proprio l'assenza di effettive sanzioni — ove si escluda la individuazione di una responsabilità disciplinare, ai sensi dell'art. 124 c.p.p. — finiva per condurre ad una abnorme quanto frequente dilatazione dei termini stabiliti dal legislatore, così che l'istanza di ammissione al patrocinio statale riceveva una risposta assai meno tempestiva.

La protratta situazione di incertezza circa l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato determinava una inevitabile ed effettiva lesione del diritto di difesa dell'interessato, ove si tenga presente che la tardiva pronuncia sull'ammissibilità precludeva all'istante, in condizioni di indigenza, il ricorso a tutta una serie di strumenti difensivi (quali, ad esempio, l'estrazione gratuita delle copie degli atti processuali, la possibilità di nominare un consulente tecnico o di affidare la raccolta del materiale probatorio ad un investigatore privato autorizzato, con compensi anticipati dallo Stato).

Per porre rimedio a tali situazioni, con le modifiche apportate dalla legge n. 134 del 2001, l'inosservanza del termine è stata sanzionata, ai sensi dell'art. 179, comma 2, c.p.p., con la nullità assoluta degli atti compiuti successivamente al decorso del termine stesso — e non già con la nullità del «non atto» come sostiene il giudice rimettente — e tale previsione è stata trasfusa nell'art. 96 del d.lgs. n. 113 del 2002.

La previsione della nullità è finalizzata alla garanzia dell'effettività del diritto di difesa e sotto questo profilo deve escludersi l'irragionevolezza della norma che presidia, con la nullità assoluta, un'attività processuale scandita da termini a garanzia del diritto di difesa.

La questione è, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), come modificato dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 (Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), trasfuso nell'art. 96, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2002, n. 113 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Palermo con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° ottobre 2003.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 305

Ordinanza 25 settembre - 1<sup>o</sup> ottobre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Espropriazione per pubblica utilità - Espropriazione parziale di terreno agricolo - Computo dell'indennità differenziale - Limite rispetto all'importo dell'indennità dovuta in caso di esproprio totale del medesimo mappale - Mancata previsione - Denunciata irrazionalità - Questione priva di rilievo costituzionale ed erroneità del presupposto interpretativo - Manifesta inammissibilità.**

- Legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 40, legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 15 e 16 come modificati dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (combinato disposto).
- Costituzione, art. 3.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 40 legge 25 giugno 1865, n. 2359, in combinato disposto con gli artt. 15 e 16 legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come modificati dall'art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10 promosso con ordinanza del 26 aprile 2002 dalla Corte d'appello di Torino nel procedimento civile vertente tra Fabio Frisa c/ Autostrada Serravalle Milano Ponte Chiasso S.p.A., iscritta al n. 303 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di costituzione di Fabio Frisa;

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2003 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

Uditi gli avvocati Mario Marchiò e Luca Verrienti per Fabio Frisa.

Ritenuto che nel corso di causa civile iniziata da Fabio Frisa per la determinazione delle indennità di esproprio e di occupazione relativamente ad una porzione di terreno agricolo di sua proprietà, sottoposta a procedura ablatoria dalla Autostrada Serravalle Milano Ponte Chiasso s.p.a., per la realizzazione di uno svincolo autostradale, la Corte d'appello di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente al combinato disposto degli artt. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazione per causa di utilità pubblica) e 15-16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962 n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che la Corte d'appello ha rilevato:

che, avendo l'espropriazione interessato solo una parte del mappale n. 48 del locale catasto, l'indennità di esproprio va calcolata in base alla differenza fra il valore dell'intero prima dell'esproprio ed il valore della parte residua, con riferimento all'intera impresa agricola, prima e dopo l'esproprio, di cui il terreno faceva parte, e non, semplicemente, allo specifico mappale parzialmente espropriato;

che, secondo il diritto vivente, il criterio differenziale di cui all'art. 40 della legge 2359 del 1865 è applicabile anche ai terreni agricoli, e che, nel caso di specie, l'indennità va liquidata tenendo conto dell'incidenza dell'espropriazione sul valore dell'azienda agricola nel suo complesso, considerandosi, tra l'altro, i maggiori costi di conduzione determinati dallo smembramento dei terreni;

che l'indennità per l'esproprio parziale di un mappale appartenente ad un'azienda agricola si deve determinare attraverso la stima differenziale del valore dell'azienda, prima e dopo l'espropriazione;

che, diversamente, nell'ipotesi di esproprio che interessi un intero mappale, che pur partecipi funzionalmente ad una più vasta unità aziendale, l'indennità è liquidata in base al valore del suolo agricolo, commisurato al tipo di coltura cui è adibito, valore nel quale è conglobato non solo il pregio del terreno in sé considerato, ma anche il danno riflesso all'azienda nel suo complesso, ed eventualmente con ulteriore indennità a favore dell'affittuario, ovvero con la triplicazione dell'indennizzo ove il proprietario, coltivatore diretto del fondo, addivenga a cessione volontaria;

che, con riferimento alla causa in corso, il giudice rimettente ha osservato che il consulente tecnico ha stimato la differenza tra valore dell'azienda agricola prima e dopo l'esproprio in L. 99 milioni, da aggiungere ovviamente al valore della parte espropriata, cui l'attore pretende doversi cumulare la perdita dell'avviamento aziendale, riconducibile all'impossibilità tecnica di proseguire razionalmente la gestione del vivaio sulla ridotta superficie ancora disponibile e che, in via ipotetica, qualora l'espropriazione avesse interessato l'intero mappale, l'applicazione dell'art. 15 della legge n. 865 del 1971 avrebbe indotto ad una valutazione del compendio, secondo i dati forniti dal c.t.u., in L. 44,5 milioni;

che, secondo il giudice *a quo*, emerge da quanto detto che l'applicazione del diritto vivente può condurre all'anomalia di un esproprio parziale più oneroso di un esproprio totale riferito al medesimo mappale, con il risultato di dover compensare un detrimento minore in misura più elevata di un detrimento maggiore, essendo la scelta dell'espropriante, riguardo all'oggetto espropriando, vincolata alle caratteristiche tecniche dell'opera da realizzare e all'effettiva esistenza della pubblica utilità riferibile, a seconda dei casi, all'intero mappale o a una parte di esso; che l'irrazionalità del trattamento potrebbe essere evitata ove nel caso di esproprio parziale venisse posto al valore differenziale il limite massimo dell'indennizzo virtuale per il caso di esproprio totale, limite non altrimenti desumibile in via interpretativa dal sistema della legge;

che, in ordine alla rilevanza, la Corte d'appello assume che a seconda se si faccia applicazione del puro criterio del valore differenziale o dell'ipotizzato contemperamento con il limite massimo del valore espropriativo totale, si giunge a risultati diversi sotto il profilo del *quantum* da liquidare;

che sulla fattispecie non incide il d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), non applicabile alle espropriazioni già concluse;

che nel giudizio si è costituito Frisa Fabio che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza della proposta questione, motivando ampiamente su tali eccezioni con la memoria illustrativa depositata nell'imminenza della udienza.

Considerato che la Corte d'appello ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), e 15-16 legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) laddove non prevede che in caso di espropriazione parziale di terreno agricolo l'indennità differenziale riferita al complessivo pregiudizio subito

dall'intera azienda agricola non possa mai eccedere quello che sarebbe l'importo dell'indennità dovuta in caso di esproprio totale del medesimo mappale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, per ingiustificata irrazionalità nella disciplina di situazioni uguali, o quanto meno raffrontabili;

che il giudice rimettente, con scarsa chiarezza ed incompletezza nell'esposizione della fattispecie, omette del tutto i passaggi del procedimento estimatorio — per il quale si limita a richiamare la c.t.u. — e non spiega, in definitiva, perché, adottando il sistema differenziale stima un valore di L. 99 milioni, e adottando invece la somma algebrica perviene ad un risultato (L. 44,5 milioni) inferiore alla metà;

che l'irrazionalità denunciata sembra connessa all'adozione, in sede applicativa, di particolari criteri valutativi concorrenti alla formulazione del giudizio sul fatto, di non diretta derivazione legale, per cui il dubbio di legittimità costituzionale attiene in realtà a pregiudizi e inconvenienti privi di rilievo costituzionale, e dunque a materia propria dell'osservazione dei giudici di merito;

che, anche a non volere ricondurre la problematica sollevata dalla Corte d'appello di Torino alla difficoltà applicativa di mero fatto, si deve comunque rilevare l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo*, nel senso dell'obbligatorietà, discendente dal combinato disposto delle norme censurate, della stima differenziale dell'azienda, invece che della somma algebrica tra valore del fondo e perdite dell'azienda;

che una simile ordinanza è inidonea a dare valido ingresso al giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*: ordinanze nn. 50, 2, 1 del 2003; nn. 388, 261 del 2002);

che, pertanto, la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), e 15-16 legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), come modificati dall'art. 14 legge 28 gennaio 1977, n. 10, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di appello di Torino con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* FINOCCHIARO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 1° ottobre 2003.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA

N. 306

*Sentenza 1<sup>o</sup> - 3 ottobre 2003*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Oggetto del giudizio - Disposizioni regionali in tema di eleggibilità alle cariche elettive regionali - Permanente vigenza.****Rilevanza della questione - Sussistenza - Riferibilità della norma contestata alla vicenda processuale a giudizio - Motivazione non implausibile del giudice rimettente in merito.****Regione Siciliana - Elezioni - Ineleggibilità a deputato dell'Assemblea regionale dei capi servizio degli uffici statali che svolgono attività nella Regione - Lamentata indeterminazione della disposizione legislativa regionale, in contrasto con il principio del libero accesso dei cittadini, in condizioni di eguaglianza, alle cariche elettive - Non fondatezza della questione.**

- Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 8, secondo comma, n. 7.
- Costituzione, art. 51.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, n. 7, della legge Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale Siciliana), promosso con ordinanza del 6 marzo 2003 dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da Gennuso Giuseppe contro Sbona Sebastiano ed altri, iscritta al n. 291 del registro ordinanze e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, 1<sup>a</sup> serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Gennuso Giuseppe e di Sbona Sebastiano;

Udito nell'udienza pubblica del 1<sup>o</sup> luglio 2003 il giudice relatore Ugo De Siervo;

Uditi gli avvocati Girolamo Rubino e Filippo Lubrano per Gennuso Giuseppe e Giovanni Pitruzzella per Sbona Sebastiano.

*Ritenuto in fatto*

1. — La Corte di Cassazione, prima sezione civile, con ordinanza 24 gennaio 2003, iscritta al n. 291 del registro ordinanze 2003, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale Siciliana) nella parte in cui prevede l'ineleggibilità alla carica di deputato regionale dei «capi servizio ... degli uffici statali che svolgono attività nella regione» per contrasto con l'art. 51, primo comma, della Costituzione.

Premette la rimettente che Giuseppe Gennuso, primo dei non eletti nella lista avente il contrassegno «CDU» alle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale Siciliana del 24 giugno 2001, aveva proposto ricorso al Tribu-

nale di Palermo per la dichiarazione di ineleggibilità a deputato regionale di Sebastiano Sbona (dichiarato eletto), in quanto questi, sia prima che durante la candidatura, aveva ricoperto la carica di capo area della Sicilia sud orientale del settore Medicina legale dell'I.N.A.I.L., nonché svolto funzioni di direttore sanitario dello stesso istituto presso la sede di Siracusa.

Il Gennuso, a fondamento del ricorso, aveva dedotto l'ineleggibilità sotto tre profili: ai sensi dell'art. 3, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (applicabile per effetto del rinvio di cui all'art. 4 della legge 12 giugno 1984, n. 222 all'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833); ai sensi dell'art. 8, n. 7 della legge Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29; ai sensi dell'art. 10, n. 4 della medesima legge regionale.

Il Tribunale di Palermo aveva rigettato il ricorso e tale decisione era stata confermata, con sentenza del 28 giugno 2002, dalla Corte d'Appello che aveva ritenuto non applicabile nella fattispecie la causa di ineleggibilità di cui all'art. 3, comma 9, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, prevista per i dirigenti delle aziende unità sanitarie locali in quanto l'estensione, operata dall'art. 13 della legge n. 222 del 1984 ai medici degli enti previdenziali della disciplina dettata per i medici delle AA.UU.SS.LL. dall'art. 47 della legge n. 833 del 1978, si riferirebbe solo al trattamento giuridico ed economico e non potrebbe intendersi riferita anche alle cause di ineleggibilità. Il giudice d'appello aveva inoltre escluso l'applicabilità dell'art. 10, n. 4 della legge Regione Siciliana n. 29 del 1951, trattandosi di norma non più in vigore ai sensi dell'art. 13 della legge Regione Siciliana 20 giugno 1997, n. 19. Infine aveva ritenuto non applicabile la causa di ineleggibilità di cui all'art. 8, n. 7, legge Regione Siciliana n. 29 del 1951, sia perché sostanzialmente abrogata dalla legge Regione Siciliana n. 19 del 1997, sia in considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 1972 che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 108 del 1968, contenente una previsione analoga a quella dell'art. 8 della legge della Regione Siciliana.

Avverso tale decisione Gennuso aveva proposto ricorso per Cassazione ed aveva eccepito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, n. 7, legge regionale n. 29 del 1951, con riferimento agli artt. 3 e 51 Cost.

Ad avviso del giudice remittente, dei motivi di ricorso proposti sarebbe accoglibile solo quello fondato sulla causa di ineleggibilità prevista dall'art. 8, comma 2, n. 7, della legge regionale n. 29 del 1951. A questo proposito la Cassazione, richiamando una propria precedente decisione, afferma che l'art. 3 della legge regionale n. 19 del 1997, nello stabilire che le condizioni di ineleggibilità previste dagli artt. 8, 9 e 10 della legge regionale n. 29 del 1951 «rimangono regolate» dagli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 154 del 1981, avrebbe inteso «disporre che le condizioni di ineleggibilità previste dalla legge regionale restano ferme, ossia permangono («rimangono»), ma sono regolate secondo la legge statale». Conseguentemente le fattispecie di ineleggibilità, «rimangono quelle previste dalla legge regionale (sia pure, in alcuni casi trasformate in fattispecie di incompatibilità), ivi compresa» quella prevista dall'art. 8, comma 2, n. 7, «che resta causa di ineleggibilità».

Dunque, ad avviso del remittente, tale norma sarebbe applicabile nel giudizio *a quo*.

La rilevanza della questione di costituzionalità discenderebbe inoltre, ad avviso della Cassazione, dalla circostanza che di tale norma non sarebbe possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata sulla base della sentenza della Corte n. 166 del 1972 in quanto tale pronuncia faceva riferimento unicamente alla norma statale che, benché di analogo contenuto, tuttavia era diversa dalla norma regionale.

La rilevanza della questione discenderebbe infine dal fatto che, l'art. 8, nello stabilire la ineleggibilità dei «capi servizio ... degli uffici statali che svolgono attività nella regione», si riferirebbe anche agli uffici dell'INAIL, poiché il termine «statali» andrebbe inteso in senso lato, così da comprendere anche gli uffici di enti diversi dallo stato che, pur dotati di personalità giuridica, «sono definibili 'statali' o 'parastatali' in quanto completano l'organizzazione dello Stato, rispetto al quale sono direttamente strumentali, con un'organizzazione a carattere nazionale, per la realizzazione dei fini fondamentali che la Costituzione assegna alla Repubblica».

Venendo al merito della questione di costituzionalità, la Cassazione afferma la manifesta infondatezza della questione con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto, come chiarito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 134 del 1975, nelle regioni a statuto speciale sarebbero possibili regolamentazioni differenziate anche nei casi di ineleggibilità.

Con riferimento al parametro dell'art. 51 Cost., il rimettente ritiene invece la questione non manifestamente infondata. Infatti la Corte costituzionale nella sent. n. 166 del 1972 con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale l'art. 5, n. 7, della legge n. 108 del 1968, perché conteneva una causa di ineleggibilità «dai confini estrema-

mente generici ed elastici», in quanto né nella legge censurata, né in altro testo legislativo poteva essere rinvenuta la definizione di «ufficio» o «capo di un ufficio», ha affermato che la legge della Regione Siciliana n. 29 del 1951 conteneva previsione «sostanzialmente analoga» a quella censurata.

Il giudice *a quo* peraltro ricorda che successivamente a tale pronuncia è stata approvata la legge regionale 6 gennaio 1981, n. 6 che, nel disciplinare i servizi sanitari, definisce il «servizio» come l'unità organizzativa fondamentale per il conseguimento degli obiettivi dell'unità sanitaria locale, e regola le sue articolazioni e le sue funzioni.

2. — Il Gennuso, intervenuto in giudizio, ha chiesto che la questione venga dichiarata non fondata.

Anzitutto ribadisce la perdurante vigenza della norma regionale censurata, sia in quanto il legislatore regionale non avrebbe voluto una piena uniformità con la legislazione nazionale, sia in quanto la legislazione regionale in materia elettorale sarebbe prevalente rispetto a quella nazionale, stante il carattere primario della potestà legislativa riconosciuta dallo Statuto alla Regione Siciliana (come confermato anche nel parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana n. 239 del 2001).

Afferma la parte privata che né sotto il profilo oggettivo, né sotto quello soggettivo ricorrerebbero le condizioni poste dalla Corte a base della pronuncia n. 166 del 1972. Quanto al primo aspetto, la causa di ineleggibilità contenuta nella legislazione Siciliana si riferirebbe non alla nozione di «ufficio», bensì a quella di «servizio», appropriatamente definita dalla legge Regione Siciliana n. 6 del 1981.

Quanto al profilo soggettivo, concernente la definizione del ruolo e della responsabilità del capo del servizio, il d.lgs. n. 502 del 1992 definisce la nozione di struttura complessa e assegna al dirigente medico di secondo livello funzioni di direzione ed organizzazione della medesima (tale ruolo è stato ricoperto dallo Sbona, il quale rivestiva la qualifica di dirigente medico di secondo livello). Né potrebbe estendersi alla norma regionale censurata la dichiarazione di incostituzionalità della analoga previsione di cui all'art. 5 della legge n. 108 del 1968, contenuta nella sentenza n. 166 del 1962, dal momento che il nostro ordinamento non conosce l'ipotesi della dichiarazione di incostituzionalità derivata, o «addirittura analogica, di norme appartenenti a diversi plessi di legislazione».

L'art. 8, n. 7, legge regionale n. 29 del 1951, inoltre, sarebbe applicabile anche ai capi servizio degli uffici dell'INAIL, dal momento che tale ente, poiché persegue fini propri dello Stato rispetto al quale ha funzione strumentale, dovrebbe qualificarsi come ente statale, appartenente all'organizzazione amministrativa dello Stato.

3. — Lo Sbona, intervenuto in giudizio, ha chiesto preliminarmente che la questione sollevata sia dichiarata manifestamente inammissibile o infondata, dal momento che il rinvio operato dall'art. 13 della legge regionale n. 19 del 1997 alla disciplina contenuta negli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 154 del 1981, non sarebbe limitato ai soli effetti procedurali della normativa nazionali, ma comprenderebbe anche quelli sostanziali. In altri termini il legislatore regionale del 1997 avrebbe sostituito le cause di ineleggibilità previste dagli artt. 8, 9 e 10 della legge regionale n. 29 del 1951 con quelle previste dagli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 154 del 1981. Dunque la questione sarebbe inammissibile «per mancanza dell'oggetto del giudizio», poiché la norma censurata sarebbe stata abrogata. Sarebbe comunque infondata, in quanto gli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 154 del 1981 non prevedono nessuna causa di ineleggibilità per i dipendenti dell'INAIL.

Secondo questa parte privata, la questione sarebbe inoltre inammissibile o comunque infondata in base ad una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, alla luce della sentenza n. 166 del 1972. In base a tale lettura la norma impugnata sarebbe abrogata «e comunque non più operante nell'ordinamento siciliano».

Ove la Corte dovesse ritenere l'attuale vigenza dell'ipotesi di ineleggibilità prevista dagli artt. 8, 9 e 10 della legge regionale n. 29 del 1951, la questione sarebbe manifestamente inammissibile o infondata, dal momento che a differenza di quanto ritenuto dal rimettente l'INAIL non rientra tra gli uffici statali cui si riferisce l'art. 8 impugnato.

Nel merito, afferma la difesa dello Sbona che, ove si ritenesse che le ipotesi di ineleggibilità in Sicilia siano tuttora regolate dagli artt. 8, 9 e 10 della legge regionale n. 29 del 1951, l'art. 8, secondo comma, n. 7, dovrebbe ritenersi incostituzionale in riferimento all'art. 51 Cost., dal momento che pone una causa di ineleggibilità dai confini generici ed elastici, così come quella prevista dal legislatore nazionale nella legge n. 108 del 1968, dichiarata incostituzionale con la sent. n. 166 del 1972.

Le parti costituite hanno insistito nel corso della discussione orale sulle argomentazioni svolte nelle memorie scritte.

*Considerato in diritto*

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla prima sezione civile della Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe riguarda l'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale Siciliana), nella parte in cui prevede la ineleggibilità alla carica di deputato dell'Assemblea regionale dei «capi servizio ... degli uffici statali che svolgono attività nella regione» per contrasto con l'art. 51, primo comma, Cost.

Questa norma, infatti, a giudizio del giudice remittente, non determinerebbe in modo adeguato e preciso l'eccezione «al principio generale e fondamentale del libero accesso di tutti i cittadini, in condizione di eguaglianza, alle cariche elettive, sancito dall'art. 51, primo comma, Cost.». Ciò, in particolare, con riferimento al precedente costituito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 166 del 1972 che, esponendo i motivi che la inducevano a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, n. 7, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, consistenti nella inammissibilità dell'esistenza di «una causa di ineleggibilità dai confini estremamente generici ed elastici, suscettibile di essere dilatata in sede interpretativa sino a ricomprendere le situazioni più diverse», aggiungeva incidentalmente che norme del genere non sussistevano nella legislazione elettorale allora vigente, «se si prescinde da una disposizione, sostanzialmente analoga, della legge Regione Siciliana del 20 marzo 1951, n. 29».

Il giudice remittente appare consapevole che in realtà la disposizione impugnata si riferisce ai «capi servizio» e non ai «capi degli uffici», come la norma statale a suo tempo dichiarata illegittima costituzionalmente, e si pone quindi il problema, che peraltro non risolve ma sembra rinviare alla valutazione di questa Corte, se una sua adeguata specificazione, con riferimento al caso oggetto del giudizio, non possa essere derivata dalla successiva legislazione siciliana che ha determinato l'ordinamento interno dei servizi sanitari, ivi compresi i servizi dell'unità sanitaria locale.

2. — In via logicamente preliminare si pone anzitutto il problema se la disposizione impugnata sia tuttora vigente, come afferma il giudice remittente, o se essa sia stata invece abrogata ad opera del primo comma dell'art. 13 della legge 20 giugno 1997, n. 19, (Criteri per le nomine e designazioni di competenza regionale di cui all'articolo 1 della legge regionale 28 marzo 1995, n. 22. Funzionamento della Commissione paritetica (articolo 43 dello Statuto siciliano). Prima applicazione della legge 23 ottobre 1992, n. 421. Disposizioni in materia di indennità e permessi negli enti locali. Modifiche alla legge regionale 20 marzo 1951, n. 29), come sostenuto dalla sentenza appellata e dal resistente nel processo di merito, non essendo stata riprodotta questa clausola di ineleggibilità nella legge statale 23 aprile 1981, n. 154 cui appunto rinvierebbe il suddetto art. 13 della legge 20 giugno 1997, n. 19, allorché afferma che «le condizioni di eleggibilità previste nell'art. 8 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni, rimangono regolate dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 23 aprile 1981, n. 154».

Il giudice remittente sostiene invece, esplicitamente condividendo quanto motivatamente argomentato dalla prima sezione della Corte di cassazione nella sentenza 6 luglio 2002, n. 9831, che — pur dandosi «atto della imperfetta tecnica normativa seguita dal legislatore regionale» — quest'ultimo «ha inteso disporre che le condizioni di ineleggibilità previste dalla legge regionale restano ferme, ossia permangono («rimangono»), ma sono regolate secondo la legge statale». Ciò in particolare significa, ove vi sia una coincidenza fra le fattispecie della legge regionale e quelle della legge statale relative a situazioni di incompatibilità, «la trasformazione di cause di ineleggibilità, previste dalla legge regionale n. 29 del 1951 (e successive modificazioni) in cause di incompatibilità», ma anche la permanente vigenza delle residue clausole di ineleggibilità previste dalla legge regionale, «come, tra le altre, quella prevista dall'art. 8, secondo comma, n. 7, della stessa legge».

Questa interpretazione non è implausibile, così come, d'altra parte, le argomentazioni svolte dalla Sezione consultiva del Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana nel parere n. 239/2001 del 10 aprile 2001 a proposito della perdurante vigenza dell'intero titolo della legge n. 29 del 1951 (e successive modificazioni) in tema di eleggibilità anche dopo la legge costituzionale n. 2 del 2001.

3. — Un ulteriore profilo preliminare attiene alla riconducibilità del caso che ha originato la vicenda processuale alla fattispecie contemplata dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, poiché altrimenti non sussisterebbe la necessaria rilevanza della questione.

L'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge 20 marzo 1951, n. 29, infatti, si riferisce ai «capi servizio degli uffici statali che svolgono attività nella regione», allorché la vicenda processuale si riferisce ad un dirigente delle strutture periferiche dell'INAIL e non dell'amministrazione periferica dello Stato: da ciò la tesi sostenuta dal resistente

nel processo di merito secondo cui questa norma sarebbe inapplicabile, poiché l'INAIL costituirebbe un soggetto distinto dallo Stato e inoltre svolgerebbe un'attività diversa rispetto a quella delle AA.UU.SS.LL. con le quali non avrebbe alcun collegamento funzionale.

Il giudice remittente motiva in modo non implausibile la opposta opinione che «tenuto conto della evoluzione storica dell'Istituto ed anche dei compiti e delle attribuzioni ... il termine «statali» di cui all'art. 8 della legge regionale possa riferirsi anche all'I.N.A.I.L. e vada, cioè, in questo caso, inteso in senso lato»: a questo esito interpretativo di tipo estensivo contribuisce la considerazione della particolare natura degli enti cosiddetti parastatali, dei penetranti poteri di ingerenza dello Stato sulla loro organizzazione e gestione, del trasferimento intervenuto di alcune delle loro precedenti funzioni al servizio sanitario nazionale ed alle stesse regioni.

4. — Si pone dunque il problema del merito, relativo alla sufficiente determinatezza della fattispecie di ineleggibilità prevista dall'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge 20 marzo 1951, n. 29.

Rilevano, a questo proposito, non solo le ricorrenti affermazioni di questa Corte relative al fatto che le cause di ineleggibilità, per essere conformi al principio dell'art. 51 Cost., devono considerarsi di stretta interpretazione e comunque contenute entro i limiti rigorosamente necessari per il soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse (*cf.* sent. n. 132 del 2001, sent. n. 141 del 1996, sent. n. 344 del 1993, sent. n. 388 del 1991), ma anche le affermazioni contenute nella sentenza n. 166 del 1972, relative all'incostituzionalità di una causa di ineleggibilità che sia fonte di «situazioni di persistente incertezza, troppo frequenti contestazioni, soluzioni giurisprudenziali contraddittorie, che finirebbero per incrinare gravemente, in fatto, la proclamata pari capacità elettorale passiva dei cittadini», in quanto «dai confini estremamente generici ed elastici, suscettibile di essere dilatata in sede interpretativa sino a ricomprendere le situazioni più diverse».

In quest'ultima sentenza, in particolare, si rinviene un riferimento incidentale al fatto che unica disposizione analoga a quella in tale occasione dichiarata incostituzionale era allora proprio la disposizione oggi sottoposta a scrutinio di costituzionalità; da ciò in particolare la tesi sostenuta dalla parte resistente nel processo di merito secondo la quale l'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, sarebbe sicuramente incostituzionale e che addirittura la norma impugnata sarebbe abrogata «e comunque non più operante nell'ordinamento regionale siciliano».

A parte la palese infondatezza di quest'ultima tesi, che sembra prescindere dalla disciplina dell'illegittimità consequenziale di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dalla relativa giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 169 del 2003; sent. n. 322 del 2000; sent. n. 422 del 1995), il punto fondamentale è che, mentre la sentenza n. 166 del 1972 sottolineava, a sostegno della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione statale, l'inesistenza di «norme che definiscano "l'ufficio" e specificchino che cosa debba intendersi per tale, o che definiscano la nozione di "capo" di un ufficio», la diversa nozione di «capo servizio ... degli uffici statali», contenuta nella norma siciliana, già corrispondeva nei lavori preparatori della legge n. 29 del 1951 alla nozione di «alti funzionari» (si veda Atti dell'Assemblea regionale siciliana, seduta del 12 febbraio 1951, pag. 6795). Inoltre tale nozione è stata successivamente integrata, specie nel periodo più recente, da una ampia produzione normativa che ha definito analiticamente i poteri e le responsabilità della dirigenza amministrativa nella pubblica amministrazione statale ed in molti enti pubblici statali.

In effetti, il termine servizio, nell'ambito del quadro normativo a cui ci si riferisce, indica una struttura amministrativa articolata, affidata alla responsabilità di una figura dotata di poteri dirigenziali. Ai fini di cui sopra occorre tener conto delle normative organizzative che configurano le maggiori strutture amministrative. A questo riguardo, non rilevano soltanto le norme organizzative che denominano come «servizi» alcune strutture amministrative o che addirittura così definiscono le unità organizzative fondamentali, come fa il richiamato (ma inapplicabile al caso di specie) art. 5 della legge regionale Siciliana 6 gennaio 1981, n. 6 (Ordinamento interno dei servizi sanitari e attuazione del sistema informativo sanitario e dell'osservatorio epidemiologico regionale. Modifiche alla legge Regionale Siciliana 12 agosto 1980, n. 87, riguardante la istituzione delle unità sanitarie locali). Analogamente rilevano le norme che ormai in molti settori amministrativi ed in molti enti pubblici definiscono le principali strutture amministrative e la preposizione ad esse di dirigenti (ciò anche in riferimento agli enti pubblici, fra cui l'I.N.A.I.L., il cui regolamento di organizzazione è stato adottato il 1° luglio 1999 sulla base di quanto previsto dall'art. 27-*bis*, comma 2, del d.lgs. 23 febbraio 1993 n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni).

Normazioni del genere possono quindi permettere un'applicazione di disposizioni come quella di cui l'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 in conformità alla necessità che disposizioni concernenti le cause di ineleggibilità siano riferite o riferibili a categorie precisamente circoscritte.

Ovviamente la valutazione della applicabilità nel caso singolo della causa di ineleggibilità, è riservata all'apprrezzamento dell'organo giudicante.

Quanto all'ambito di discrezionalità del legislatore regionale in materia, questa Corte — nella sua ampia giurisprudenza relativa alle legislazioni delle Regioni ad autonomia particolare in tema di ineleggibilità — ha costantemente ammesso la possibilità di discipline differenziate da quelle previste a livello nazionale, pur richiamando la necessità della sussistenza di motivi adeguati e ragionevoli finalizzati alla tutela di interessi generali (fra le molte si vedano le sentenze n. 571 del 1989, n. 438 del 1994 e n. 162 del 1995).

Inoltre, per ciò che riguarda in particolare la Regione Siciliana, va ribadito che la sua competenza legislativa in materia, prevista dall'art. 3 dello Statuto, ha natura primaria ed è quindi sottoposta al solo «rispetto dei principi ricavabili dalla costituzione stessa in materia elettorale» (sent. n. 276 del 1997). Anzi, con specifico riferimento ad altra fattispecie di cui all'art. 8 della legge regionale Siciliana n. 29 del 1951, questa Corte ha già richiamato l'attenzione sul fatto che l'art. 51 Cost., riferendosi «ai «requisiti» per l'accesso alle cariche elettive, sottintende il bilanciamento di interessi, cui la relativa legislazione primaria è direttamente chiamata dalla Costituzione; bilanciamento tra il diritto individuale di elettorato passivo, da un lato, e, dall'altro lato, la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto «richiedono». Tra tali condizioni richieste all'aspirante candidato possono ben essere comprese non solo l'inesistenza di incarichi tali da determinare indebite influenze sulla *par condicio* della competizione elettorale, ma anche l'inesistenza di incarichi la cui titolarità sia ritenuta incompatibile con la candidatura in questione» (sent. n. 287 del 1997).

Queste considerazioni rendono evidente che anche sotto il particolare profilo dei limiti imposti al legislatore della Regione Siciliana deve escludersi il contrasto tra la norma oggetto del presente giudizio e l'art. 51 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, secondo comma, n. 7, della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei deputati all'Assemblea regionale Siciliana) e successive modificazioni, sollevata dalla Corte di cassazione, prima Sezione civile, in riferimento all'art. 51 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° ottobre 2003.

*Il Presidente:* CHIEPPA

*Il redattore:* DE SIERVO

*Il cancelliere:* DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 3 ottobre 2003.

*Il direttore della cancelleria:* DI PAOLA



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 agosto 2003  
(della Provincia autonoma di Trento)*

**Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie - Esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione - Attribuzione nelle Regioni ad autonomia speciale agli organi statali a competenza regionale previsti dagli statuti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata implicita estensione ad essa dei poteri sostitutivi costituzionalmente attribuiti al Governo nei confronti delle Regioni a statuto ordinario - Contrasto con la disciplina dei poteri sostitutivi contenuta nello statuto speciale e nelle norme di attuazione - Possibilità di dare alla disposizione censurata una interpretazione priva del suo contenuto maggiormente lesivo.**

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Costituzione, art. 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 87, 88 e 107; d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49 (modificato con decreto legislativo 18 dicembre 2002, n. 309), artt. 32 e seguenti; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, artt. 5 e 8.

Ricorso della Provincia autonoma di Trento, in persona del presidente della giunta provinciale *pro tempore*, autorizzato con deliberazione della giunta provinciale n. 1809 del 25 luglio 2003 (all. 1), rappresentata e difesa — come da procura speciale del 28 luglio 2003, n. di rep. 25913, rogata dal dott. Tommaso Sussarellu in qualità di ufficiale rogante della Provincia stessa (all. 2) — dell'avv. prof. Giandomenico Falcon di Padova e dall'avv. Luigi Manzi di Roma, con domicilio eletto in Roma presso lo studio dell'avv. Manzi, via Confalonieri n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - serie generale - n. 132 del 10 giugno 2003, per violazione:

degli artt. 87, 88 e 107 del d.P.R. n. 670/1972;

del d.P.R. 1° febbraio 1973, n. 49, e del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526;

dell'art. 120 Cost. e dell'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001;

per i profili e nei modi di seguito indicati.

F A T T O

I rapporti di carattere generale fra lo Stato e la Provincia autonoma di Trento trovano compiuta disciplina nello Statuto speciale e nelle norme di attuazione. In particolare, il titolo VII dello Statuto, intitolato appunto Rapporti fra Stato, Regione e Provincia, regola negli artt. 87 e 88 St. le funzioni del commissario del Governo istituito in ogni provincia autonoma; gli artt. 32 ss. del d.P.R. n. 49/1973 (modif. con d.lgs. 18 dicembre 2002, n. 309) integrano la disciplina statutaria relativa ai commissari del Governo; infine, quanto ai poteri sostitutivi dello Stato, gli artt. 5 e 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, prevedono e disciplinano i poteri sostitutivi statali ammessi.

A questa stregua, in base all'art. 5 ora ricordato «il Governo della Repubblica, per il tramite del commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alla Regione Trentino-Alto Adige e rispettivamente alle Province di Trento e Bolzano, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge 22 luglio 1975, n. 382» (per il caso «di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate»). In base all'art. 8, «il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali e provinciali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei ministri, su parere della commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione o la provincia interessata, un congruo termine per provvedere» e, «qualora l'inattività degli organi regionali o provinciali perduti dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dei predetti organi».

Al di fuori di tali ipotesi, invece, vale per la Provincia autonoma il principio di *esclusività* delle proprie funzioni. Esso permea tutta la logica dello statuto, ma trova particolare e significativa codificazione nelle norme di attuazione, e precisamente nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale nelle materie di competenza regionale o provinciale «la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione, salvi gli interventi richiesti ai sensi dell'art. 22 dello statuto medesimo». Va qui ricordato che l'art. 22 dello statuto consente al presidente della giunta provinciale di «richiedere l'intervento e l'assistenza della polizia dello Stato» per assicurare l'osservanza delle leggi e dei regolamenti.

Conviene precisare che questo principio di esclusività non comporta che non vi siano gli strumenti per fronteggiare le situazioni di emergenza, anche con l'intervento degli organi statali: le norme statutarie e di attuazione prevedono esse stesse la salvaguardia di situazioni di necessità. Precisamente, l'art. 2, comma 5, d.lgs. n. 266/1992, dopo aver stabilito il regime di separazione fra leggi statali e regionali, prevede che «restano fermi i poteri di ordinanza amministrativa diretti a provvedere a situazioni eccezionali di necessità ed urgenza, nei casi, nei modi e nei limiti previsti dall'ordinamento». Il fatto che tale norma sia contenuta nella disposizione relativa ai rapporti fra leggi statali e provinciali, come rimedio all'inapplicabilità delle leggi statali nella provincia, dimostra che nel potere di ordinanza si è ravvisato lo strumento per tutelare le necessità *primarie*, senza che occorra ricercare altri strumenti di intervento.

È chiaro, poi, che in diversi casi la necessità da fronteggiare ha fondato direttamente una competenza statale, senza dunque che possa sorgere la necessità di interventi sostitutivi. Così, l'art. 33 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 31, *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche*, prevede una competenza statale in materia di protezione civile «all'insorgere di situazioni di danno o di pericolo che per la loro natura ed estensione non possono essere fronteggiate con l'esercizio delle competenze proprie o delegate delle Province e con l'impiego delle organizzazioni di uomini e di mezzi di cui dispongono». L'art. 34 del d.P.R. in questione, poi, dispone che, ove la calamità riguardi il territorio delle Province, alla dichiarazione di catastrofe o di calamità naturale ed alla nomina del commissario chiamato a dirigere e coordinare le attività di soccorso provveda il Presidente del Consiglio (d'intesa con i presidenti delle giunte provinciali, anziché, come di regola, autonomamente).

Come noto, il potere sostitutivo statale ha trovato disciplina generale, per le regioni ordinarie, ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, attraverso il nuovo testo dell'art. 120 della Costituzione.

In base a tale disposizione, «il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali»; è poi previsto che la legge definisca «le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Tale disposizione, tuttavia, non riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dato che per l'espresso disposto dell'art. 10 della stessa legge costituzionale le disposizioni di essa si applicano anche alle Regioni speciali solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite. E sembra evidente che la previsione di un potere statale non realizza una maggiore forma di autonomia.

Le norme di legge rivolte a definire le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. sono state ora introdotte dall'art. 10 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Tale articolo dispone che «in ogni Regione a statuto ordinario il prefetto preposto all'ufficio territoriale del governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie» (comma 1), e che, «nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il rappresentante dello Stato cura in sede regionale», tra l'altro, «l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale» (comma 2, in particolare lett. *d*).

La disposizione viene così ad avere, come è naturale, lo stesso ambito di applicazione dell'art. 120, disciplinando cioè l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti delle Regioni ordinarie. Sennonché, il comma 5 aggiunge poi che «nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera *d*) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione».

Ma tale ultima disposizione risulta lesiva delle prerogative statutarie della Provincia per le seguenti ragioni di

## D I R I T T O

Come sopra illustrato, la disposizione qui impugnata prevede che, nelle regioni speciali, le funzioni concernenti l'esecuzione di provvedimenti sostitutivi del Consiglio dei ministri *ex art.* 120, comma 2, Cost. siano svolte «dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione». Essendo pacifico, anche nella giurisprudenza costituzionale, che, quando una legge parla genericamente di «regioni speciali», essa è riferibile anche alle province autonome, l'art. 10, comma 5, viene ad indicare nel commissario del Governo di Trento l'organo competente ad eseguire i provvedimenti sostitutivi adottati dal Consiglio dei ministri sulla base dell'art. 120 Cost.

Ora, qualora questa disposizione si traducesse nell'attribuzione al Governo dei poteri previsti dall'art. 120, comma 2, Cost., anche in relazione alla Provincia di Trento, essa sarebbe lesiva delle prerogative costituzionali della Provincia, in quanto da un lato estenderebbe alle regioni speciali l'ambito di applicazione di tale articolo, contro l'espressa previsione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, dall'altro istituirebbe un potere sostitutivo non previsto dallo Statuto e dalle norme di attuazione (a queste essendo rimesso solo il compito di defluire le «modalità» di svolgimento delle funzioni esecutive del commissario del Governo). Sennonché, come illustrato in narrativa, il sistema delle norme statutarie e di attuazione regola i poteri statali di intervento senza lasciare scoperti casi di reale necessità e urgenza, e tali norme operano in modo parallelo e indipendente rispetto a quelle che valgono per le regioni ordinarie. Comunque, resta fermo che i rapporti fra Stato e Provincia autonoma di Trento devono essere disciplinati dallo statuto e dalle norme di attuazione, che l'art. 120 Cost. vale solo per le regioni ordinarie e che, quindi, l'art. 10, comma 5, legge n. 131/2003 non può estendere l'applicazione dell'art. 120 Cost. alla Provincia autonoma di Trento.

Si è cercato sopra di illustrare come il sistema statuario e delle norme di attuazione disciplini compiutamente i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento della Regione e delle Province autonome, e come tale

sistema sia ampio e completo anche in relazione ai poteri sostitutivi. Ma è qui necessario sottolineare che la questione posta al centro del presente ricorso non è la precisa individuazione della ampiezza del possibile esercizio del potere sostitutivo statale, quale sia consentito ai sensi dello statuto e delle norme di attuazione, ma la verifica della legittimità costituzionale (o piuttosto, come ritiene la ricorrente Provincia, della illegittimità costituzionale) della pura e semplice estensione alle Regioni speciali — e tra esse alla Provincia di Trento — della disciplina dei poteri sostitutivi che il titolo V della parte seconda della Costituzione prevede all'art. 120, comma 2, in relazione alle Regioni a statuto ordinario.

Si vuole dire in altre parole, che persino nell'ipotesi estrema che i poteri sostitutivi dello Stato in relazione alle Regioni speciali, e in particolare in relazione alla Provincia autonoma di Trento, fossero alle fine come ambito materiale ed oggettuale perfettamente sovrapponibili con quanto previsto dall'art. 120, comma 2, Cost., rimarrebbe comunque Costituzionalmente illegittima una disposizione di legge ordinaria che estendesse direttamente alla Provincia di Trento l'applicazione della disposizione relativa alle Regioni ordinarie, anziché seguire i percorsi statutari ed attuativi propri delle relazioni tra lo Stato e la Provincia autonoma.

Ma tale ipotesi estrema non può certo dirsi qui realizzata: perché le disposizioni statutarie e di attuazione prevedono bensì diverse ipotesi di potere sostitutivo, ma non una clausola generale amplissima e sostanzialmente indeterminata quale quella che fa riferimento a mete esigenze di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

È evidente, dunque, che non si tratta di una rivendicazione puramente formale, ma della rivendicazione del regime proprio delle autonomie differenziate, ed in particolare di quello stabilito dallo statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e dalle relative disposizioni di attuazione.

Proprio in relazione a quanto ora considerato, peraltro, è possibile prospettare anche una diversa interpretazione dell'art. 10, comma 5, legge n. 131/2003. Tale disposizione, infatti, non estende esplicitamente e direttamente alla provincia autonoma di Trento i poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., ma stabilisce che «nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera d) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione».

In questi termini, la disposizione impugnata potrebbe essere intesa come rivolta non ad estendere alle Regioni speciali l'ambito di applicazione dell'art. 120, comma 2, Cost., ma come rivolta ad individuare l'organo statale competente, nelle Regioni speciali, a svolgere le funzioni esecutive dei provvedimenti sostitutivi adottati ex art. 120 Cost., qualora il potere sostitutivo spetti allo Stato sulla base di altra fonte. In questi termini, l'art. 10, comma 5, presenterebbe comunque profili di possibile illegittimità, dato che anche l'individuazione dell'organo statale competente ad eseguire i provvedimenti sostitutivi dovrebbe essere compiuta dalle norme di attuazione: ma è innegabile che verrebbe meno il suo contenuto maggiormente lesivo.

*P. Q. M.*

*La Provincia autonoma di Trento, come sopra rappresentata e difesa, chiede voglia l'eccellentissima Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, legge n. 131 del 2003, per motivi e profili illustrati nel presente ricorso.*

AVV. PROF. Giandomenico FALCON - AVV. Luigi MANZI

Padova-Roma, addì 28 luglio 2003

03C0944

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 settembre 2003*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disposizioni riguardanti il Presidente della Giunta e la Giunta regionale - Introduzione di un sistema di elezione del Presidente della Giunta sostanzialmente non diverso dal suffragio universale e diretto - Contestuale previsione che nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta subentri il Vice Presidente - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata violazione del vincolo di interdipendenza (espresso dal principio «*simul stabunt, simul cadent*») fra Presidente eletto a suffragio universale e diretto, Giunta e Consiglio regionale - Contrasto con l'obbligo costituzionalmente previsto di dimissioni della Giunta e di scioglimento del Consiglio - Violazione della riserva di legge regionale in materia elettorale.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 33.
- Costituzione, artt. 122, quinto comma, e 126, terzo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina del sistema elettorale - Previsione di un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata violazione della riserva di legge regionale in materia elettorale - Limitazione dei poteri del Consiglio regionale e dell'iniziativa popolare referendaria - Lesione del principio di democrazia diretta - Esorbitanza dall'ambito della potestà statutaria delle Regioni.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*).
- Costituzione, artt. 122, primo comma, e 123, primo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina della potestà regolamentare - Attribuzione al Consiglio regionale dell'esercizio di essa nella forma di regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciato contrasto con il dettato costituzionale che non riconosce al Consiglio regionale alcuna potestà regolamentare - Violazione del principio di separazione dei poteri.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 34, comma 1, lettera *i*), e 43.
- Costituzione, art. 121.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disposizioni sull'ordinamento amministrativo regionale - Prevista disciplina da parte della Regione del regime contrattuale dei dirigenti - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata invasione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» (rientrando in essa gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro pubblico).**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 50, comma 5.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lettera *l*).

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Disciplina della potestà normativa tributaria regionale - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Denunciata esorbitanza dall'ambito della potestà statutaria delle Regioni.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, art. 51.
- Costituzione, art. 123, primo comma.

**Statuto regionale - Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria - Ricorso governativo ex art. 123, comma secondo, Cost. - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale della deliberazione impugnata e di inibirne la promulgazione.**

- Deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria, approvata in seconda votazione il 31 luglio 2003, artt. 33, 38, comma 1, lett. *a*) ed *e*), 34, comma 1, lett. *i*), 43, comma 2, 50, comma 5, e 51.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. *l*), 121, 122, commi primo e quinto, 123, primo comma, e 126, comma terzo.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale ha il proprio domicilio in via dei Portoghesi 12, Roma, nei confronti della Regione Calabria, in persona del presidente della giunta regionale, per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dello statuto della Regione Calabria approvato dal consiglio regionale in prima deliberazione il 13 maggio 2003, in seconda deliberazione il 31 luglio 2003 e pubblicato nel supplemento straordinario del B.U.R. n. 4 del 6 agosto 2003, giunta delibera del Consiglio dei ministri 28 agosto 2003, con riguardo agli articoli 33, 38 comma 1 lettere (*a*) ed (*e*); 34 e 43 comma 2; 50 comma 5 e 51.

La Costituzione italiana, nel suo testo novellato dalle riforme del 1999 e del 2001, ha disegnato con sistematica precisione la potestà statutaria delle regioni, assoggettandola, da un lato, ad un procedimento di formazione «aggravato» dalla doppia deliberazione del Consiglio a maggioranza qualificata e dalla eventuale consultazione referendaria (sul modello delle leggi di revisione costituzionale); attribuendogli, dall'altro — insieme con l'affrancamento dell'approvazione parlamentare — una collocazione privilegiata nella gerarchia delle fonti regionali.

Il sistema così delineato dal Costituente se soddisfa appieno l'istanza autonomistica non trascura però, certo, il principio di legalità costituzionale, che riceve adeguata protezione attraverso una rigorosa delimitazione della potestà statutaria ed una specifica disciplina del sindacato di costituzionalità del suo esercizio. Sindacato che, con il presente ricorso, il Governo della Repubblica chiede a codesta Corte.

È avviso del Governo, infatti, che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Calabria abbia ecceduto dalla propria potestà statutaria in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso.

1. — L'art. 33 dello statuto viola gli artt. 122 e 126 Costituzione.

La normativa costituzionale richiamata, segnatamente l'art. 122, ultimo comma e 126, terzo comma, sanciscono un vincolo di interdipendenza fra giunta (e suo presidente eletto a suffragio universale e diretto) e consiglio. Vincolo espresso dal principio *simul stabunt, simul cadent* e che è evidentemente posto a garanzia della stabilità dell'esecutivo regionale.

Il richiamato terzo comma dell'art. 126 dispone infatti che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio».

Tale norma va letta in correlazione con l'ultimo comma dell'art. 122, il quale dispone che il presidente della giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto salvo che lo statuto regionale disponga diversamente.

Da tale combinato disposto si evince il principio che in tanto lo statuto regionale può discostarsi dal principio del *simul stabunt simul cadent* in quanto contestualmente preveda un sistema di elezione del presidente della giunta regionale diverso dal suffragio diretto (Corte cost. sent. 20 giugno 2002 n. 304).

La norma statutaria in epigrafe ha violato le regole ed il principio di cui sopra, in quanto l'art. 33 richiamato prevede che il presidente e il vice presidente della giunta regionale, indicati sulla scheda elettorale, siano votati contestualmente agli altri componenti del consiglio regionale e siano poi nominati dal consiglio nella seduta di insediamento, nella quale si approva la mozione sul programma di governo (commi 1 e 2) e che la mancata nomina del presidente e del vice presidente, indicati dal corpo elettorale, comporta lo scioglimento del consiglio regionale (comma 3).

Peraltro, viene previsto che nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del presidente della giunta regionale, subentri il vice presidente (comma 4).

La norma statutaria, quindi, dopo aver disciplinato una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale (tanto vero che specificamente prevede lo scioglimento del consiglio regionale in caso di mancata nomina del presidente e del vice presidente indicati dall'elettorato) viola però l'art. 126, terzo comma, della Costituzione nella parte in cui non prevede le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio regionale, nei casi espressamente indicati nello stesso art. 126, sostituendo a tale conseguenza il subentro del vice presidente al presidente.

La medesima norma, statutaria, inoltre, si pone in contrasto con l'art. 122 della Costituzione andando ad incidere in materia elettorale, che è materia coperta da riserva di legge regionale.

2. — L'art. 38 dello statuto, comma 1, lettere (a) ed (e) viola gli artt. 122, primo comma e 123, primo comma della Costituzione.

La norma statutaria richiamata prevede la disciplina del sistema elettorale, in particolare nella parte in cui (comma 1, lettera a) prevede un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza. Essa si pone, quindi, in contrasto con l'art. 122, primo comma della Costituzione, che demanda la definizione del sistema di elezione alla legge regionale nel quadro unitario dato dai principi fondamentali stabiliti dalla legge della Repubblica.

L'introduzione nello statuto di disposizioni in materia elettorale viola, pertanto, la riserva di legge regionale e costituisce una forte limitazione dei poteri del consiglio. Si tratta, all'evidenza, di una illegittimità che trascende il dato meramente formale, determinando un «rafforzamento» della fonte normativa lesivo del principio di democrazia diretta. A tacer d'altro, infatti, la norma avrebbe l'effetto di rendere indisponibili all'iniziativa popolare referendaria le norme elettorali, in quanto, a norma dell'art. 11 dello stesso statuto, non è ammesso referendum per l'abrogazione di norme statutarie.

La stessa disposizione risulta, altresì, eccedere la competenza regionale, in relazione all'art. 123, comma primo della Costituzione che fissa rigidamente i contenuti ed i limiti dello statuto stesso.

3. — L'art. 34 dello statuto, comma 1 lettera (i) e l'art. 43, comma 2, violano l'art. 121 della Costituzione ed il principio di separazione dei poteri.

Il combinato disposto statutario in epigrafe attribuisce al consiglio regionale l'esercizio di una potestà regolamentare nella forma di regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato in presenza di una normativa costituzionale che non riconosce (et pour cause!) alcuna potestà regolamentare al consiglio (così come nessuna potestà regolamentare è riconosciuta al Parlamento nazionale).

Non pare, infatti, potersi sostenere che quanto non è consentito al Parlamento nazionale in virtù del principio di separazione dei poteri degli organi dello Stato, possa ritenersi ammesso per quello regionale.

Tanto ciò è vero che prima dell'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, in base alle considerazioni suesposte, il Governo ha rinviato a nuovo esame dei consigli regionali numerose leggi regionali, che avevano attribuito potestà regolamentare al consiglio regionale.

4. — L'art. 50 dello statuto, comma quinto, viola l'art. 117, comma secondo, lettera 1, della Costituzione.

La norma statutaria in epigrafe sancisce una serie di principi riguardanti i dirigenti regionali e, più in generale, gli incarichi e il rapporto di lavoro dirigenziali.

Recita il testo statutario nei suoi commi 4, 5 e 6 dell'art. 50:

«4. Ai dirigenti sono attribuiti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dal presidente e dalla giunta e, limitatamente al consiglio, dal presidente e dall'ufficio di presidenza.

5. Nell'esercizio della potestà statutaria, legislativa e regolamentare, la Regione provvede a disciplinare il regime contrattuale dei dirigenti, l'attribuzione e la revoca degli incarichi, l'accertamento delle responsabilità e la comminazione delle sanzioni, nonché ad istituire il ruolo dei dirigenti della regione e il ruolo dei dirigenti del consiglio regionale.

6. Tutti gli incarichi dirigenziali devono essere formalmente conferiti entro 60 giorni dall'insediamento dei nuovi organi regionali».

Orbene, la norma afferente al regime contrattuale dei dirigenti attribuisce alla Regione competenze riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione (materia «ordinamento civile»), atteso che «gli aspetti fondamentali del rapporto privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del diritto sindacale» rientrano pacificamente nella nozione di ordinamento civile, per comune intesa di Stato e Regioni.

Non a caso nel documento approvato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome il 21 marzo 2002 si precisa che «poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, possiamo quindi concludere che, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore nazionale».

5. — L'art. 51 dello statuto viola l'art. 123, primo comma della Costituzione.

La norma statutaria in epigrafe, disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, statuisce su materie che non rientrano tra quelle che l'art. 123 della Costituzione attribuisce agli statuti regionali, e che consistono nella forma di governo e nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

Tale disposizione contrasta pertanto con il citato art. 123, primo comma della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si chiede a codesta Corte costituzionale di dichiarare la illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria impugnata nei termini sopra precisati e di inibirne la promulgazione.*

*Si esibiranno la predetta deliberazione ed estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri 28 agosto 2003.*

Roma, addì 3 settembre 2003

VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: Ignazio Francesco CARAMAZZA

03C1061

N. 27

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 15 luglio 2003  
(della Corte di appello di Milano)*

**Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese nel corso di una conferenza stampa del deputato Umberto Bossi nei confronti della dott.ssa Ersilia Carbone, giornalista - Giudizio civile per il risarcimento del danno - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte di appello di Milano, seconda sezione civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 gennaio 2000.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE

Letti gli atti e i documenti prodotti dalle parti;

Rilevato che con sentenza n. 3273/2000 il Tribunale civile di Milano ha condannato Umberto Bossi a pagare ad Ersilia Carbone la somma di Lire 20 milioni quale risarcimento danni da reato (art. 594 c.p.), oltre accessori e spese di lite;

che Umberto Bossi ha proposto appello avverso la predetta sentenza chiedendone la riforma perché emanata in difetto dei presupposti di legge, anche in relazione all'erronea valutazione della comunicazione pervenuta il 3 febbraio 2000 dalla Camera dei deputati circa l'insindacabilità *ex art. 68* della Costituzione delle espressioni per cui è causa, deliberata in data 26 gennaio 2000;

che l'appellante, in particolare, ha dedotto che il giudice di primo grado doveva uniformarsi alla delibera di insindacabilità sopra richiamata, salva la possibilità di esperire il conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale;

che l'appellata Ersilia Carbone, appellante incidentale sul *quantum*, in via subordinata ha chiesto la proposizione del conflitto di attribuzione in relazione alla delibera della Camera in oggetto;

Ritenuto che con la delibera di insindacabilità presa in data 26 gennaio 2000, in merito al doc. IV-*quater* n. 102, relativo al deputato Bossi, la Camera dei deputati non ha legittimamente esercitato il proprio potere al riguardo perché difettano nella fattispecie i presupposti di detta dichiarazione, tra i quali quello del collegamento delle opinioni espresse con la funzione parlamentare in quanto tali presupposti sono stati arbitrariamente valutati;

che, invero, come già evidenziato dal giudice di primo grado, le dichiarazioni incriminate, descritte nella relazione del CTU Realini e riportate anche nella relazione della giunta per le autorizzazioni a procedere, esulano completamente dalle funzioni parlamentari, perché espresse durante una conferenza stampa, tenutasi il 16 settembre 1996 presso la sede della Lega Nord in Milano, con invettive personali dirette nei confronti della giornalista Carbone, la cui professionalità è stata oggetto di specifica contestazione proprio nel momento in cui esercitava legittimamente la sua attività;

che, quindi, non sussiste il collegamento con la funzione parlamentare erroneamente affermato dalla Camera dei deputati con la delibera di insindacabilità in esame (vedi, sul punto, anche Corte costituzionale sent. n. 51/2002 e n. 52/2002) e che la delibera in esame interferisce illegittimamente nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria competente a giudicare sui fatti per cui è causa;

che, pertanto, occorre nella fattispecie sollevare il conflitto di attribuzione *ex art. 37* della legge n. 87/1953 al fine di ottenere dalla Corte costituzionale la dichiarazione che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti, per i quali pende in appello il giudizio civile di risarcimento danni tra le parti indicate in epigrafe, concernono opinioni espresse dal deputato Umberto Bossi nell'esercizio delle sue funzioni *ex art. 68*, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della delibera in oggetto (vedi, sul punto, anche Corte costituzionale sent. n. 265/1997, n. 129/1996 e ord. n. 177/1998);

*P. Q. M.*

*Solleva il conflitto di attribuzione in relazione alla delibera di insindacabilità di cui in narrativa — presa ex art. 68, primo comma, della Costituzione dalla Camera dei deputati il 26 gennaio 1990 — al fine di ottenere dalla Corte costituzionale, previa delibazione di ammissibilità del conflitto, la dichiarazione che non spetta alla Camera dei deputati deliberare che i fatti, per i quali pende in appello il giudizio civile di risarcimento danni tra le parti indicate in epigrafe, concernono opinioni espresse dal deputato Umberto Bossi nell'esercizio delle sue funzioni ex art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della delibera in oggetto.*

*Dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per quanto di competenza.*

*Si comunichi.*

Così deciso il 24 aprile 2002, in camera di consiglio in Milano.

IL PRESIDENTE: dott. R. ODORISIO

N. 782

*Ordinanza del 12 maggio 2003 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Torino  
sul ricorso proposto da Giani Simona contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Chieri*

**Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Dichiarazione congiunta dei redditi da parte dei coniugi - Conseguenze - Notificazione degli accertamenti in rettifica e della cartella dei pagamenti al solo marito con effetti anche nei confronti della moglie, nonché responsabilità solidale dei coniugi per il pagamento di imposta, soprattasse, pene pecuniarie e interessi iscritti a ruolo a nome del marito - Applicabilità di tali previsioni anche se (dopo la dichiarazione congiunta) sia intervenuta separazione legale o divorzio - Violazione del diritto di difesa - Irragionevolezza - Lesione del principio di capacità contributiva.**

- Legge 13 aprile 1977, n. 114, art. 17, commi; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 20.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 53, primo comma.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 3270/2002 depositato il 28 ottobre 2002, avverso cartella di pagamento n. 110200200696695 S.S.N. + IRPEF 1995;

Contro Agenzia delle entrate Ufficio Chieri, proposto dal ricorrente: Giani Simona, via Boston, 63 - 10137 Torino, difesa da: Ferraro Giorgio, Corso Francia, 30 - 10100 Torino.

F A T T O

La sig.ra Giani Simona residente a Torino, rappresentata e difesa dal rag. Giorgio Ferraro, ricorre avverso la cartella di pagamento n. 110 2002 00696695 notificata il 18 luglio 2002 contenente l'iscrizione a ruolo per l'anno 1995 IRPEF e S.S.N. pari ad euro 30.160,29. Tale cartella è conseguenza dell'avviso di accertamento notificato al sig. Mantelli Giovanni, già coniuge della ricorrente, con le modalità di cui all'art. 143 c.p.c., in data 2 agosto 2001, essendo di fatto irreperibile poiché emigrato negli Stati Uniti. Dal 5 febbraio 1995 i coniugi Giani Mantelli risiedevano separatamente in comuni diversi (Chieri e Torino), nel settembre 1996 iniziavano la pratica di separazione legale, sancita con sentenza 6 febbraio 1997, e successivamente con sentenza 15 settembre 2000, il matrimonio era sciolto ai fini civili.

L'art. 17 della legge 13 aprile 1977 n. 114 prevedeva la possibilità della dichiarazione congiunta dei coniugi non legalmente ed affettivamente separati e che l'accertamento delle maggiori imposte notificato al marito, avesse efficacia anche nei confronti della moglie la quale diventa una sorta di coobbligato solidale. Sostiene la ricorrente che *la ratio* della norma è la convivenza tra i coniugi, venuta meno nel caso *de quo*, già dal settembre 1996.

Solleva dubbi sulla legittimità costituzionale del comma 3 art. 17 legge 13 aprile 1977 n. 114 nella parte in cui non prevede che la notifica degli accertamenti in rettifica in capo al marito operi anche in presenza di coniugi legalmente ed effettivamente separati, per contrasto con artt. 3 e 24 Cost. con disparità di trattamento tra gli *ex* coniugi ai danni di quello che non è stato destinatario della notifica.

Cita giurisprudenza (Cass., I sez., 13 luglio 1999, n. 7393) secondo cui, in caso di separazione dei coniugi, l'accertamento deve essere notificato, a pena di nullità, ad entrambe le parti. In particolare la ricorrente sostiene che, l'obbligazione solidale tributaria (Corte cost. 21 gennaio 1988 n. 48) non è diversa dall'obbligazione solidale di diritto comune per cui condebitori sono portatori di capacità contributiva in posizione paritetica di fronte al fisco, al coobbligato, che non conosce le ragioni della pretesa impositiva, deve essere garantito l'esercizio del

diritto alla difesa, impossibile se la cartella, come nel caso *de quo*, contenga solo l'intimazione a pagare una somma senza alcuna possibilità di impugnazione nel merito della pretesa tributaria. Tale avviso di mora (cartella di pagamento) pone il coobbligato nella posizione di non poter contestare in alcun modo la legittimità e fondatezza della richiesta di pagamento.

La Corte costituzionale con sentenza 184/1989 ha fornito un'interpretazione della norma in questione secondo cui il coniuge, chiamato a rispondere in via solidale, può tutelare i propri diritti innanzi al giudice competente. Nel merito sostiene non sussistere alcuna debenza quanto alle pretese erariali in materia di cessione di azienda, in quanto non è stata realizzata nessuna plusvalenza. Chiede preliminarmente la sospensione dell'atto impugnato e nel merito l'annullamento dell'iscrizione a ruolo.

L'Agenzia delle entrate, Ufficio di Chieri, si costituisce ritenendo l'infondatezza delle argomentazioni della ricorrente in quanto in contrasto con la legge. Sostiene che l'accertamento effettuato nei confronti del marito riguardava una plusvalenza connessa con una cessione di azienda. Resosi definitivo l'atto per mancata impugnazione l'ufficio provvedeva all'iscrizione a ruolo a titolo definitivo, e la relativa cartella di pagamento era notificata alla moglie.

L'art. 17 commi 4 e 5 della legge n. 114/1977 stabilisce che è facoltà dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati presentare su unico modello la dichiarazione dei redditi. Tale dichiarazione congiunta comporta il collegamento dell'obbligazione tributaria dichiarata con riferimento al momento in cui la stessa è sorta. L'imputazione del maggior reddito accertato ai sensi dell'art. 17 legge n. 114/1977 deve avvenire nei confronti dei soggetti passivi d'imposta (dichiarante e coniuge). La notifica al solo marito ha rilevanza soltanto al fine di portarlo legalmente a conoscenza dei destinatari, senza mutare l'imputabilità e titolarità dei redditi accertati con la responsabilità in solido dell'altro coniuge (moglie). Sulla base anche della sentenza della Cassazione (5 aprile 2002 n. 4863) nessun profilo di lesione del diritto alla difesa è ravvisabile nella norma in questione, pertanto in conseguenza dell'accertamento del reddito, infedelmente indicato in una dichiarazione congiunta (nella fattispecie anno 1995), sussiste la responsabilità solidale dei coniugi. Chiede la conferma della legittimità dell'iscrizione a ruolo con l'avvio della procedura esecutiva nei confronti della ricorrente e la condanna alle spese.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2003, sentite le parti, la Commissione emana ordinanza con la quale accoglie l'istanza di sospensione ravvisando la sussistenza dei requisiti di legge e rinvia per la discussione nel merito all'udienza del 7 aprile 2003. A tale udienza le parti ribadiscono quanto agli atti.

## D I R I T T O

Atteso che ai fini della decisione del presente ricorso sono rilevanti i commi terzo, quarto e quinto dell'art. 17) della legge n. 137 del 13 aprile 1977 (modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) che così recitano:

«3° - Nell'ipotesi prevista nel primo comma, la notifica della cartella dei pagamenti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche iscritta nei ruoli è eseguita nei confronti del marito.

4° - Gli accertamenti in rettifica sono effettuati a nome di entrambi i coniugi e notificati a norma del comma precedente.

5° - I coniugi sono responsabili in solido per il pagamento dell'imposta, soprattasse, pene pecuniarie e interessi iscritti a ruolo a nome del marito».

Si solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della legge suindicata per contrasto con gli artt. 3, 24 e 53 Cost., nella parte in cui, nell'ipotesi in cui i coniugi siano legalmente separati o sciolti dal vincolo matrimoniale, consente all'Ufficio Tributario di provvedere alla notifica dell'atto di accertamento in rettifica e della cartella al solo marito con la responsabilità in solido dell'obbligazione tributaria in capo ad entrambi i coniugi.

La *ratio* dell'art. 17 in questione appare quella di consentire, ai coniugi di optare per un'unica dichiarazione dei redditi, e quindi, con un unico adempimento sommare le ritenute ed i crediti di imposta, evitando al coniuge

che vanta un credito di imposta attendere anni — stanti i cronici ritardi dell'amministrazione — per il rimborso, mentre l'altro coniuge, che ha un debito di imposta, deve effettuare i versamenti nei ristretti tempi di cui alla normativa sulla dichiarazione dei redditi. Il legislatore, pur considerando i due soggetti passivi (marito e moglie) distinti ed autonomi l'uno dall'altro, ha voluto, stante la particolare *affectio spiritualis* riconoscere la famiglia come un'unica entità, sotto il profilo tributario al momento della dichiarazione dei redditi, nel senso di consentire ai coniugi, fermi restando che il loro reddito è assoggettato al prelievo in modo autonomo, questa semplificazione negli adempimenti fiscali e, grazie alla somma algebrica dei debiti e crediti di imposta, un'unica liquidazione d'imposta. I commi 3 e 4 comportano che la notifica della cartella di pagamento e degli accertamenti avvenga soltanto in capo al marito.

Tale normativa è stata interpretata dalla Corte costituzionale con sentenza 12 aprile 1989 n. 184 nel senso che «sia data la possibilità al soggetto operato di avvalersi dello tutela giurisdizionale prevista dall'art. 24 della Costituzione come diritto inviolabile ... nulla vieta che la moglie, chiamata a rispondere in via solidale, possa tutelare i propri diritti dell'avviso di mora nei propri confronti, nel caso in cui venga per la prima volta, attraverso tale notifica, a legale conoscenza della pretesa avanzata dall'amministrazione finanziaria in via solidale e ciò, eventualmente, anche per contestare nel merito l'obbligazione tributaria del coniuge, proponendo, attraverso l'impugnativa dell'avviso di mora, gravame avverso l'accertamento operato nei confronti del marito».

Con tale sentenza la Corte costituzionale sottrae dalla decadenza dell'impugnativa il coniuge che, incolpevolmente non sia venuta a conoscenza dell'avviso di accertamento. Va però osservato come il diritto alla difesa non sia sufficientemente tutelato. Infatti pur nell'interpretazione data dal giudice delle Leggi, la moglie può, sia pure tardivamente, contestare la pretesa tributaria su fatti ed atti imputabili esclusivamente al marito, nel caso *de quo* una cessione di azienda, di cui, essendo in regime di separazione dei beni, la stessa non ne è assolutamente a conoscenza.

Non siamo in presenza di soci di una s.n.c. o soci accomandatari di una s.a.s i quali, ai sensi di legge hanno il diritto e la facoltà di prendere visione dei documenti e dei libri sociali, e, in qualità di amministratori, il potere di prendere decisioni a nome e per conto della società. La moglie, cui può essere forse imputata la leggerezza di avere optato per la dichiarazione congiunta, le cui conseguenze sono a conoscenza certamente degli addetti ai lavori, ma non del normale contribuente, è tenuta a ricostruire dati contabili e documenti fiscalmente rilevanti, senza avere accesso a tutto ciò, poiché non nella sua disponibilità materiale e giuridica.

L'irragionevolezza della legge emerge in tutta evidenza quando l'accertamento sia intervenuto in presenza di una separazione legale o addirittura scioglimento del matrimonio ai fini civile. La legge riconosce che il legame familiare non esiste più o che comunque c'è una totale separazione dei coniugi, ma per una sorta di retaggio del precedente vincolo familiare, la moglie separata o l'ex moglie per evitare di dover pagare, per fatti a lei non imputabili, deve difendersi ed instaurare un contenzioso senza avere gli strumenti conoscitivi, con violazione del diritto alla difesa sancito dall'art. 24 Cost. Quanto alla responsabilità in solido dei coniugi, a giudizio di questa Commissione, come peraltro già adombrato dalla ricorrente, anche se non formalmente sollevato, sussiste violazione dell'art. 53 primo comma Cost. relativo al principio di capacità contributiva e dell'art. 3 Cost. relativo al principio di uguaglianza. Questa Commissione è a conoscenza che la Corte costituzionale ha dichiarata manifestamente infondata tale questione sia con ordinanza n. 316/1987 che con sentenza 184/1989 (citata), ma, fermo restando che è riproponibile la questione di legittimità costituzionale di una legge, sussistono argomenti che fanno ritenere a questo giudice rimettente che il rilievo di illegittimità costituzionale non sia infondato, quando crea una fascia di aggravio ingiustificato e manifestamente discriminatorio, in palese violazione dei principi di uguaglianza e di capacità contributiva.

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale (sentenza n. 143, 4 maggio 1995 «la capacità contributiva, quale idoneità alla obbligazione di imposta, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposizione è collegata, va, in linea di principio, ravvisata in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della arbitrarietà ed irrazionalità», *idem* (Corte cost. n. 156, 21 maggio 2001). «È costante nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo la quale rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza».

È ben vero che la Corte costituzionale ha ritenuto (sentenza 184/1989) che la valutazione sulla scelta della dichiarazione congiunta, con la conseguente solidarietà dei dichiaranti, spetta esclusivamente al legislatore senza essere per questo irragionevole e che «il collegamento con la capacità contributiva non escluda che la legge possa stabilire prestazioni tributarie solidali a carico, oltreché del debitore principale, anche di altri soggetti, comunque non estranei alla posizione giuridica cui inerisce il rapporto tributario».

Nel caso *de quo* i coniugi, in regime di separazione dei beni hanno optato per la dichiarazione congiunta, dopo pochi mesi si sono separati sino a giungere alla separazione legale e successivamente il matrimonio è stato sciolto ai fini civili. Se la norma impugnata può avere una sua *ratio* in costanza di matrimonio, ossia in presenza dell'unione spirituale ed affettiva della famiglia, in cui si condividono valori ed esperienze comuni in una casa coniugale, quale senso può avere che la moglie, separata o divorziata, sia tenuta a distanza di anni a rispondere di obbligazioni tributarie del marito, nel caso di specie irreperibile da anni con notifiche effettuate *ex art.* 143 c.p.c., di cui la medesima non è assolutamente a conoscenza. Si tratta di una specie di nemesi fiscale, per cui la moglie, avendo un anno incautamente optato per una dichiarazione congiunta, dovrà, sino alla fine della sua vita, rispondere dei debiti di un marito separato o di un *ex* marito. La Pubblica amministrazione, incapace di esigere ed ottenere i versamenti di quanto accertato in capo al contribuente (marito), si rivale sulla moglie la quale è totalmente estranea alle fattispecie incriminate.

Sotto il profilo della ragionevolezza e della logicità, non può certo sostenersi l'esistenza di una capacità contributiva (art. 53 Cost. primo comma) in capo alla moglie, la quale era estranea alla posizione giuridica del marito che agiva in regime di separazione dei beni. In caso contrario sussisterebbe una sorta di responsabilità oggettiva, sanzionata a carico della moglie per il solo fatto di avere optato per la dichiarazione congiunta, in totale assenza di un presupposto economico o di fatti espressivi della capacità contributiva. A meno che si voglia ritenere che il vincolo matrimoniale, attenuato in conseguenza della separazione legale o addirittura sciolto, possa valere per sempre, in presenza di una dichiarazione congiunta, come fatto rivelatore di capacità contributiva.

*P. Q. M.*

*Atteso che l'art. 17 commi terzo, quarto e quinto dell'art. 17 della legge 13 aprile 1977 n. 114 è rilevante ai fini della decisione del ricorso in epigrafe, la Commissione solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, in quanto non manifestatamente infondata, dell'art. 17, terzo, quarto e quinto comma della legge 13 aprile 1977 n. 114 (modificazioni alla disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche) alla parte in cui stabilisce che l'avviso di accertamento in rettifica e la cartella dei pagamenti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche notificati in capo al marito siano efficaci nei confronti della moglie quand'anche sia intervenuta sentenza di separazione legale o da scioglimento del matrimonio ai fini civili, e che i coniugi siano responsabili in solido per il pagamento dell'imposta, soprattutto pene pecuniarie e interessi iscritti a ruolo a nome del marito pur nell'ipotesi che la moglie sia legalmente separata o divorziata.*

*Ordina:*

*la sospensione del processo;*

*la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*la notifica a cura della segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato.*

Torino, addì 7 aprile 2003

*Il Presidente:* CERVETTI

*Il relatore:* BOLLA

N. 783

*Ordinanza del 3 luglio 2003 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Sassari  
sull'istanza proposta da Serra Pietro*

**Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Modifiche normative - Disposizioni transitorie - Inapplicabilità delle nuove norme ai condannati per reati compresi nel testo previgente dell'art. 4-bis, comma 1, primo periodo, della legge n. 354/1975 e commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 306/1992 - Mancata previsione - Violazione del principio di eguaglianza (per la diversità di regime tra gli autori dei reati già compresi nel vecchio testo e i condannati per i delitti inseriti a seguito della novella).**

- Legge 23 dicembre 2002, n. 279, art. 4, comma 1.
- Costituzione, art. 3.

## IL TRIBUNALE

Emette la seguente ordinanza nel procedimento di sorveglianza relativo alla istanza di affidamento in prova ai servizi sociali e di ammissione al regime della semilibertà in relazione alla pena di cui a provvedimento di cumulo Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Cagliari, Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Roma n. 101/89 RES (condanna ad anni 30 e mesi 5 di reclusione per sequestro di persona a scopo di estorsione, furto aggravato, detenzione e porto abusivo di armi, decorrenza 9 febbraio 1980, fine pena 22 maggio 2004);

Nei confronti di Serra Pietro, nato a Nuoro il 30 settembre 1953, residente/detenuto in C.R. Mamone.

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza sopra specificato;

Verificata la regolarità delle comunicazioni e delle notificazioni degli avvisi al rappresentante del p.m. all'interessato ed al difensore;

Considerate le risultanze delle documentazioni acquisite, degli accertamenti svolti, della trattazione e della discussione di cui al separato processo verbale;

Udite le conclusioni (parere contrario) del rappresentante del p.m., dott. Mossa e del difensore;

## O S S E R V A

Il Serra ha proposto istanza di semilibertà e di affidamento in prova ai servizi sociali in relazione ad un provvedimento di cumulo che indicava una pena di anni 30 e mesi 5 di reclusione della quale residua da scontare meno di un anno.

La pena in espiazione si riferisce interamente ai reati compresi nell'elenco di cui all'art. 4-bis o.p., comma 1, prima parte, poiché le tre condanne subite per sequestro di persona furono contenute nei limiti di pena indicati dalla norma moderatrice dell'art. 78 c.p. e, pertanto, l'intera pena deve ritenersi riferita ai reati c.d. assolutamente ostativi l'ammissione ai benefici penitenziari.

Non risulta infatti, da altre decisioni giudiziarie, che sia intervenuto nei confronti del Serra l'accertamento dello *status* di collaboratore di giustizia né che siano state accertate nei suoi confronti fattispecie alternative alla collaborazione.

In particolare questo tribunale di sorveglianza, con ordinanza del 27 gennaio 2000, ha escluso la possibilità che il Serra si trovasse nelle condizioni richieste per l'applicazione dell'art. 58-ter o.p.

Con la medesima ordinanza il tribunale ha accolto il reclamo avverso il diniego del permesso premio poiché ha ritenuto, sulla scorta dell'insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 137/1999), che il detenuto avesse raggiunto, già all'entrata in vigore della normativa restrittiva (giugno 1992), un grado di rieducazione adeguato al beneficio penitenziario minimo, con motivazione, però, che porta ad escludere che il medesimo grado di rieducazione raggiunto fosse anche adeguato a benefici penitenziari ulteriori.

Inoltre non è possibile effettuare il cosiddetto scioglimento del cumulo delle condanne al fine di considerare espiata la parte di pena riferibile al reato ostativo poiché, per le considerazioni più sopra espresse, l'intera pena in esecuzione si riferisce a reati ostativi.

L'istanza è dunque inammissibile non potendo trovare accoglimento neppure l'interpretazione proposta dalla difesa la quale ha, con argomentazioni pregevoli ma non condivisibili, fatto perno sulla funzione rieducativa della pena cosicché apparirebbe costituzionalmente orientata l'interpretazione dell'art. 4-*bis* o.p., prima parte, che tenesse conto dei progressi compiuti dal detenuto nell'aderire al programma di trattamento. Ma a ragionare in tal modo si forzerebbe il dato letterale della norma cardine della disciplina di rigore che, introducendo una presunzione relativa di pericolosità sociale, considera assolutamente ostativa all'ammissione dei benefici penitenziari la commissione, anche in data anteriore all'entrata in vigore della legge, di taluni reati di grave allarme sociale. Infatti per superiore tale ostacolo normativo il legislatore ha individuato, quale unica strada, percorribile, quella della collaborazione (effettiva, impossibile o inesigibile) o quella, indicata dalla giurisprudenza costituzionale, dell'accertamento del grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto al momento della introduzione dei divieti.

Nessuna altra via è percorribile in chiave interpretativa, neppure quella che ha indicato la difesa, che salvaguarderebbe la progressione nel trattamento compiuta dal condannato che ambisce ad ottenere i benefici penitenziari. Infatti la Corte costituzionale ha, a più riprese, introdotto correttivi al meccanismo monolitico dell'art. 4-*bis* o.p., in virtù del principio, di rilevanza costituzionale, della non regressione nel trattamento penitenziario, ma non ha mai sancito il principio di progressione nel trattamento penitenziario valido per tutti i condannati atteso che, per coloro che si sono macchiati dei reati più gravi, il trattamento previsto dall'ordinamento è, per scelta del legislatore, esclusivamente quello intramurario.

Le pronunce della Consulta sono state recepite ed inserite, con la legge 23 dicembre 2002 n. 279, nel testo novellato dell'art. 4-*bis* o.p. che prevede nuove figure di reati assolutamente ostativi (delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, delitti di riduzione in schiavitù e tratta e alienazione di schiavi) e che introduce le figure della collaborazione impossibile per integrale accertamento dei fatti e per la limitata partecipazione al delitto.

Inoltre l'art. 4, comma 1, della legge citata stabilisce che, per le nuove figure di reati ostativi, la presunzione legale di pericolosità sociale sia efficace esclusivamente nei confronti di coloro che abbiano commesso tali reati dopo l'entrata in vigore della legge sancendo così l'irretroattività della norma sfavorevole.

Prendendo spunto dalla previsione espressa di irretroattività della norma la difesa del detenuto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* o.p. nuova formulazione per contrasto con gli artt. 3, 25, comma 2 e 27, comma 3 della Carta costituzionale.

In particolare, afferma la difesa, la nuova norma si pone in contrasto con l'art. 3 cost. perché introduce indebite disparità di trattamento tra condannati per reati di pari allarme sociale. Infatti sancendo, correttamente secondo la difesa del condannato, l'irretroattività delle disposizioni che precludono l'accesso ai benefici per coloro che si siano macchiati di delitti in materia di terrorismo e di schiavitù crea una irragionevole differenziazione nel trattamento tra coloro che sono stati condannati per i reati prima compresi nel catalogo di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, prima parte (associati di stampo mafioso o per traffico di droga e sequestratori a scopo di estorsione) che sono colpiti dalle preclusioni del 4-*bis* o.p. indipendentemente dalla data di commissione del reato e coloro che, invece, che hanno commesso i nuovi reati ostativi prima dell'entrata in vigore della norma che vengono esclusi dall'applicazione della normativa di rigore.

Inoltre la difesa del Serra ribadisce le considerazioni, già da più parti formulate, relative alla supposta contrarietà della normativa restrittiva introdotta nel giugno del 1992 con le disposizioni degli artt. 25, comma 2 e 27, comma 3, Cost., ma sempre respinte dalla Corte costituzionale per manifesta infondatezza della questione.

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal detenuto, limitatamente al profilo riguardante la contrarietà dell'art. 4-*bis* o.p. con il principio di uguaglianza contenuto nell'art. 3 Cost., presenta nel caso in esame, secondo questo Collegio, entrambi i profili di rilevanza e di non manifesta infondatezza.

Sotto il profilo della rilevanza, infatti, occorre rilevare come il Serra, detenuto sin dal 1980, debba ancora scontare circa 11 mesi di reclusione e, pertanto, sia stata espiata la quota di pena richiesta dall'art. 50 o.p. per l'ammissione alla semilibertà e la pena residua sia contenuta nei limiti indicati dall'art. 47 o.p. per l'accesso all'affidamento in prova al servizio sociale.

Inoltre il detenuto è stato ammesso al beneficio penitenziario minimo sin dal gennaio del 2000 ed ha convenientemente sfruttato le opportunità trattamentali che gli sono state sinora offerte. Potrebbe quindi accedere alle misure alternative richieste che sono state inserite nel programma di trattamento redatto dagli esperti della C.C. di Nuoro fin dall'ottobre del 2001.

Infine non risultano accertati collegamenti attuali con la criminalità organizzata o eversiva.

Sotto il secondo profilo da esaminare la questione appare non manifestamente infondata.

La riforma introdotta con la legge n. 279/2002 ripropone — ampliando la tipologia dei reati ostativi di prima fascia — un trattamento differenziato a carico dei condannati per reati di criminalità organizzata o comunque di elevato allarme sociale.

Appare però immotivata la differenza di regime che si viene a creare tra gli autori dei reati già compresi nel vecchio testo ed i condannati per delitti inseriti nell'art. 4-*bis* o.p. a seguito della novella. Infatti per i primi la norma è applicabile anche nell'ipotesi di reati commessi prima della riforma del 1992, mentre per i secondi sussiste lo sbarramento dell'art. 4, comma 1, legge n. 279/2002.

Il legislatore nel dettare quest'ultima disposizione, la quale nel caso di specie viene assunta come *tertium comparationis*, ha ritenuto di prevedere espressamente il principio della irretroattività solo rispetto alle nuove fattispecie contemplate dalla prima parte del primo comma dell'art. 4-*bis* o.p.

È evidente che seppur il legislatore sia libero nell'individuare le categorie dei reati ad elevato allarme sociale ed i corrispondenti regimi di esecuzione delle pene che si riferiscono a tali reati, tuttavia, nell'effettuare tali scelte, non può sottrarsi al principio di ragionevolezza che è sotteso al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

In sostanza il principio di uguaglianza esprime un giudizio di relazione tra più situazioni e poiché ogni disciplina innovando l'ordinamento introduce delle distinzioni, la disamina della conformità di una norma all'art. 3 Cost. non può che incentrarsi sulla ragione della distinzione.

Il giudizio di uguaglianza diviene, quindi, un giudizio di ragionevolezza vale a dire un apprezzamento di conformità tra la regola e la *ratio* ad essa sottesa.

Nel caso in esame sembra che il legislatore, reputando la modifica legislativa una sorta di *reformatio in peius* del trattamento penitenziario dei condannati per i nuovi reati ostativi contemplati dall'art. 4-*bis* o.p., abbia voluto espressamente escluderne l'applicazione ai fatti commessi in epoca antecedente la sua entrata in vigore.

Semberebbe, quindi, che la *ratio* della norma si identifichi, o quanto meno, si ispiri al principio in base al quale il condannato non può veder aggravata la punizione prevista dall'ordinamento in base ad una legge emanata successivamente alla sua condotta criminale.

Ma se così è, questo principio dovrebbe valere anche per i delitti ostativi già contemplati dall'art. 4-*bis* o.p. ovviamente per quanto attiene ai reati consumati prima dell'entrata in vigore della riforma del 1992.

Vero è che solo una situazione più tranquillizzante sotto il profilo dell'ordine pubblico e della lotta alla criminalità organizzata ha consentito attualmente una opzione diversa rispetto a quella adottata dal legislatore del 1992; il che, però, non può giustificare una disparità di trattamento: ogni disposizione deve presentare una ragione obbiettiva la quale sia avulsa dai motivi storicamente contingenti che possono aver indotto il legislatore a formulare una specifica opzione.

Ci si chiede peraltro se nel dettare la norma in esame il legislatore abbia ritenuto di adottare solo una scelta di politica criminale nel caso concreto o se invece abbia condiviso quell'orientamento secondo cui il principio di irretroattività della norma penale incriminatrice già disciplinato dall'art. 2 c.p. e quindi assunto a rango costituzionale in virtù dell'art. 25, comma 2, Cost., vada riferito non solo alle norme che disciplinano le fattispecie astratte di reato e le conseguenze sanzionatorie ma anche a tutte quelle che formano il diritto dell'esecuzione della pena.

Qualunque sia la risposta a questo quesito, resta l'irragionevole disparità di trattamento. Né vale rilevare che si tratta di condannato per reati diversi.

In primo luogo non vi è alcun dato obbiettivo su cui fondare una presunta maggiore pericolosità sociale degli autori dei delitti già ricompresi nel c.d. primo gruppo dell'art. 4-*bis* o.p. rispetto ai detenuti per i reati specificati

dall'art. 4 comma 1 della novella (forse che la riduzione in schiavitù punibile nel massimo con quindici anni di reclusione è meno grave dell'associazione di tipo mafioso sanzionata — nell'ipotesi di semplice partecipazione — con una pena nel massimo a sei anni?).

E comunque anche se si volessero adottare dei «distinguo» sotto il profilo della pericolosità non avrebbe alcun senso prevedere degli effetti differenti solo in ordine all'epoca dell'entrata in vigore della norma.

Infatti, se si prendono le mosse dalle decisioni del Giudice delle leggi in materia di irretroattività dell'art. 4-bis o.p., con le quali si è affermato il principio della aderenza dell'art. 4-bis o.p. al dettato costituzionale perchè introduttivo di un mero criterio interpretativo (la non collaborazione è indice del persistere della pericolosità sociale dell'autore di reati gravissimi) e non di una norma penale sfavorevole, non si comprendono le ragioni che hanno indotto il legislatore del 2002 ad introdurre la clausola di non retroattività della norma sfavorevole realizzando così una irragionevole disparità di trattamento non solo tra autori di reati diversi ma anche tra gli autori dei medesimi fatti di reato, disparità, quest'ultima, fondata sul momento di commissione del reato e non giustificata alla luce delle ricordate decisioni della Corte costituzionale.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte questo Collegio reputa rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, legge 23 dicembre 2002, n. 279, nella parte in cui non prevede che le disposizioni dell'art. 1 della legge citata non si applichino ai detenuti per i reati già compresi nel testo previgente dell'art. 4-bis, comma 1, prima parte o.p. e commessi prima dell'entrata in vigore del d.l. 8 giugno 1992, n. 306 (delitti posti in essere avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo nonché delitti di cui agli artt. 416-bis e 630 c.p., 291-quater del T.U. approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 3 e art. 74, d.P.R. 309/1990).

Di conseguenza, conformemente al dettato costituzionale ed alla legge n. 87/1953, questo tribunale ritiene necessario investire della questione la Corte costituzionale cui gli atti devono essere trasmessi previa sospensione del procedimento in corso.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 3 e 104 Cost., 23, legge n. 87/1953, 1 e 4 della legge 23 dicembre 2002, n. 279, 666, 678 c.p.p.;*

*Dichiara con riferimento all'art. 3 della Costituzione rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1 della legge 23 dicembre 2002, n. 279, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui all'art. 1 legge citata non si applichino ai condannati per i reati già compresi nel testo previgente dell'art. 4-bis, comma 1, primo periodo della legge 26 luglio 1975, n. 354 e commessi prima dell'entrata in vigore del legge 8 giugno 1992 n. 306 (delitti posti in essere avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo nonché delitti di cui agli artt. 416-bis e 630 c.p., 291-quater del T.U. approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 e art. 74 d.P.R. 309/1990).*

*Dispone la trasmissione degli atti del presente procedimento alla Corte costituzionale per la decisione relativa alla citata censura di incostituzionalità.*

*Ordina sospendersi il procedimento in corso mandando alla cancelleria per gli adempimenti di competenza e per la comunicazione della presente ordinanza al Procuratore generale presso la Corte di appello di Sassari, al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti di Camera e Senato.*

Così deciso in Sassari, il 19 giugno 2003

*Il presidente: DEIANA*

*Il giudice estensore: DE MAGISTRIS*

N. 784

*Ordinanza del 17 luglio 2003 emessa dal Tribunale di Torre Annunziata  
nel procedimento penale a carico di Montefusco Nicola*

**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Disciplina transitoria concernente la possibilità, per i procedimenti in corso di dibattimento (nei quali risulti decorso il termine di cui all'art. 446, comma 1, cod. proc. pen.), di formulare la richiesta di cui all'art. 444, cod. proc. pen., come novelato, e di chiedere la sospensione del dibattimento per valutare l'opportunità della richiesta - Applicabilità ai procedimenti pendenti introdotti, ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., da citazione diretta - Preclusione - Violazione del principio di ragionevolezza sotto diversi profili - Lesione del diritto di difesa.**

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 2408/2002 a carico di Montefusco Nicola, all'udienza del 17 luglio 2003 ha pronunciato e notificato alle parti mediante lettura la seguente ordinanza.

Questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 e 2 della legge 12 giugno 2003, n. 134, per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non include i giudizi instaurati ai sensi dell'art. 550 c.p.p., tra i procedimenti in corso per i quali è possibile formulare la richiesta di cui all'art. 444 c.p.p., come modificato dalla citata legge, ovvero chiedere la sospensione del dibattimento per valutare l'opportunità di tale richiesta.

Premesso in fatto che l'imputato Montefusco Nicola, imputato dei reati di cui agli artt. 81 c.p.v., 648, 477 e 482 c.p., è stato citato a giudizio con decreto emesso dal pubblico ministero presso il Tribunale di Torre Annunziata in data 11 ottobre 2002;

che all'udienza del 10 luglio 2003, preliminarmente, il difensore ha formulato richiesta di sospensione del procedimento *ex art. 5, comma 2, legge n. 134/2003* al fine di valutare l'opportunità di accedere al rito alternativo del patteggiamento c.d. allargato;

che sulla richiesta difensiva il giudice si è riservato di decidere;

## O S S E R V A

La sospensione del procedimento invocata dalla difesa dell'imputato è stata, come anticipato in premessa, introdotta dall'art. 5 della legge 12 giugno 2003, n. 134 che, nella parte d'interesse, stabilisce:

Comma 1.

«L'imputato, o il suo difensore munito di procura speciale, e il pubblico ministero, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della presente legge, in cui sia prevista la loro partecipazione, possono formulare la richiesta di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, come modificato dalla presente legge, anche nei processi penali in corso di dibattimento nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, del codice di procedura penale, e ciò anche quando sia già stata presentata tale richiesta, ma vi sia stato il dissenso da parte del pubblico ministero o la richiesta sia stata rigettata da parte del giudice, e sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente.»

Comma 2.

«Su richiesta dell'imputato il dibattimento è sospeso per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta e durante tale periodo sono sospesi i termini di prescrizione e di custodia cautelare.».

Questo giudice dubita della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, pertanto, la questione viene rilevata d'ufficio ai sensi del terzo comma dell'art. 23, legge 11 marzo 1957, n. 87.

La norma infatti non appare ragionevole in relazione al disposto del comma 1 che nel consentire di formulare o rinnovare la richiesta di applicazione della pena concordata tra le parti, richiama i termini di cui all'art. 446 c.p.p., omettendo di considerare che in esso non sono indicati i termini per la richiesta di applicazione di pena con riferimento ai procedimenti c.d. a citazione diretta da parte dell'ufficio del pubblico ministero (art. 550 c.p.p.) sicché agli imputati in «tali procedimenti sarebbe ingiustificatamente ed illogicamente preclusa la possibilità, pur riconosciuta nei casi di giudizi a seguito di udienza preliminare, direttissimi ed immediati, di far ricorso alla disciplina transitoria introdotta dalla legge n. 134/2003.

Conseguentemente il comma 2 del medesimo art. 5 non consente agli imputati suddetti di avvalersi della sospensione del procedimento al fine di valutare l'opportunità di accedere al rito alternativo.

La questione rileva per il carattere preliminare della facoltà di richiedere la sospensione del procedimento rispetto alla successiva e solo eventuale formulazione dell'istanza di patteggiamento.

Una declaratoria di inammissibilità della richiesta, fondata sulla inapplicabilità della disciplina transitoria dettata dall'art. 5, legge n. 134/2003, ai procedimenti in corso instaurati nelle forme di cui all'art. 550 c.p.p., rappresenterebbe una definitiva preclusione per gli imputati di usufruire del termine — indicato in un minimo di quarantacinque giorni — per valutare l'opportunità di accedere al rito alternativo e, quel che è più grave, di beneficiare dei vantaggi conseguenti ad una definizione del procedimento a loro carico mediante l'applicazione di una pena concordata, tra questi, in primo luogo, una sensibile riduzione del *quantum* di pena.

In sostanza l'art. 5, comma 1 della legge n. 134/2003, indica i termini decadenziali per la proposizione dell'istanza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., esclusivamente con riferimento ai procedimenti per i quali sia prevista l'udienza preliminare, per quelli incardinati con giudizio direttissimo e per quelli introdotti nelle forme del giudizio immediato. Nulla dispone con riferimento al termine per la richiesta di patteggiamento nei giudizi a citazione diretta.

Per questi ultimi, infatti, la previsione è contenuta nell'art. 555, secondo comma c.p.p. — non menzionato nel comma 1 dell'art. 5 — che prevede la possibilità di avanzare la richiesta di giudizio abbreviato o di patteggiamento fino a quando non sia intervenuta la dichiarazione di apertura del dibattimento.

La disciplina dettata dall'art. 5 della citata legge si caratterizza per alcune peculiarità che valgono a distinguere tanto dalla disciplina precedente che dalla nuova, i suoi contenuti, dunque, proprio perché tali da integrare una *novatio* in sé eccezionale e dal carattere naturalmente temporaneo, sono di stretta interpretazione e destinati a qualificarsi per la circoscritta efficacia nel tempo, essendo volti a regolamentare un limitato numero di situazioni pendenti.

La previsione di una sospensione del procedimento a richiesta dell'imputato per valutare l'opportunità di accedere al rito premiale ha i connotati tipici della disposizione transitoria con le inevitabili conseguenze in termini di eccezionalità e di stretta interpretazione sicché può affermarsene l'operatività solo in presenza delle univoche ed espresse condizioni indicate nel comma 1 del medesimo art. 5 e al di fuori di qualsiasi interpretazione analogica.

L'eccezionalità della rimessione nel termine per la richiesta di applicazione di pena in tutti i processi nei quali sia in corso il dibattimento non consente dunque una interpretazione analogica che ne determini l'operatività anche con riferimento ai procedimenti pendenti introdotti da citazione diretta a giudizio poiché non espressamente richiamati e non compresi nella previsione dell'art. 446 c.p.p.

L'ostacolo normativo non appare superabile in via interpretativa, resta dunque da chiedersi se il riferimento del legislatore ai soli casi richiamati dall'art. 446, comma 1 c.p.p., sia frutto di una scelta specifica e se essa appaia ragionevole alla stregua di quelle espresse in casi simili.

La limitazione operata dal legislatore con l'art. 5, comma 4 ai soli procedimenti pendenti di cui alle categorie richiamate dall'art. 446, primo comma c.p.p., appare affetta da irragionevolezza sia perché intrinsecamente contraddittoria, sia perché immotivatamente distonica rispetto a previsioni normative pregresse intervenute con analoga finalità deflattiva, sia infine perché introduttiva di evidenti e non giustificate disparità di trattamento tra posizioni omogenee.

L'esclusione delle ipotesi di giudizi instaurati ai sensi dell'art. 550 c.p.p., è ingiustificata sia se si acceda ad una interpretazione estensiva della disciplina transitoria nel senso di una generalizzata riapertura dei termini con possibilità di accesso al rito premiale sia se si aderisca alla interpretazione contraria e, probabilmente più logica, che limita i casi di riapertura dei termini alle sole ipotesi di accesso al c.d. patteggiamento allargato e cioè per i soli casi non compresi nella precedente formulazione.

A tal proposito va evidenziato che dalla lettera della norma, non si evincono elementi univoci a sostegno della interpretazione restrittiva e cioè che la c.d. riapertura dei termini riguardi solo le ipotesi di patteggiamento ad una pena superiore ai due anni e non indiscriminatamente tutti i procedimenti, anche quelli riguardanti reati per i quali ben sarebbe stato possibile accedere al patteggiamento entro i due anni di pena detentiva ma non vi è stata alcuna manifestazione di volontà dell'imputato in tal senso.

Ed infatti anche a voler ritenere — come pure il dato letterale della disposizione sembrerebbe *prima facie* suggerire attraverso il richiamo alla «richiesta di cui all'art. 444 del codice di procedura penale, come modificato dalla presente legge,» — che il legislatore abbia inteso consentire la riapertura dei termini di proposizione della richiesta di patteggiamento ai soli procedimenti per i quali originariamente questo tipo di definizione non era ipotizzabile (in virtù dell'originario tetto di due anni di pena detentiva fissato dall'art. 444 c.p.p.), detta opzione ermeneutica appare contraddetta dal richiamo ai casi in cui la richiesta sia stata già presentata ma vi sia stato il dissenso da parte del p.m. ovvero richiesta sia stata rigettata dal giudice (art. 5, comma 1, legge n. 134/2003) che lascia propendere per una interpretazione estensiva che comprenda tutti i procedimenti.

Se dunque sembra pacifica la riferibilità della previsione dell'art. 5, comma 1 della legge n. 134/2003 anche ai procedimenti aventi ad oggetto reati che avrebbero potuto essere definiti con richiesta di patteggiamento alla stregua dell'originaria previsione dell'art. 444 c.p.p. (o per i quali la richiesta, pur avanzata, non è stata accolta) appare illogica la scelta di restringere detta facoltà solo ad alcune categorie di procedimenti.

Peraltro, a favore di una generalizzata remissione in termini, vi è l'ulteriore considerazione che la legge n. 134/2003 non si è limitata a dilatare l'ambito di operatività del rito alternativo, ma ha ampliato la possibilità di accesso alla sanzioni sostitutive delle pene detentive.

Ulteriori censure di illegittimità costituzionale della norma si ravvisano sotto il profilo della sua irragionevolezza, anche intesa come «illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore.»

Sotto tale profilo può farsi riferimento ad altri due precedenti interventi normativi con cui il legislatore, nel porre la disciplina transitoria per l'entrata in vigore di modifiche processuali, ha colto l'occasione per realizzare anche una funzione deflattiva delle pendenze giudiziarie.

Un primo esempio è quello rappresentato dall'art. 224 del d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, che, senza porre alcuna distinzione in base alle varie tipologie di procedimento, aveva previsto la riapertura dei termini per la proposizione della richiesta di cui all'art. 444 c.p.p., purché venisse formulata nella prima udienza successiva alla data di efficacia del decreto.

Analogamente l'art. 223 del medesimo testo normativo aveva consentito di formulare la richiesta di rito abbreviato per tutte le tipologie di procedimenti a condizione che non fosse iniziata l'istruzione dibattimentale.

Il secondo esempio è offerto dalla previsione dell'art. 4-ter del d.l. 7 aprile 2000, n. 82, convertito con modifiche nella legge 5 giugno 2000, n. 144.

Questa disposizione prevedeva la possibilità per l'imputato di richiedere la definizione del procedimento nelle forme del rito abbreviato modificato dal d.lgs. n. 479/1999 per tutti i procedimenti per i quali, pur essendo scaduto il termine per la proposizione della richiesta, non fosse intervenuto l'inizio dell'istruzione dibattimentale.

Anche questa disposizione transitoria si applicava senza alcun dubbio anche ai procedimenti con citazione diretta a giudizio.

Il pregresso orientamento del legislatore nell'introdurre discipline transitorie a disposizioni che intervenissero a modificare anche la disciplina dei riti alternativi è stato sempre nel senso di non inserire diversificazioni sul piano del «tipo» di procedimento, bensì soltanto distinzioni giustificate in ragione della fase del procedimento.

La diversa «scelta» operata dal legislatore con l'art. 5, comma 4 della legge n. 134/2003, si pone, invece, immotivatamente in contrasto con i richiamati precedenti senza avere a fondamento alcuna giustificazione che faccia da sostegno a questo diverso indirizzo.

Del resto la norma censurata, nell'interpretazione resa doverosa dalla sua lettera, si pone in contrasto con le stesse finalità deflattive che (parallelamente a quelle transitorie) mira a realizzare, lasciando fuori dalla sua previsione gran parte dei procedimenti pendenti per i quali (più che per quelli richiamati dall'art. 446, primo comma c.p.p.) sarebbe prevedibile un ripensamento dell'imputato a favore di una definizione anticipata del procedimento a suo carico.

L'art. 5, comma 1 si pone in contrasto anche con l'art. 24 della Costituzione dal momento che limita illegittimamente l'estensione del diritto di difesa, assicurato, dalla norma ora citata, in ogni stato e grado del procedimento.

Invero un intervento legislativo con siffatti limiti di operatività che consente di recuperare alle scelte difensive quei meccanismi di definizione del giudizio in forma alternativa al dibattimento e che assicurano all'imputato un trattamento sanzionatorio più mite usufruibile da tutti ad eccezione di coloro che sono stati citati a giudizio ai sensi dell'art. 550 c.p.p., appare decisamente in contrasto con i principi consacrati nell'art. 24 della Costituzione.

Peraltro l'opposto indirizzo giurisprudenziale tendente a restringere l'ambito di applicazione della disciplina transitoria ai soli casi consentiti dalla lettera della norma di cui all'art. 5, comma 1 della legge n. 134/2001, finirebbe per far ricadere proprio sugli autori di reati c.d. minori gli effetti di una legislazione premiale della quale, invece, senza alcun dubbio potranno fruire coloro che sono stati tratti a giudizio per rispondere di ben più gravi delitti.

La contraddittorietà ed irragionevolezza della norma è ancora più evidente se si considera che a fronte di un intervento legislativo che mira ad incentivare un più ampio ricorso al patteggiamento, rivolgendosi anche a coloro che avevano scartato tale opzione prima dell'entrata in vigore della novella, ad esempio in ragione della pregressa impossibilità di negoziare l'applicazione di una sanzione sostitutiva, come quella pecuniaria, a causa dei più contenuti limiti edittali che ne condizionavano l'applicabilità, tale possibilità viene normativamente esclusa per quei procedimenti instaurati ai sensi dell'art. 550 c.p.p., nei quali la dilatazione dei limiti per il ricorso alle sanzioni sostitutive avrebbe una significativa applicazione tenuto conto delle pene edittali previste per la maggior parte dei reati per i quali è prevista la citazione diretta.

*P. Q. M.*

*Letto l'art. 23, terzo comma, legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*Ritenuta rilevante, ai fini del presente giudizio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1 e 2, legge 12 giugno 2003, n. 134, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione nei limiti e nei termini di cui in motivazione;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torre Annunziata, addì 17 luglio 2003

*Il giudice:* DE SIMONE

N. 785

*Ordinanza dell'8 luglio 2003 emessa dal Tribunale di Firenze  
nel procedimento penale a carico di Abati Daniele*

**Processo penale - Applicazione della pena su richiesta delle parti - Modifiche normative - Possibilità per le parti di formulare la richiesta di cui all'art. 444 cod. proc. pen., come novellato, anche nei processi penali in corso di dibattimento, nei quali risulti decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, cod. proc. pen. - Sospensione del dibattimento, su richiesta dell'imputato, per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta - Contrasto con le finalità deflattive del rito speciale - Pregiudizio dei diritti della parte civile - Decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile anziché dalla vigenza della legge - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del principio della ragionevole durata del processo.**

- Legge 12 giugno 2003, n. 134, artt. 1 e 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 111.

## IL TRIBUNALE

Premesso che il difensore di Daniele Abati, imputato del reato di cui all'art. 73, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, ha chiesto la sospensione del processo ai sensi dell'art. 5, secondo comma, legge 12 giugno 2003, n. 134.

## O S S E R V A

L'art. 5, legge 12 giugno 2003, n. 134, stabilisce che l'imputato, o il suo difensore munito di procura speciale, ed il pubblico ministero, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge, possano chiedere l'applicazione della pena, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., come novellato dalla stessa legge, anche nei processi penali dei quali sia in corso il dibattimento ed anche se sia decorso il termine previsto dall'art. 446, comma 1, c.p.p. La facoltà è concessa anche quando sia già stata presentata tale richiesta, ma vi sia stato il dissenso da parte del pubblico ministero o la richiesta sia stata rigettata da parte del giudice, e sempre che la nuova richiesta non costituisca mera riproposizione della precedente. Su richiesta dell'imputato il dibattimento è sospeso per un periodo non inferiore a quarantacinque giorni per valutare l'opportunità della richiesta e durante tale periodo sono sospesi i termini di prescrizione e di custodia cautelare.

Il giudicante dubita della legittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione.

Quanto all'art. 3, ed in specie al principio di ragionevolezza che per consolidatissima elaborazione della giurisprudenza costituzionale da esso viene dedotto, la norma non appare ragionevole *a)* perché consente di formulare la richiesta anche oltre il termine fissato dall'art. 446, primo comma c.p.p.; quanto all'art. 111, il contrasto sussiste, *b)* perché impone, su richiesta dell'imputato, una sospensione di quarantacinque giorni, fissando il termine di decorrenza dalla prima udienza utile successiva alla data di pubblicazione della legge.

*Sub a.* Il cosiddetto patteggiamento è stato introdotto nel codice di rito vigente per determinare un effetto deflattivo del processo penale: si è concesso alle parti di concordare la pena per evitare i costi in termini di tempo, di risorse umane e finanziarie che il rito ordinario comporta; in cambio di tale risparmio, l'imputato gode di uno sconto di un terzo della pena. La finalità indicata è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129 del 1993, in cui si afferma, con riferimento ai riti speciali, che «l'interesse dell'imputato a beneficiare dei vantaggi conseguenti a tali giudizi in tanto rileva, in quanto egli rinuncia al dibattimento e venga perciò effettivamente adottata una sequenza procedimentale che consenta di raggiungere l'obiettivo di una rapida definizione del processo», deducendone la legittimità costituzionale della preclusione dei riti speciali in caso di contestazione suppletiva. Se questa è la finalità dell'applicazione della pena, lo sbarramento previsto dall'art. 446, primo comma è necessario al fine di garantire che la finalità venga nel concreto perseguita. La novella opera, per i processi in corso al momento della sua entrata in vigore, una scelta del tutto contraria: consente infatti il ricorso al rito speciale in ogni momento, perfino quando sia stato dichiarato chiuso il dibattimento e ci si trovi già in fase di discussione. Consente, cioè, la riduzione della pena anche a chi non ha fatto risparmiare alcuna risorsa allo stato, e ciò appare irragionevole e contrasta con le finalità del rito speciale, la rapida definizione del singolo processo e l'efficienza complessiva del sistema giudiziario penale, oggi costituzionalmente valorizzate dall'art. 111 Cost.

*Sub b.* La sospensione per quarantacinque giorni del processo contrasta, ad avviso del giudice, con l'art. 111 appena richiamato oltre che, sotto diverso profilo, con l'art. 3 Cost. Il contrasto con il principio della ragionevole durata del processo appare chiaro se si dà della riformata norma costituzionale una lettura che abbia riguardo non solo all'interesse di ogni singolo imputato, ma anche a quello di tutte le altre parti processuali, dello stato e dei cittadini in generale. Infatti, se la speditezza processuale si intende come forma di tutela del singolo imputato, la richiesta di rito alternativo avanzata nel corso di un processo in cui l'istruttoria dibattimentale sia iniziata o addirittura terminata, non incontra ostacoli nell'art. 111 Cost., dal momento che il singolo imputato, a seconda dei casi, ha interesse ad un processo più lungo nella speranza della prescrizione del reato o più breve, attraverso riti alternativi, quando la prescrizione sia ancora lontana. Per dimostrare, invece, che la ragionevole durata va commisurata anche ad altri interessi, si impongono alcune considerazioni.

In primo luogo si osserva che il principio di cui si discute è contenuto nel secondo comma dell'art. 111, relativo a tutti i processi, non solo a quello penale. Ciò evidenzia in maniera chiara che il principio non può essere inteso solo come funzionale agli interessi di una sola delle parti di uno solo dei vari tipi di processo che il nostro ordinamento prevede. Sono i commi successivi della norma che si occupano specificamente del processo penale e che prevedono garanzie dell'imputato, nessuna delle quali, tuttavia, è delineata in maniera tale da derogare apertamente alla regola generale della ragionevole durata. Unica di tali garanzie che in qualche modo s'interseca con il principio generale è quella inerente il diritto dell'imputato a disporre del tempo e delle condizioni necessarie a preparare la sua difesa, che tuttavia riguarda il merito dell'accusa, non la semplice strategia processuale, e sarebbe perciò richiamata a sproposito nella materia di cui si sta discutendo, soprattutto quando il punto di scontro fra le due esigenze si pone, come avviene applicando la norma transitoria, a dibattimento iniziato o perfino concluso, cioè in un momento in cui l'imputato ha ormai impostato o anche attuato la sua linea difensiva.

L'interpretazione dell'art. 111 Cost. che collega il principio della ragionevole durata non ai contingenti interessi dell'imputato, ma a quello della collettività, si avvalora poi alla luce della produzione legislativa che ha fatto seguito alla modifica della norma costituzionale. Si consideri che la legge 24 marzo 2001, n. 89, che consente alle parti un'equa riparazione allorché il processo abbia avuto una durata eccessiva, indipendentemente dalle ragioni che l'abbiano determinata, attribuisce il diritto all'equa riparazione non solo all'imputato, ma anche alla parte civile. Da ciò si evince che la ragionevole durata del processo penale non è un diritto solo dell'imputato, ma anche delle altre parti processuali, ivi compresa la parte civile, il che costituisce chiaro indice della sua natura di principio generale, non di forma di tutela di una parte.

Se poi si ha riguardo agli effetti concreti della norma denunciata nello svolgimento dei processi, l'implausibilità della lettura del principio della ragionevole durata come tutela del solo imputato, da questi disponibile e rinunciabile discrezionalmente, risulta ancor più chiara. Si consideri che nell'attuale sistema i poteri decisori del giudice sono stati ampiamente ridotti in favore di quelli delle parti. Ogni volta che sia disposta la rinnovazione del dibattimento, l'istruttoria dibattimentale deve ricominciare da capo, salvo nel caso in cui le parti prestino il consenso alla lettura. Perciò, se il processo ha più imputati, di cui solo uno chieda la sospensione del processo, ai sensi dell'art. 5, comma 2 della legge 134 citata, e successivamente chieda l'applicazione della pena, il giudice deve, innanzitutto, stabilire se proseguire il giudizio nei confronti dei coimputati, stralciando la posizione del richiedente, opzione che sembra la più corretta alla luce dell'attuale formulazione dell'art. 18, lett. b) c.p.p., ma che può rivelarsi inutile, se il rito alternativo non viene concretamente richiesto con dispendio di energie e di attività processuali; oppure se, anziché sospendere il processo anche nei confronti dei coimputati, rinviarlo in attesa del decorso dei quarantacinque giorni prescritti. In quest'ultimo caso, se l'interessato poi chiede l'applicazione della pena, l'accoglimento dell'istanza rende il giudice incompatibile a giudicare gli altri coimputati, mentre il rigetto della richiesta lo rende ugualmente incompatibile a giudicare l'imputato: se non si procede allo stralcio già al momento della richiesta di sospensione, quindi, il processo, per la parte che prosegue con rito ordinario, deve in ogni caso iniziare *ex novo* innanzi ad altro giudice, con rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. In tale ipotesi, vi è speditezza processuale né per l'interessato né per i coimputati, ma, al contrario, una dilatazione dei tempi della decisione. La cosa è particolarmente evidente quando l'istruttoria è già esaurita: ad una decisione con rito ordinario ormai certa nel tempo, si sostituisce un'attività interlocutoria di sospensione che potrebbe concludersi con il rigetto della richiesta di applicazione della pena e con la necessità di iniziare nuovamente il processo con rito ordinario, in caso di unico imputato; oppure con lo stralcio delle posizioni degli eventuali coimputati, per i quali il processo ricomincerebbe, anche se fosse ormai conclusa l'istruttoria.

Il giudice non ignora che la Corte costituzionale, con sentenza n. 266 del 1992, ha affermato che «l'applicazione della pena concordata con il pubblico ministero da uno solo degli imputati di concorso nel medesimo reato costituisce un procedimento congegnato come pattuizione tra imputato richiedente e parte pubblica, in ordine al quale è previsto un controllo giurisdizionale che non include però la valutazione delle posizioni dei coimputati. La questione, tuttavia, era stata esaminata solo con riferimento all'art. 3 Cost. ed inoltre era relativa

ad una disposizione ordinaria e non all'introduzione di una norma transitoria, come quella oggi denunciata, che mira ad applicare l'istituto a tutti i procedimenti in corso, anche se in fase dibattimentale, sicché quella oggi sollevata è questione nuova e diversa. Inoltre la sentenza citata era antecedente alla riforma dell'art. 111 Cost.

Sempre in punto di effetti concreti delle norme impugnate, si osserva, ancora, che, nel caso di applicazione della pena in corso di giudizio, l'esercizio del diritto di azione della parte civile costituita, garantito dall'art. 24 Cost., viene oltremodo sacrificato, giacché tutta l'attività processuale fino a quel momento svolta si vanifica nel merito e può portare solo alla condanna alle spese, in forza della sentenza n. 443 del 1990 della Corte costituzionale. E se è vero che il giudice delle leggi ha risolto nel limitato senso indicato il problema relativo all'esclusione della parte civile nel rito *de quo* è anche vero che, di nuovo, la decisione si riferiva al sistema «ordinario» di applicazione della pena e non ad una norma transitoria, come quella in esame, che interviene a disciplinare un giudizio in corso in cui la parte civile sta già esercitando o addirittura ha già del tutto esercitato il proprio diritto di azione. Sicché anche sotto tale aspetto la frustrazione dei diritti della parte civile e della ragionevole durata — anche per essa — del processo finiscono il violare i principi di ragionevolezza e di ragionevole durata stabiliti dagli artt. 3 e 111 Cost.

Sia in astratto che in concreto, perciò, una norma, quale quella di cui si discute, che consente all'imputato di dilazionare *ad libitum* per ben quarantacinque giorni il giudizio, senza alcuna conseguenza negativa in caso di mancato ricorso al patteggiamento, ad avviso del giudicante stride in maniera evidente con il principio della ragionevole durata del processo letto come interesse dell'intera collettività.

Il contrasto appare poi ancor più chiaro, e risulta assai poco ragionevole la disciplina della novella, con ulteriore violazione dell'art. 3 Cost., in relazione alla decorrenza del termine per richiedere la sospensione del processo dalla prima udienza utile, anziché dalla pubblicazione della legge. Sotto tale profilo si osserva che ogni cittadino è tenuto a conoscere le leggi pubblicate. Pertanto ogni imputato è stato posto in grado, nel momento in cui la legge in esame è stata pubblicata, di valutare l'opportunità di avvalersi della pena concordata, tanto più se si considera che ogni imputato è assistito da un difensore, sicché ha avuto modo di consultarsi con questi per valutare l'opportunità di avvalersi della novella. La concessione di un termine di durata notevole, decorrente dalla prima udienza anziché dalla vigenza della legge, appare irragionevole. Tale irragionevolezza risulta di tutta evidenza allorché la fase istruttoria sia esaurita o il processo sia addirittura in fase di discussione, e, quindi, l'imputato abbia potuto valutare tutto il materiale probatorio e rendersi conto della convenienza eventuale di concordare la pena. Una volta accertato che il rapporto esistente tra imputato e difensore consente ad entrambi di valutare momento per momento le opportunità di scelte processuali e che, dunque, non v'è lesione del diritto di difesa se si dispone che l'imputato, alla prima udienza utile, debba dichiarare se intende patteggiare o no, anziché chiedere un lungo termine di riflessione, deve ritenersi che la sospensione obbligatoria incida — si passi il bisticcio — irragionevolmente sulla ragionevole durata del processo. Nel bilanciamento tra l'interesse dell'imputato e l'interesse generale alla ragionevole durata del processo sembra debba prevalere quest'ultimo, non indiscriminatamente il primo.

Ancora, lo *spatium deliberandi* obbligatorio appare istituito nuovo, quantomeno nell'ambito del processo penale, e contrastante con le soluzioni adottate anche di recente dal legislatore: si consideri, ad esempio, che la legge 25 giugno 1999, n. 205, che ha introdotto la procedibilità a querela per il reato di furto, nella disciplina transitoria dell'esercizio del diritto di querela per i reati commessi prima dell'entrata in vigore della legge stessa, di cui all'art. 19, non prevedeva, per i processi pendenti, alcuna sospensione automatica del processo per un tempo necessario a decidere se proporre querela, ma solo un obbligo di informazione della persona offesa circa la facoltà di esercitare tale diritto e la decorrenza del termine di cui all'art. 124 c.p. dal momento in cui veniva ricevuta l'informazione che, se l'interessato era presente all'udienza, si identificava con l'udienza stessa. Per i processi relativi a fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, ma iniziati successivamente all'entrata in vigore stessa, la legge — in coerenza con l'obbligo di conoscenza delle norme — non prevedeva invece alcuna informazione ed il termine per proporre querela decorreva dall'entrata in vigore della legge. La norma che si denuncia ha invece operato scelte diverse senza alcuna ragione apparente o cogente, ma — sembra di capire — per mero ed ingiustificato *favor* nei confronti degli imputati anche di gravi reati.

In punto di rilevanza si osserva che, pur non essendovi in questo processo altri imputati o parti civili la cui posizione sarebbe pregiudicata, nondimeno il giudicante dovrebbe oggi sospendere il processo per consentire all'imputato di decidere se avvalersi della novella, e ciò comporterebbe l'applicazione diretta al caso portato al suo esame di una norma la cui costituzionalità è dubbia in generale, essendo quelle relative alle posizioni di altri soggetti processuali solo delle argomentazioni volte a dimostrare la portata generale del principio della ragionevole durata del processo, applicazione che inciderebbe sulla ragionevole durata di questo processo.

*P. Q. M.*

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

*Ritenutala non manifestamente infondata e rilevante ai fini del presente giudizio;*

*Sollewa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 e dell'art. 5, commi primo e secondo, della legge 12 giugno 2003, n. 134 per contrasto con gli artt. 3 e 111 della Costituzione nei limiti e nei termini di cui in motivazione.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Firenze, addì 8 luglio 2003

*Il giudice:* LAMBERTI

03C1065

N. 786

*Ordinanza del 10 aprile 2003 emessa dal Tribunale di Macerata  
nel procedimento civile vertente tra I.N.P.S. e Panfini Giovanni*

**Previdenza e assistenza sociale - Disciplina relativa alla ripetizione d'indebito pensionistico - Non ripetibilità dell'indebito per periodi anteriori al 1° gennaio 2001, in caso di soggetti percettori di reddito personale imponibile, ai fini IRPEF, per l'anno 2000, di importo pari o inferiore a 8.263,31 euro - Violazione del principio di uguaglianza per la efficacia retroattiva della censurata disciplina - Incidenza sulla garanzia previdenziale - Riproposizione di questioni già oggetto dell'ord. n. 249/2002 di restituzione atti per *ius superveniens*.**

- Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 38, commi 7 e 8.
- Costituzione, artt. 3 e 38.

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di rinvio in materia previdenziale pendente tra Istituto nazionale della previdenza sociale (avv. I. Pierdominici), Panfini Giovanni (avv. M. Boretti).

Va premesso che con sentenza del 415/1993 il pretore di Ascoli Piceno, in funzione di giudice del lavoro, dichiarava irripetibili alcune somme indebitamente percepite dal pensionato Panfini Giovanni, e in conseguenza condannava l'I.N.P.S. alla restituzione, in favore dello stesso Panfini, di quanto trattenuto a titolo di ripetizione.

La sentenza, gravata di appello da parte dell'I.N.P.S., veniva confermata dal Tribunale di Ascoli Piceno con decisione del 1° dicembre 1994, che argomentava nel senso della mancanza di alcuna prova del dolo da parte del percipiente, ciò comportando l'applicabilità dell'art. 52 della legge n. 88/1989.

Avverso la sentenza proponeva ricorso per cassazione l'I.N.P.S., e la S.C., con sentenza n. 6747/1999, depositata il 1° luglio 1999, cassava la decisione impugnata e rinviava a questo tribunale.

Affermava la S.C. che in tema di indebito pagamento della pensione di invalidità per superamento del limite di reddito, la ripetibilità delle relative somme era disciplinata dalla norma dell'art. 8 del d.l. 12 settembre 1983 n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638. Peraltro, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 662/1996, per le indebite erogazioni precedenti al 1° gennaio 1996 dovevasi ritenere applicabile tale normativa sopravvenuta, ciò rendendo necessario l'accertamento, da parte del giudice di merito, del limite reddituale relativo

all'anno 1995. Ciò in quanto i commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge richiamata, disponevano, rispettivamente, l'irripetibilità per i redditi pari o inferiori a sedici milioni di lire, e la ripetibilità, nei limiti dei tre quarti dell'importo, per i redditi superiori a sedici milioni di lire.

Aggiungeva la S.C. che le disposizioni sopravvenute erano da ritenere applicabili anche agli importi già recuperati dall'istituto previdenziale.

Con ordinanza resa all'udienza del 1° aprile 2001 il tribunale disponeva procedersi all'accertamento del requisito reddituale di cui sopra, con ciò ottemperando al principio di diritto enunciato dalla sentenza della S.C.

Acquisiti i necessari elementi documentali, è accertato che nell'anno 1995 il reddito a fini IRPEF del Panfini aveva superato il limite di 16 milioni di lire, il collegio, con ordinanza del 14 novembre 2001 sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 260 e 261 della legge 1996, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione.

La Corte costituzionale, con ordinanza del 14 giugno 2002, disponeva restituirsi gli atti a questo tribunale per nuovo esame della questione, alla luce della sopravvenuta disciplina di cui all'art. 38, commi 7, 8, 9 e 10 della legge n. 448/2001.

All'udienza dell'11 dicembre 2001 comparivano le parti, che si riportavano ai rispettivi scritti.

Con ordinanza riservata del 14 gennaio 2003 il tribunale invitava la difesa del Panfini a esibire la dichiarazione reddituale per l'anno 2000, tale parametro apparendo decisivo ai fini dell'applicabilità della normativa dapprima richiamata.

All'odierna udienza il difensore del Panfini depositava prospetto dei redditi per l'anno 2000, estratto dal casellario centrale dei pensionati, deducendo l'insussistenza dell'obbligo di dichiarazione per il proprio assistito.

Dal prospetto in questione risulta che il Panfini ha percepito nel 2000 una pensione I.N.P.S. per l'importo di euro 1.891,1154 e una pensione INPDAP per l'importo di euro 10.622,6482.

La somma dei due redditi comporta il superamento del limite di euro 8.263,31 di cui al comma 7 dell'art. 38 della legge n. 448/2001.

Poste queste premesse, deve il collegio ritenere che tutte le ragioni che fondarono il sospetto di illegittimità costituzionale dei commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 662/1996 permangono intatte a proposito del sopra richiamato comma 7 dell'art. 38 della legge n. 448/2001, alla luce della sostanziale identità delle due normative.

Invero, va considerato che non ravvisa il collegio alcuna ipotesi di dolo dell'*accipiens* per il solo fatto del silenzio nelle comunicazioni all'I.N.P.S., e che il superamento del limite reddituale comporterebbe l'applicazione al Panfini della disciplina sulla ripetizione dell'indebitto. Onde la rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa del Panfini.

Questione che appare, altresì, non manifestamente infondata, in riferimento tanto al parametro dell'art. 3 Cost. quanto al parametro dell'art. 38 Cost.

Quanto al primo aspetto, occorre rilevare che per effetto della nuova normativa si verificherebbe una palese diversità di trattamento, in presenza di situazioni omogenee, tra i pensionati già assoggettati a recupero prima dell'entrata in vigore della nuova norma e pensionati nei cui confronti il recupero sia stato promosso successivamente. La disparità di trattamento emerge anche dalla considerazione dell'effetto retroattivo della norma, che appare del tutto irragionevole. Quanto all'altro aspetto, va ritenuto che la disciplina in tema di recupero si manifesta irragionevolmente diretta a colpire emolumenti pensionistici di assai basso livello, garantiti dall'art. 38 Cost. per categorie di cittadini più deboli, e tuttavia esposti alla ripetizione per effetto di un indebitto maturato prima dell'entrata in vigore della disciplina normativa della cui legittimità costituzionale si sospetta.

Va considerato, sotto il profilo testé richiamato, che non si riscontrano esigenze di bilancio tali da giustificare una compressione del diritto degli assicurati, tanto più considerando il rilievo che va dato al loro incolpevole affidamento sulla certezza dei rapporti giuridici.

La questione di costituzionalità a suo tempo proposta va, pertanto, reiterata.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 7 e 8 legge n. 448/2001, per contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost.*

*Ordina la sospensione del giudizio e ordina rimettersi gli atti alla Corte costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione di questa ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica, e inoltre per la comunicazione alle parti costituite.*

Macerata, addì 26 marzo 2003

*Il Presidente: IACOBONI*

**03C1066**

**N. 787**

*Ordinanza del 29 maggio 2003 emessa dal Tribunale di Reggio Emilia  
nel procedimento penale a carico di Regalino Vincenzo*

**Reato in genere - Reati previdenziali - Omesso versamento di contributi all'INPS da parte del datore di lavoro - Depenalizzazione - Mancata previsione - Ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'omesso versamento delle ritenute fiscali da parte del datore di lavoro.**

- Legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-*bis*.
- Costituzione, art. 3, comma 1.

IL TRIBUNALE

Nel proc. pen. 9467/01 r.g.n.r. a carico di Regalino Vincenzo, ha pronunciato e letto nel pubblico dibattimento la seguente ordinanza.

1. — Regalino Vincenzo, citato a giudizio per rispondere del delitto previsto e punito dall'art. 2, comma 1-*bis*, legge n. 638/1983, ha concordato con il pubblico ministero l'applicazione della pena; il controllo, demandato al giudice dall'art. 129, comma 1 c.p.p., comprende senz'altro la legittimità costituzionale della norma incriminatrice — chiedersi se sia corretta la qualificazione giuridica dei fatti significa anche chiedersi se lo schema di qualificazione, cioè la norma, sia a sua volta compatibile con la norma superiore della carta fondamentale — sì che la questione ha influenza decisiva sul giudizio.

2. — Come è noto, non esistono particolari vincoli costituzionali alla depenalizzazione, se non quando si determini un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altri fatti lesivi di valori costituzionali di pari significato e ancora configurati quali illeciti penali: e proprio questo, forse, è accaduto come indiretta conseguenza della nuova disciplina dei reati tributari, introdotta con il d.lgs. n. 74/2000.

3. — Il reato prefigurato dall'art. 2, commi 2, 3 e 4 (il discorso, per quanto interessa qui, può essere condotto unitariamente) legge n. 516/1982 e quello per cui si procede si inserivano allo stesso modo nel rapporto di lavoro e nella sua esecuzione: dal contratto nasceva, a favore del lavoratore, il credito retributivo, dal pagamento della retribuzione, a suo carico, il debito verso il fisco e l'ente previdenziale; al datore veniva fatto obbligo di trattenere dalle retribuzioni somme corrispondenti al debito del lavoratore e di versarle ai destinatari; con il versamento, il datore estingueva contemporaneamente il debito suo verso il lavoratore e quello del lavoratore verso fisco ed ente previdenziale, secondo uno schema analogo a quello della delegazione di pagamento.

4. — L'obbligo del datore — così si preferisce qualificare, per semplicità espositiva, il soggetto attivo del reato *ex art.* 2, commi 2, 3, e 4 legge n. 516/1982 — era in entrambi i casi penalmente sanzionato, e i reati avevano identica situazione tipica, il pagamento delle retribuzioni, e identica condotta, l'omissione del versamento dovuto; per quanto non sia essenziale in questa, sede, dove si discute del profilo oggettivo delle incriminazioni, si ricorda che, secondo la migliore dottrina, l'identità si spingeva fino all'elemento soggettivo, perché la contravvenzione prevista dall'art. 2, comma 3, legge n. 516/1982 era intrinsecamente dolosa.

5. — Piena identità, dunque, tranne che per l'interesse protetto, in un caso quello del fisco alla percezione del tributo, nell'altro quello dell'ente previdenziale alla percezione dei contributi si tratta di interessi abbastanza omogenei perché abbia un senso istituire un confronto, e non è di immediata evidenza perché, quando al primo la tutela penale è stata negata con l'abrogazione dell'art. 2 legge n. 516/1982, al secondo continui ad essere accordata.

Entrambi potrebbero dirsi, ad una valutazione molto prudente, di pari significato costituzionale, ma in realtà sembrerebbe di poter riconoscere rango addirittura più elevato all'interesse del fisco, dal momento che è la fiscalità generale ad alimentare tutta la macchina pubblica, mentre i compiti dell'INPS, importanti fin che si vuole, sono pur sempre limitati; è difficile vedere, perciò, in forza di quale giustificazione razionale il conflitto fra libertà personale e oggetto della tutela sia risolto in un caso, quando è il fisco a venire in considerazione, a favore della prima, nell'altro, quando è in gioco l'inps, a favore del secondo.

6. — Il dubbio, perciò, se la sopravvivenza del delitto *ex art.* 2, comma 1-*bis*, legge n. 638/1983 dopo la riforma operata con il d.lgs n. 74/2000 violi l'art. 3, comma 1 Cost. appare rilevante e non manifestamente infondato e deve essere sottoposto al giudice delle leggi.

*P.Q.M.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, legge n. 638/1983 in riferimento all'art. 3, comma 1 Cost.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della cancelleria, alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Reggio Emilia, addì 29 maggio 2003

*Il giudice:* GHINI

## NN. 788 e 789

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 26 maggio 2003 dal g.u.p. del Tribunale di Ancona nei procedimenti penali a carico di: Altamura Luigi (R.O. 788/2003); Lo Castro Calogero (R.O. 789/2003)*

**Processo penale - Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti - Istanza di ammissione - Obbligo del giudice di provvedere sulla stessa entro dieci giorni dalla presentazione - Prevista nullità assoluta della decisione in caso di inosservanza del termine - Irragionevole ricaduta sull'istante delle conseguenze del ritardo imputabile all'ufficio del giudice - Incidenza sul diritto di difesa.**

- D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 96, comma 1 e art. 6, comma 1, legge 29 marzo 2001, n. 134.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

## IL GIUDICE DELL'UDIENZA PRELIMINARE

Nel processo penale a carico di Altamura Luigi, nato a Napoli il 13 ottobre 1964, residente ad Ancona, c.so Protopisani n. 84, ivi domiciliato in via Ruggeri n. 8, imputato nel procedimento penale sopra enumerato; difensore di fiducia avv. Alessandro Rocco del foro di Ancona;

*Svolgimento del procedimento*

Il 29 aprile 2003 perveniva richiesta di rinvio a giudizio nei confronti dell'indagato.

Pendente la fase dell'udienza preliminare, in data 31 marzo 2003, veniva depositata nella cancelleria di questo ufficio istanza di ammissione al gratuito patrocinio.

Tale istanza, per mero disguido, veniva sottoposta dapprima ad un magistrato diverso da quello tabellarmente competente e — come risulta da apposita attestazione di cancelleria — soltanto in data 29 aprile 2003 veniva trasmessa a questo giudicante, cui il procedimento compete in virtù dei criteri automatici di ripartizione del lavoro tabellarmente previsti.

*Considerazioni*

Si rileva in primo luogo come — a questo punto — non si possa più legittimamente ammettere l'istante al gratuito patrocinio, pur ricorrendone i presupposti di merito e quelli formali di regolarità dell'istanza, in quanto già nel momento in cui la pratica era stata sottoposta a questo giudice erano ormai trascorsi più di dieci giorni dalla presentazione della stessa.

Sia l'art. 6, comma 1, legge 30 luglio 1990, n. 217, come modificato dall'art. 6, comma 1, legge 29 marzo 2001, n. 134, previgente, sia l'attuale art. 96, comma 1, T. U. 30 maggio 2002, n. 115 (che tale norma modificata riproduce), prevedono infatti che il giudice — ora magistrato — procedente possa «ammettere» l'istante al beneficio in questione o comunque «provvedere» sull'istanza (come recita il comma 4 dello stesso articolo) solo entro il suddetto termine, «a pena di nullità assoluta ai sensi dell'articolo 179, comma 2, del codice di procedura penale».

Certamente si tratta di un termine acceleratorio, sanzionato tuttavia in modo del tutto irragionevole, giacché le conseguenze del ritardo — necessariamente imputabile all'ufficio — vengono invece trasferite sull'istante, che si trova costretto a ripresentare una nuova richiesta di ammissione al beneficio.

Peraltro, gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio decorrono dal momento della presentazione dell'istanza (ex art. 109 d.P.R. 115/2002), sicché — ove la nullità del provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio in ipotesi emesso oltre il termine — venga rilevata tardivamente, gli effetti della nuova istanza non potrebbero che decorrere da tale successiva data, senza potersi estendere alla remunerazione delle attività difensive antecedenti.

Tale disciplina sembra contrastare sia con l'art. 3 Cost. — sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza e di quello di parità di trattamento dei cittadini dinanzi alla legge — sia con l'art. 24 Cost.

Quanto al contrasto con il suddetto principio si rileva, infatti, come è «priva di qualsiasi ragionevole giustificazione» una norma che, per garantire al cittadino di ottenere in tempi molto brevi una decisione sulla istanza di ammissione al patrocinio dei non abbienti, finisca poi per sanzionare il mancato rispetto del termine da parte dell'organo competente con una declaratoria di nullità assoluta del provvedimento.

È evidente, infatti:

- 1) che l'istante non ha alcuna possibilità d'intervenire sui tempi necessari alla decisione dell'istanza;
- 2) che il medesimo ha interesse alla conservazione della validità del provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio, pur tardivamente ottenuto;
- 3) che nessun pregiudizio deriverebbe all'istante dall'accoglimento dell'istanza anche oltre il termine di dieci giorni, retroagendo gli effetti *ope legis* al momento della sua presentazione.

Il legislatore, nel caso specifico, per perseguire lo scopo di accelerare la decisione sulle istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, avrebbe potuto ben più ragionevolmente disporre che la mancata pronuncia sull'istanza nel termine di dieci giorni comportasse il formarsi del silenzio-assenso e quindi una tacita manifestazione di volontà dell'organo competente.

Una previsione del genere avrebbe, infatti, creato un sinallagma di ragionevolezza fra la *ratio* della disposizione (volontà di accelerare la decisione) ed il suo effetto (pronuncia del provvedimento nel termine stabilito), laddove, invece, la scelta legislativa qui sospettata d'incostituzionalità non crea affatto un tale legame, dimostrando tutta la sua irragionevolezza.

Peraltro l'art. 96, comma 1, d.P.R. n. 115/2002 si pone in contrasto «con i precedenti normativi esistenti in materia», sì da vulnerare il principio di eguaglianza e ragionevolezza, di cui all'art. 3 della Costituzione. Tale disposizione, come peraltro la modifica apportata dall'art. 6, comma 1, legge 29 marzo 2001, n. 134, all'art. 6, comma 1, legge 30 luglio 1990, n. 217, ha innovato alla previgente disciplina dell'originario testo dell'articolo da ultimo citato, istituendo una previsione di nullità per il mancato rispetto del termine che prima non esisteva.

Pertanto, sembra doversi ravvisare anche un profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 96 in questione per violazione del principio di parità di trattamento di identiche situazioni, discriminandosi *in peius* la condizione di colui che si è trovato a presentare l'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato successivamente all'entrata in vigore della legge n. 134/2001 (riportata poi nel d.P.R. 115/2002) rispetto a colui che l'ha presentata prima della modifica dell'art. 6, comma 1, legge n. 217/1990 ad opera della citata legge.

In proposito è da segnalare che, dati i tempi per la definizione dei processi penali, possono benissimo pendere dinanzi al medesimo ufficio procedimenti di ammissione al c.d. gratuito patrocinio sorti da istanze presentate sotto il vigore delle due differenti normative. Quindi ben possono esservi — ancora produttivi di effetti giuridici — decreti di ammissione al suddetto beneficio, adottati oltre il termine di dieci giorni allorquando tale termine ancora non era previsto a pena di nullità, ed in relazione ai quali ancora non è stato emanato il decreto di pagamento dei compensi al difensore, per non essersi esaurita una determinata fase processuale.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 24, comma 2 e 3 Cost., è evidente che l'art. 96, comma 1, T.U. 30 maggio 2002 n. 115, con la sua assurda sanzione di nullità per il ritardo ascrivibile all'organo pubblico, impedisce al cittadino di esercitare — quale imputato, indagato o persona offesa — il suo inviolabile diritto di difesa.

Chi infatti si trova nelle condizioni di non abbienza che giustificano l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato non è in condizione di pagare di propria tasca il difensore, mentre quest'ultimo, a termine scaduto ed in assenza di provvedimento di ammissione, sarà ben consapevole di rischiare di non essere retribuito per l'opera professionale da espletarsi.

Di conseguenza, per l'imputato od indagato, per il quale la difesa di ufficio è comunque una necessità, vi è un serio rischio che la stessa diventi puramente formale, mentre per la persona offesa — alla quale non è garantita dalla legislazione ordinaria una difesa di ufficio — vi è un rischio ancora maggiore di vedersi rifiutare l'assistenza tecnica dalla generalità dei professionisti, che comunque debbono trarre dal proprio lavoro il sostentamento di vita.

Peraltro, in caso di reiterazione dell'istanza ormai incolpevolmente scaduta, permane la violazione del diritto di difesa, che deve essere garantito «in ogni stato e grado del procedimento» e non solo da un certo momento in poi, giacché — per i motivi sopra illustrati — solo con l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato la difesa dell'avente diritto diverrebbe effettiva. Il tempo trascorso incolpevolmente per l'istante potrebbe intanto aver condotto il procedimento a fasi più avanzate, nelle quali determinate attività o scelte processuali sono ormai precluse ed avere quindi prodotto i suoi danni.

L'art. 96, comma 1, T.U. 30 maggio 2002, n. 115, viola poi, ancor con più evidenza, il comma 3 dell'art. 24 Cost., giacché limita il diritto costituzionale di usufruire del patrocinio a spese dello Stato, facendo sì che sia condizionato non dalla diligenza dell'avente diritto, bensì dall'efficienza dell'organo deputato alla decisione e della sua cancelleria, efficienza che si pone come un elemento puramente casuale rispetto all'istante.

Per tutte le suesposte ragioni la questione di costituzionalità qui sollevata di ufficio è rilevante e non manifestamente infondata.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87, ed l, d.c.c. 16 marzo 1956, sospende il procedimento in corso e dispone che — a cura della cancelleria — la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale, per l'esame della legittimità dell'art. 96, comma 1, T.U. 30 maggio 2002, n. 115 e dell'art. 6, comma 1, legge 29 marzo 2001, n. 134, ivi riprodotto dal testo unico, in quanto accusati di violazione degli artt. 3 e 24 Cost., nel senso precisato in motivazione.*

*Dispone, inoltre, che l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, e che la prova di tali notificazioni e comunicazioni sia inviata — insieme agli atti — alla Corte stessa.*

Ancona, addì 26 maggio 2003

*Il giudice dell'udienza preliminare: CUTRONA*

03C01068

N. 790

*Ordinanza del 4 giugno 2003 emessa dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna sui ricorsi riuniti proposti da Franceschelli Anna ed altri contro provveditorato agli studi di Bologna ed altri*

**Istruzione pubblica - Personale docente - Nomina in ruolo - Docenti inseriti nella terza e quarta fascia ai sensi del Decr. Ministro P.I. n. 123/2000 - Previsione della confluenza in un unico scaglione e della salvezza delle nomine in ruolo già conferite nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini della nomina stessa - Violazione del principio dell'affidamento - Trattamento peggiorativo dei docenti della terza fascia per la confluenza in un unico scaglione con i docenti di quarta fascia - Incidenza sui principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito in legge 20 agosto 2001, n. 333, art. 1, commi 2 e 7.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sui seguenti ricorsi riuniti:

1) ricorso n. 1576 del 2001 proposto da Franceschelli Anna, Fregna Lisetta, Caruso Giuseppe, Lanzarini Lucia e Carati Silvia, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Giorgio Sacco e Corrado Mauceri con domicilio eletto in Bologna, via S. Felice n. 6 presso il primo;

Contro provveditore agli studi di Bologna; Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università; direzione regionale, scolastica dell'Emilia-Romagna tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato con domicilio eletto in Bologna, via G. Reni n. 4 presso la sua sede; e nei confronti di Baldi Mario e Gerardi Sabina, nonché di ogni controinteressato cui il ricorso è stato notificato per pubblici proclami, nessuno dei quali costituito in giudizio; per l'annullamento, previa sospensione, della graduatoria permanente per l'insegnamento nella scuola secondaria, classe di concorso A 051 - materie letterarie e latino, compilata dal provveditore agli studi di Bologna nel luglio 2001, nella parte e nei sensi in cui i ricorrenti sono stati collocati dopo i docenti che, nella precedente

graduatoria pubblicata per effetto dei d.m. n. 123 del 27 marzo 2000 e n. 146/18 maggio 2000, erano stati collocati nel IV scaglione nonché, per quanto di ragione, della C.M. n. 117 del 6 luglio 2001, non comunicata, e di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti;

2) ricorso n. 1577 del 2001 proposto da Monti Gabriele e Genovese Marisa, rappresentati e difesi come già indicato per il ric. 1576/2001;

Contro il provveditorato agli studi di Bologna e le altre autorità già indicate sopra per il ric. 1576/2001; e nei confronti di Curti Erica, Beelli Marcella, Tedde Maria Giuliana e Dall'Olio Carla, nonché di ogni controinteressato cui il ricorso è stato notificato per pubblici proclami; per l'annullamento, previa sospensione, della graduatoria permanente per l'insegnamento nella scuola secondaria, classe di concorso A-346, lingua e civiltà straniera - inglese, compilata dal provveditore agli studi di Bologna nel luglio 2001, nella parte e nei sensi sopra indicati per il ric. 1576/2001, nonché della circolare ministeriale 117/2001.

Visti entrambi i ricorsi indicati in epigrafe;

Visto l'atto di costituzione per ciascuno di essi del Ministero dell'istruzione, della ricerca e dell'università, del provveditorato agli studi di Bologna e della direzione scolastica regionale dell'Emilia-Romagna, per mezzo dell'Avvocatura dello Stato di Bologna;

Vista l'ordinanza 28 giugno 2002 n. 77 con cui questa sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio ed adempimenti istruttori per i ricorsi sopraindicati;

Vista la memoria aprile 2002 presentata dall'Avvocatura dello Stato di Bologna a sostegno delle proprie difese per ciascuno degli indicati ricorsi; Relatore designato il consigliere Lydia Ada Orsola Spiezia;

Uditi, alla pubblica udienza del 14 novembre 2002, i difensori presenti per le parti costituite per ciascuno dei ricorsi;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO E DIRITTO

1. — In prima attuazione della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico) e dei relativi regolamenti dell'allora Ministero della pubblica istruzione, ora denominato Ministero dell'istruzione, università e ricerca, dd.mm. 27 marzo 2000, n. 123 e 18 maggio 2000 n. 146 il provveditorato agli studi di Bologna (ora centro servizi amministrativi di Bologna) predispose, in data 20 novembre 2000, le graduatorie provinciali permanenti definitive degli aspiranti per l'assunzione in ruolo e per il conferimento delle supplenze nella scuola materna ed in quella elementare, procedendo analogamente per quella relativa alla scuola secondaria di primo e secondo grado in data 15 marzo 2001.

Successivamente, però, a seguito delle norme di interpretazione autentica della legge n. 124/1999, art. 2, commi 1 e 2, introdotte dall'art. 1 del decreto-legge 3 luglio 2001, n. 255, convertito nella legge 20 agosto 2001, n. 333, lo stesso provveditore agli studi di Bologna compilò nuove graduatorie permanenti per i vari ordini di scuola emanando in particolare per la scuola secondaria di primo e secondo grado il decreto 26 luglio 2001, recante numero 2108.

Secondo le nuove disposizioni in tali graduatorie, che dovevano essere utilizzate per le immissioni in ruolo per gli anni scolastici 2000-2001 e 2001-2002 (nonché per il conferimento di supplenze annuali per l'anno 2001-2002), in fase di prima integrazione delle stesse, a modifica di quanto previsto dal d. Min. pubbl. istruz. n. 123/2000, art. 2 comma 4, lettere *a2)* e *b)* confluivano in un unico scaglione i docenti che, invece, in base alle citate disposizioni regolamentari erano in un primo tempo stati inseriti in due distinte fasce o scaglioni: la terza fascia per i docenti in possesso, in sostanza, dell'abilitazione e di 360 giorni di servizio nella scuole statali nel triennio precedente la scadenza del termine per la presentazione delle domande per l'inclusione nella graduatoria permanente, istituita con la legge n. 124/1999, e la quarta fascia per i docenti privi dei 360 giorni di servizio in questione.

È in tal guisa accaduto che in alcuni casi, come in quelli degli attuali ricorrenti, nelle nuove graduatorie alcuni docenti, pur mantenendo lo stesso punteggio, nell'ambito della terza fascia sono stati scavalcati nella pro-

pria graduatoria da altri docenti confluiti nella stessa a seguito della soppressione della quarta fascia, disposta, in pratica, dall'art. 1 del decreto legge 255/2001 citato, in quanto facevano valere anche il servizio prestato nelle scuole private (pur se valutabile con un punteggio dimezzato).

1.1 — Pertanto, avendo avuto nelle nuove graduatorie permanenti per la provincia di Bologna una collocazione meno favorevole, gli attuali ricorrenti, meglio indicati in epigrafe, con ricorsi analoghi hanno impugnato, rispettivamente, la graduatoria per la scuola secondaria, del 26 luglio 2001, per la classe di concorso A 051 (materie letterarie) con ric. 1576 e per la classe di concorso A 346 (lingua inglese) con ric. 1577/2001; in particolare ne hanno chiesto l'annullamento, previa sospensiva, nella parte in cui ciascuno di essi è stato collocato dopo i docenti che nella precedente graduatoria, compilata ai sensi dei dd.mm. 123 e 146 del 2000, erano stati collocati nel quarto scaglione, unitamente alla circolare ministeriale 6 luglio 2001 n. 117 recante direttive per l'omogenea applicazione delle nuove disposizioni legislative.

In particolare, con i ricorsi pressoché identici sopraindicati, i docenti interessati hanno dedotto l'illegittimità di ciascuna delle graduatorie in cui sono inseriti, formulando le seguenti censure:

1) violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 anche con riferimento all'art. 10 del d.m. 18 maggio 2000 n. 146, nonché eccesso di potere illogicità in quanto l'amministrazione avrebbe dovuto avvisare i ricorrenti della compilazione di una nuova graduatoria in sostituzione della precedente già definitiva;

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge n. 255 del 2001 per contrasto con gli artt. 3 e 97 Costituzione per illogicità ed ingiustificata discriminazione nei confronti di coloro che avevano conseguito una posizione nella graduatoria definitiva precedente, con conseguente illegittimità della nuova graduatoria *in parte qua*;

3) Illegittimità costituzionale del d.l. 255/2001 per contrasto con gli artt. 3 e 97 Costituzione nella parte in cui equipara il servizio prestato dai docenti nelle scuole private a quello nelle scuole pubbliche;

4) Illegittimità costituzionale della legge n. 62 del 2000 per violazione degli artt. 3 e 33 Costituzione, dedotta in via tuzioristica, per il caso in cui l'equiparazione tra il servizio prestato dai docenti nelle scuole statali e quello nelle scuole private sia conseguente alla legge di parità scolastica n. 62/2000.

Concludendo, quindi, ciascuna delle parti ricorrenti ha chiesto l'annullamento della graduatoria impugnata in parte qua, unitamente agli altri atti, previa, ove occorra, la remissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della legittimità costituzionale dell'art. 1, del d.l. 255/2001 convertito in legge n. 333/2001, nonché per quanto di ragione, dell'art. 1 della legge n. 62/2000 per asserito contrasto con gli artt. 3, 33 e 97 Costituzione.

1.2. — Si sono costituite in giudizio, per ciascuno dei ricorsi, le autorità intime che hanno chiesto il rigetto dei ricorsi, controdeducendo puntualmente in ordine alle eccezioni di costituzionalità sollevate.

Fissata la trattazione dei ricorsi in epigrafe per la pubblica udienza del 24 aprile 2002, questa sezione, disposta preliminarmente la riunione dei detti ricorsi, ha ordinato l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami ai sensi dell'art. 150 cod. proc. civ. nonché incompetenti istruttori, cui sia le parti ricorrenti sia l'amministrazione hanno provveduto nei tempi e nelle modalità prescritte.

Alla pubblica udienza del 14 novembre 2002, quindi, uditi i difensori presenti per le parti ricorrenti e per l'amministrazione, ciascuno dei quali ha insistito nelle proprie conclusioni, le cause sono passate in decisione.

2. — Quanto sopra premesso in fatto, in diritto va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi meglio indicati in epigrafe per evidenti ragioni di connessione oggettiva in quanto ciascuno dei giudizi concerne le operazioni di prima integrazione delle graduatorie permanenti del personale docente effettuate dall'allora operante provveditore agli studi di Bologna con decreto n. 2108 del 26 luglio 2001, per la scuola secondaria di primo e secondo grado, ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 3 luglio 2001 n. 255 (disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2002) convertito in legge 20 agosto 2001 n. 333; graduatorie da utilizzare per le immissioni in ruolo per gli anni scolastici 2000-2001 e 2001-2002 ai sensi del citato art. 1.

Quanto alle censure dedotte nei detti ricorsi, di contenuto sostanzialmente identico, come già rilevato in fatto, questa sezione ritiene inesistente l'asserita violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 (di cui al primo motivo), in quanto la nuova articolazione delle graduatorie permanenti avveniva in diretta attuazione della norma di interpretazione autentica a tali fini introdotta dal decreto legge n. 255/2001, mentre, passando alle censure di illegittimità costituzionale prospettate con gli altri motivi di ricorso, ritiene irrilevanti quelle di cui al terzo e quarto mezzo in quanto la contestata equiparazione completa tra il servizio prestato nelle scuole statali e quello nelle scuole private non influisce sulla definizione delle presenti controversie attinenti alla fase di prima integrazione delle graduatorie permanenti; fase in cui in via transitoria, per le immissioni in ruolo del 2000-2001 e

2001-2002, il punteggio per l'insegnamento prestato nelle scuole paritarie, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 1 d.l. n. 255/2001, viene ancora valutato secondo la tabella allegato A, del regolamento ministeriale n. 123/2000 e cioè, la metà di quello prestato nelle scuole pubbliche.

2.1. — Invece il collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale prospettata con il secondo motivo e relativa all'art. 1, commi 2 e 7, del citato d.l. n. 255/2001 conv. in legge n. 333/2001, con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili dell'illogicità, dell'ingiustificata disparità di trattamento e di contrasto con il principio del buon andamento della p.a., nella parte in cui, tale disposizione, con norme qualificate di interpretazione autentica dell'art. 2 della legge 3 maggio 1999, n. 124, invece, prevede, al comma 2, che gli insegnanti già inseriti nella terza e quarta fascia, ai sensi del d. Min. pubb. istruzione 27 marzo 2000 n. 123, confluiscono in un unico scaglione (nel quale sono graduati secondo il punteggio spettante in base alla tabella di valutazione allegata al d.m. citato n. 123/2000; punteggio che resta fermo anche per l'anno scolastico 2001/2002, (commi 2 e 3), nonché esclude (art. 1, comma 7) che la riarticolazione delle graduatorie permanenti conseguente alle esposte previsioni abbia effetti sulle nomine in ruolo già conferite che sono fatte salve nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini delle nomine stesse.

L'applicazione delle indicate disposizioni in via retroattiva, in quanto dichiarate di interpretazione autentica, dell'art. 2 della legge n. 124/1999 (recante a sua volta norme transitorie in materia di prima integrazione delle neo-istituite graduatorie permanenti per le assunzioni in ruolo del personale docente), è certamente rilevante nella decisione dei giudizi instaurati innanzi a questo giudice remittente: infatti, ognuno dei docenti ricorrenti, collocato nella nuova terza fascia nella graduatoria permanente per la propria classe di concorso, si è trovato in posizione meno favorevole pur conservando lo stesso punteggio attribuitogli pochi mesi prima, in quanto è stato sopravanzato da docenti che, non avendo effettuato 360 giorni di servizio nelle scuole statali, nella precedente graduatoria redatta ai sensi del d.m. 123/2000 con il modulo delle quattro fasce erano stati inseriti nella quarta fascia, mentre, a seguito dell'introduzione del nuovo modulo a tre scaglioni, venivano a confluire nel terzo ed ultimo di questi insieme agli altri docenti che, avendo il requisito dei 360 giorni di servizio nelle scuole statali, si trovavano già da prima collocati nel terzo scaglione.

2.2. — Quanto, poi, al profilo di non manifesta infondatezza della questione, è opportuno chiarire preliminarmente il quadro normativo di riferimento sul quale vengono ad incidere le disposizioni di interpretazione autentica della cui legittimità si dubita.

Va, pertanto, ricordato che la legge 3 maggio 1999, n. 124 (disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), a modifica degli artt. 399 e 401 del testo unico in materia di istruzione n. 297/1994, ha previsto:

a) art. 1, comma 1, l'accesso ai ruoli del personale docente avviene per il 50 per cento mediante concorsi per titoli ed esami e per la restante parte attingendo alle graduatorie permanenti di cui all'art. 401 del T.U. n. 297/1994 citato;

b) art. 1, comma 6, le graduatorie provinciali relative ai concorsi per soli titoli del personale docente sono trasformate in graduatorie permanenti da utilizzare per le assunzioni in ruolo e vengono periodicamente aggiornate ed integrate via via con l'inserimento dei docenti che hanno superato l'ultimo concorso regionale per titoli ed esami effettuando tale operazione secondo modalità da definire con regolamento ministeriale e nel rispetto del principio di semplificazione e della salvaguardia delle posizioni di coloro che sono già inclusi in graduatoria;

c) art. 2, commi 1-2 e 3 (Norme transitorie relative al personale docente), nella prima integrazione delle graduatorie permanenti hanno titolo ad esservi inseriti sia i docenti in possesso dei requisiti previsti dalle norme previgenti per la partecipazione ai soppressi concorsi per soli titoli sia quelli che, alla data di entrata in vigore della legge, abbiano superato le prove di un precedente concorso per titoli ed esami oppure esami di abilitazione oppure gli esami della sessione riservata di abilitazione indetta appositamente in epoca immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge medesima; le modalità di prima integrazione di queste graduatorie sono stabilite con il regolamento ministeriale già indicato nell'art. 1, comma 6. Quindi, in base a tale quadro normativo, nel corso del 2000 il Ministero della pubblica istruzione con i dd.mm. 27 marzo e 18 maggio 2000, rispettivamente, n. 123 e n. 146 dettò le modalità per la trasformazione delle graduatorie provinciali dei concorsi per soli titoli in graduatorie permanenti ed, in particolare, quelle di prima integrazione, stabilendone l'articolazione in quattro distinte «fasce» (di cui la prima corrispondeva alla «graduatoria base» dei soppressi concorsi per soli titoli) da utilizzare secondo l'ordine progressivo. In particolare va ricordato, ai fini di nostro interesse, che — come sopra accennato — i detti regolamenti, nel dare attuazione all'art. 2 della legge n. 124/1999, in pratica avevano tenuto distinti in due diverse fasce i docenti che, alla data di scadenza del termine per la presentazione

delle domande di inclusione nella graduatoria permanente, erano in possesso dell'abilitazione e dei 360 giorni di servizio nelle scuole statali dal restante gruppo di quelli che, invece, non erano in possesso del requisito dei 360 giorni di servizio, ma soltanto dell'abilitazione e risultavano inseriti in una graduatoria per l'assunzione del personale non di ruolo.

2.3. — Sul quadro normativo sopra illustrato, successivamente all'annullamento in sede giurisdizionale dei citati decreti nella parte in cui prevedevano graduatorie articolate in quattro scaglioni (vedi T.a.r. Lazio, Sez. III *bis*, sentt. nn. 2838 e 3411 dell'aprile 2001 poi annullate dal Consiglio di Stato, Sez. VI, nel 2002 in quanto si è ritenuto che la modifica del quadro normativo, *medio tempore* intervenuta, facesse venir meno l'interesse al ricorso di primo grado) nel luglio 2001 è intervenuta l'interpretazione autentica del legislatore che, con l'art. 1, comma 2 ha con efficacia retroattiva inteso «modificare» le corrispondenti disposizioni contenute nel regolamento n. 123/2000 «nel senso che i docenti per cui è previsto, separatamente, l'inserimento nei distinti scaglioni di cui all'art. 2, comma 4, lettere a2) e b), confluiscono in un unico scaglione».

Ma tale intervento, in realtà, non presenta le caratteristiche dell'interpretazione autentica conforme ai principi costituzionali in quanto, in effetti, questa ipotesi si configura quando la norma si limiti a chiarire la portata applicativa di una disposizione precedente, non integri il precetto di quest'ultima e non adotti una opzione ermeneutica non desumibile dall'ordinaria attività di esegesi dello stesso (vedi Corte cost. 22 novembre 2000 n. 525 *ex multis*).

Infatti è agevole rilevare che, mentre l'art. 1, primo comma, della legge n. 255/2001 in sostanza ripropone le norme transitorie dell'art. 2, comma 1, della legge n. 124/1999, il preteso intervento interpretativo con efficacia retroattiva al comma 2 si concretizza nella modifica della disposizione regolamentare del 2000 che aveva tenuto distinti in due separate *sub* graduatorie i docenti abilitati con 360 giorni di servizio nelle scuole statali da quelli privi, invece, di tale requisito.

Ma, in tal guisa considerata, la pretesa interpretazione autentica risulta in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza: infatti l'efficacia retroattiva della stessa se, da un lato, non trova giustificazione nella portata meramente chiarificatrice del significato dubbio dell'art. 2, comma 1, della legge n. 124/1999 in quanto quest'ultima aveva — invece — tenuto ben distinte la posizione dei docenti che erano in possesso non solo dell'abilitazione, ma anche del servizio di 360 giorni nelle scuole statali da quella dei docenti privi di tale requisito di servizio, dall'altro il mancato rispetto del principio dell'affidamento del cittadino nella certezza dell'ordinamento giuridico non rappresenta lo strumento ineludibile per la salvaguardia di altri valori costituzionalmente tutelati; ragione per cui la portata retroattiva del nuovo sistema a due scaglioni, impiantato dal legislatore con il d. legge 255/2001, non trova la sua ragione d'essere neanche in un complessivo bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti.

D'altra parte anche alla luce dei principi affermati più volte dal giudice delle leggi (v. sent. n. 136/2001 e n. 229/1999) la disciplina *sub judice* appare a questo giudice remittente in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, anche a prescindere dal suo preteso carattere interpretativo: infatti la sua portata retroattiva non trova, comunque, alcuna giustificazione nella esigenza di bilanciare contrapposti interessi di pari dignità oppure di garantire una uniforme e più adeguata applicazione delle disposizioni transitorie in questione, in quanto, trattandosi di norma di prima integrazione delle graduatorie permanenti, questa per definizione e per esigenze di sistema amministrativo aveva già esaurito di fatto i propri effetti al momento dell'intervenuta modifica legislativa, mentre, per converso, le rilevanti modifiche apportate alle graduatorie permanenti già definitive certamente collidono con il principio della ragionevole certezza dell'ordinamento giuridico.

Nè sul punto varrebbe obiettare che l'intervento legislativo ha trovato la sua occasione nell'annullamento del regolamento ministeriale disposto da alcune pronunce del giudice amministrativo di primo grado, in quanto ovviamente l'oggetto della censura di incostituzionalità non è la modifica in sé delle disposizioni transitorie in questione, ma la parte irragionevolmente retroattiva delle stesse che incide su situazioni già definite in conformità alla diversa regola secondo cui il personale docente in possesso dell'abilitazione e dei 360 giorni di servizio nelle scuole statali aveva una posizione peggiore nei confronti di quello proveniente da esperienze didattiche nella scuola privata.

D'altra parte non va dimenticato che il disposto accorpamento in un unico scaglione della ex terza e quarta fascia risulta anche intrinsecamente in contrasto con lo stesso art. 7 della legge n. 124 del 1999 che, in sede in integrazione delle graduatorie permanenti, imponeva al Ministero della pubblica istruzione l'adozione di criteri che salvaguardassero, comunque, la posizione di coloro che erano già inclusi in graduatoria.

2.4. — La disposizione in questione, inoltre, ad avviso del collegio sarebbe in contrasto anche con l'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento della p.a., in quanto lo scorrimento della istituita graduatoria permanente — a seguito della commistione di docenti con o senza il pregresso servizio di 365 giorni nelle scuole statali — porterebbe ad effettuare assunzioni in ruolo e conferimento di supplenze annuali con criteri disomogenei ed incoerenti rispetto sia al parametro di valutazione del *curriculum* personale sia all'individuazione dei requisiti richiesti fino al 1999 per la partecipazione ai concorsi per soli titoli (ora soppressi); elemento di differenziazione rilevante in quanto criterio discrezionale fissato per l'inserimento del docente abilitato nelle ex graduatorie provinciali e preso in considerazione anche dalle norme transitorie dettate dalla stessa legge n. 124/1999, all'art. 2, per la fase di prima integrazione delle graduatorie permanenti di base appena istituite.

3. — Inoltre, per considerazioni analoghe a quelle finora svolte, il collegio dubita della legittimità costituzionale anche del comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 255/2001 in questione, con riferimento all'art. 3 Cost., sotto i profili dell'illogicità manifesta e della ingiustificata discriminazione: la disposizione citata, infatti, prevede che la «riarticolazione» delle graduatorie permanenti conseguenti alle modifiche introdotte (accorpando in un unico scaglione le ex terza e quarta fascia) non ha effetti sulle nomine in ruolo già conferite che «sono fatte salve nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini delle nomine stesse».

Pertanto i docenti della ex terza fascia — attuali ricorrenti innanzi al t.a.r., da un lato, vedono deteriorata la loro posizione in graduatoria a seguito della confluenza in un unico scaglione anche dei docenti della ex quarta fascia, mentre, dall'altro, sono discriminati senza giustificazione nei confronti di quelli tra loro che, per posizione migliore o per la maggiore efficienza dell'amministrazione, hanno già avuto la nomina in ruolo in base alla prima modulazione delle graduatorie permanenti.

La disposta salvaguardia, invero, se, per un verso, tutela gli affidamenti dei docenti assunti in ruolo, dall'altro concretizza un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli altri docenti collocati nella stessa graduatoria i quali perdono la disponibilità di un numero di nomine corrispondente a quello delle posizioni salvaguardate.

4. — Per le esposte considerazioni, quindi, questa Sezione, visto l'art. 23 legge 87/1953, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 7, del citato d. legge n. 255/2001, con riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione nella parte in cui si dispone che i docenti già inseriti nella terza e quarta fascia ai sensi del Min. pubbl. istruz. n. 123/2000 confluiscono in un unico scaglione e che siano fatte salve le nomine in ruolo già conferite nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini delle nomine stesse.

Sospende, pertanto, il giudizio, di cui ai ricorsi riuniti indicati in epigrafe, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione prospettata e dispone la trasmissione degli atti alla stessa Corte.

Manda alla segreteria di provvedere alle notifiche di rito alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione alle due Camere del Parlamento.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 7, del d.l. 3 luglio 2001 n. 255 (disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2001-2001) convertito in legge 20 agosto 2001 n. 333, con riferimento agli artt. 3 e 97 Costituzione, nella parte in cui si dispone che i docenti già inseriti nella terza e quarta fascia ai sensi del d. Min. pubbl. istruz. n. 123/2000 confluiscono in un unico scaglione e che sono fatte salve le nomine in ruolo già conferite nei casi in cui gli interessati non siano più in posizione utile ai fini delle nomine stesse. Sospende il giudizio di merito in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di costituzionalità sollevata e dispone la rimessione degli atti alla stessa Corte.*

*Manda alla segreteria della sezione seconda di provvedere alla notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di darne comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Bologna nelle camere di consiglio del 14 novembre e del 12 dicembre 2002.

*Il Presidente:* PAPIANO

*Il consigliere relatore estensore:* SPIEZIA

## NN. 791 e 792

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 22 luglio e il 19 giugno 2003 dal Tribunale di Trento nei procedimenti penali a carico di Amin Mouhamed (R.O. 791/2003), Bechir Abdelkarim (R.O. 792/2003)*

**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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analogo reato di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

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

## IL TRIBUNALE

Il giudice, letti gli atti del procedimento penale nei confronti di Amin Mouhamed nato a Koudess (Israele) il 4 giugno 1984, arrestato dal nucleo operativo Carabinieri — Compagnia di Trento in data 12 luglio 2003 per violazione dell'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 e presentato direttamente dal p.m. all'udienza in stato di arresto per il contestuale giudizio direttissimo;

Considerato che il p.m. ha richiesto la convalida dell'arresto dello straniero e il difensore di quest'ultimo si è rimesso alla decisione del tribunale;

Esaminata d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*ter* del d.lgs. n. 286/1998, modificato dalla legge n. 189/2002, in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione;

## O S S E R V A

La normativa in materia di immigrazione e di asilo, di cui al d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, nel disciplinare l'espulsione in via amministrativa dello straniero, statuisce che la stessa è eseguita dal questore mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4) oppure (art. 13, comma 5), quando lo stesso si è trattenuto nel territorio dello Stato con il permesso di soggiorno scaduto di validità da più di 60 giorni, tramite l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro il termine di quindici giorni (in quest'ultimo caso, quando si rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento, si dà luogo parimenti al suo accompagnamento immediato alla frontiera).

Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato senza una speciale autorizzazione del Ministro dell'interno.

A) In caso di trasgressione, lo straniero è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 13, comma 13).

B) Il reiterato comportamento trasgressivo è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 13, comma 13-*bis*).

Per entrambi i reati di cui sopra, per quello contravvenzionale e per il delitto, l'arresto è consentito ed è imposto il rito direttissimo.

Quando non sia possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all'acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l'indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino.

Il provvedimento del questore deve essere convalidato dal tribunale in composizione monocratica entro le 48 ore successive, pena la perdita di ogni effetto (art. 14, comma 1).

Quando non sia stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea (ovvero siano trascorsi i termini di permanenza senza che siano stati eseguiti l'espulsione o il respingimento), il questore ordina allo straniero di lasciare il territorio entro il termine di cinque giorni.

C) Lo straniero che senza giustificato motivo si trattiene nel territorio dello Stato in violazione di tale ordine è punito con l'arresto da sei mesi ad un anno (art. 14, comma 5-ter).

D) Lo straniero già espulso ai sensi dell'art. 14, comma 5-ter (di cui appena sopra), che viene trovato nel territorio dello Stato, è punito con la reclusione da uno a quattro anni (art. 14, comma 5-quater).

Per entrambi i reati, per quella contravvenzionale e per il delitto, l'arresto dell'autore del fatto è obbligatorio ed è imposta il rito direttissimo.

Ebbene, la disciplina dell'art. 14, comma 5-quinquies del d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002, appare in patente contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

I due reati contravvenzionali (quello di cui all'art. 13, comma 13, descritto sub *a*), e quello di cui all'art. 14, comma 5-ter, descritto sub *c*), sono di pari gravità e sanzionati, per questo, con la medesima pena edittale.

Come è già stato evidenziato, e come appare a una lettura approfondita della norma, si può dire, anzi, che la fattispecie criminosa di cui all'art. 13, comma 13 (descritta sub *A*) è più grave di quella di cui all'art. 14, comma 5-ter (descritta sub *C*).

Valgano in tal senso le parole spese dal giudice del tribunale di Modena che, sollevando con ordinanza del 31 ottobre 2002 analoga eccezione di incostituzionalità della norma *de qua*, così si è espresso:

«La fattispecie descritta dall'art. 14, comma 5-ter appare ontologicamente meno grave rispetto quella inserita nell'art. 13, comma 13.

Lo straniero che rientra nel territorio dello Stato dopo l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica pone in essere una condotta attiva.

Più esattamente, trasgredisce ad un ordine non solo legalmente impartito dalla pubblica autorità italiana ma addirittura eseguito in modo coattivo, con impiego da parte dello Stato di risorse umane ed economiche.

Una simile condotta è certamente poco compatibile con un atteggiamento colposo.

La contravvenzione di cui al comma 5-ter dell'art. 14 si realizza, invece, con una condotta meramente omisiva.

La trasgressione posta in essere dallo straniero non ha alle spalle un accompagnamento coatto alla frontiera ma un ordine scritto del questore di lasciare il territorio dello Stato nel breve termine di cinque giorni.

La disobbedienza è sicuramente compatibile in questo caso con un atteggiamento colposo, negligente.

La mancata esecuzione dell'ordine non vanifica uno sforzo compiuto dallo Stato per attuare in maniera forzata i propri provvedimenti».

E, però, a ritenuta parità di situazioni normative, in presenza di due fatti criminosi sanzionati con la stessa pena edittale, con un effetto certamente a sorpresa ed inaspettata il legislatore ha previsto, in un caso (art. 13, comma 13), l'arresto facoltativo e, nell'altro caso (art. 14, comma-ter) l'arresto obbligatorio.

L'esito inevitabile è nel senso che la previsione normativa (art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, così come modificato dalla legge n. 89/2002) dell'arresto obbligatorio per la contravvenzione di cui all'art. 4, comma 5-ter, concretizzando una palese disparità di trattamento rispetto all'art. 13, comma 13 che, per una fattispecie di pari se non addirittura maggiore gravità, si limita a consentire il mero arresto facoltativo, si pone in sensibile ed insanabile contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Ma la ingiustificata disparità di trattamento si delinea ancor più evidente solo che si consideri che, mentre per la contravvenzione di cui all'art. 14, comma 5-ter (che corrisponde al tipo di reato cui meno grave) è stata previsto l'arresto obbligatorio, per il delitto di cui all'art. 13, comma 13 (che corrisponde al tipo di reato più grave) è stato previsto solamente l'arresto facoltativo.

Ora, l'arresto obbligatorio in flagranza di reato è previsione (art. 380, c.p.p.) che si configura esclusivamente in rapporto alla commissione di un delitto non colposo, e non di ogni delitto ma di quelli di particolare gravità, puniti con la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni e nel massimo a venti anni, oppure facenti parte di quelli elencati specificamente nel comma secondo dello stesso articolo.

L'averlo analogamente esteso, fatto unico nel nostro ordinamento giuridico, a una fattispecie contravvenzionale (ad una fattispecie, cioè, che lo stesso legislatore ritiene di notevole minore gravità) non può che essere stigmatizzato come violatore del principio di uguaglianza.

È pacifico che alla discrezionalità legislativa appartenga la scelta dei presupposti di applicabilità delle misure precautelari e cautelari.

E, tuttavia, allorché tale discrezionalità venga utilizzata per dar luogo ad esiti di irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento, la norma presupposta può e deve essere censurata sotto il profilo della vulnerazione costituzionale («Non si compiono valutazioni di natura politica e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso considera e dichiara diverse» Corte cost. n. 53/1958).

L'art. 14 comma 5-*quinquies* si pone, peraltro, in contrasto con l'art. 13 della Costituzione che, dopo avere affermato che la libertà è inviolabile, assume che non è ammessa nessuna forma di restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

E vero che il terzo comma di detto art. 13 statuisce che, in casi eccezionali di necessità ed urgenza, l'autorità di P.S., può adottare provvedimenti provvisori.

Ma essi devono essere comunicati entro 48 ore all'autorità giudiziaria ai fini della convalida.

Il sintagma suggerisce che, fermo il potere esclusivamente in capo all'autorità giudiziaria di restringere con atto motivato la libertà personale, quello affidato all'iniziativa della pg, in quanto meramente anticipatorio o sostitutivo o derogatorio o residuale che dir si voglia del primo in ragione dell'eccezionalità e dell'urgenza, non può mai superarlo o eccederlo.

L'affermazione, in chiave processuale, sta a significare che, ogni volta che alla p.g., è affidato il potere di procedere in modo precautelare all'arresto, obbligatorio (o anche solo facoltativo, anche se è tema estraneo alla materia che qui si tratta), deve corrispondere un analogo potere dell'autorità giudiziaria di disporre in via cautelare la stessa misura privativa della libertà personale.

Ed, infatti, se si vanno ad analizzare gli istituti dell'applicazione della misura cautelare della custodia in carcere, si ha modo di verificare che effettivamente tutte le volte in cui alla pg è consentita l'iniziativa di procedere all'arresto obbligatorio (o, anche solo, facoltativo) corrisponde l'analogo potere dell'autorità giudiziaria di applicare la misura cautelare della custodia in carcere.

Nel caso che ci interessa, per contro, alla pg viene conferito il potere di procedere all'arresto obbligatorio della persona che commette una mera contravvenzione (peraltro, eccedendo la previsione degli artt. 272 e segg. c.p.p. e delle norme speciali), pur non corrispondendo un analogo potere in capo all'autorità giudiziaria.

Alla prima, ad una autorità amministrativa, dunque, è dato il potere di privare della libertà personale una persona che non può essere attinta da analoga misura da parte dell'autorità giudiziaria. Né vale sostenere che all'autorità giudiziaria viene attribuito comunque il potere di convalidare la misura restrittiva in questione.

Rimane, infatti, che alla pg, viene conferito un potere che, configurandosi autonomo e addirittura superiore rispetto a quello della magistratura, viola il precetto costituzionale che affida solo a questa la possibilità della privazione della libertà personale.

La questione sollevata è da ritenere rilevante.

Lo straniero è stato arrestato ai sensi della norma di cui viene sollevato il sospetto di incostituzionalità.

La questione è, altresì, rilevante ai fini della convalida dell'arresto, procedura che non è stata esaurita ed anzi è stata sospesa proprio al fine di trasmettere gli atti alla Corte costituzionale.

Sotto tale aspetto, è irrilevante che l'imputato si stato rimesso in libertà ai sensi dell'art. 391, u.c. c.p.p. (si confronti, a tal proposito, sentenza Corte costituzionale n. 54 del 1993).

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 87/1953;

Dichiara rilevante, e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-ter e quinquies legge 286/1998 (così come modificato dalla legge 189/2002) nella parte in cui prevede, per il reato previsto dall'art. 14, comma 5-ter, l'arresto obbligatorio dell'indagato, per violazione degli artt. 3 e 13 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;

Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale in notificata all'imputato, al difensore e al p.m., nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trento, addì 22 luglio 2003

Il giudice: RAIMONDI

03C1070

N. 793

Ordinanza del 29 luglio 2003 emessa dal giudice di pace di Palestrina nel procedimento civile vertente tra Marsili Tarquinio e RAS Riunione Adriatica di Sicurtà S.p.a.

**Procedimento civile - Giudizio secondo equità avanti al giudice di pace - Esclusione per le controversie relative ai c.d. contratti di massa di cui all'art. 1342 cod. civ. - Conseguente appellabilità dinanzi al Tribunale delle sentenze emesse in tali giudizi dal giudice di pace, pur se di importo inferiore a 1100 euro - Compressione del diritto di difesa (stante la dilatazione dei tempi di giustizia e l'obbligatorietà della difesa tecnica in appello) - Violazione del principio di uguaglianza - Ingiustificato trattamento di favore nei confronti dei c.d. contraenti forti - Contrasto con i limiti alla libertà di iniziativa economica privata.**

- Decreto-legge 8 febbraio 2002, n. 18, art. 1, sostitutivo dell'art. 113, comma secondo, del codice di procedura civile.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 41, 77, 101, 102 e 104.

IL GIUDICE DI PACE

Ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di primo grado iscritta al n. 157 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2003, trattenuta in decisione all'udienza del 15 luglio 2003, tra Tarquinio Marsili, elettivamente domiciliato in Palestrina, via A. Sbardella 10, presso lo studio dell'avv. Domenico Cautela, che lo rappresenta e difende, giusta delega a margine dell'atto di citazione, attore, e RAS riunione adriatica di sicurtà S.p.a. in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avv. Michele Roma in forza di procura generale alle liti conferita con atto a rogito notaio Monica Grammatica di Milano in data 5 marzo 2003 rep. n. 1806 e dall'avv. Giovanni Iasilli in virtù di delega a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliati presso e nello studio di quest'ultimo in Velletri, via Lata 217E (c/o lo studio dell'avv. Pietro Costa), convenuta. Oggetto: restituzione somma:

*Svolgimento del processo*

Con atto di citazione ritualmente notificato, il sig. Tarquinio Marsili conveniva in giudizio la Ras Ass.ni S.p.a. onde ottenere la restituzione della somma di € 151,42 pari al 20% di € 757,09 totale dei premi che l'attore ha corrisposto alla convenuta nel periodo dal 31 dicembre 1995 al 31 dicembre 1998 oltre interessi e rivalutazione dalle date di pagamento al soddisfo, salva differente cifra che si riterrà da liquidarsi in via equitativa ex art. 113 secondo comma c.p.c.

L'attore, a sostegno della propria domanda, deduceva che l'autorità garante delle comunicazioni e del mercato, con provvedimento n. 8546 del 28 luglio 2000, accertata l'esistenza di un accordo tra compagnie assicurative in ordine ai prezzi praticati alle polizze per la r.c.a. con notevole aumento dei premi, comminava alla Ras Ass.ni, unitamente alle altre compagnie una sanzione pecuniaria per violazione della legge n. 287/1990 avendo le stesse attuato una pratica restrittiva della concorrenza.

Per effetto di tale accordo e della partecipazione della compagnia di assicurazioni convenuta al predetto «cartello», l'attore sosteneva di aver sopportato un esborso nel pagamento della polizza obbligatoria sulla R.C.A. pari al 20% dell'intera somma versata quantificabile in € 151,42.

All'udienza di comparizione si costituiva la RAS Ass.ni .S.p.a., con deposito di comparsa di risposta con la quale, in via preliminare, eccepiva la nullità dell'atto di citazione per indeterminatezza della causa petendi e contraddittorietà della narrativa. Eccepiva inoltre l'incompetenza *ratione materiae* del giudice di pace adito, precisando inoltre che doveva ritenersi competente la Corte di Appello di Milano, ove la convenuta ha sede legale e in subordine l'incompetenza per territorio per essere competente il giudice di pace di Milano. Nel merito eccepiva che la vicenda amministrativa, che pur aveva riguardato, tra le altre, la compagnia convenuta, non poteva interferire nei singoli rapporti contrattuali, non poteva creare «giudicato esterno», né poteva spiegare in seno al processo civile alcuna efficacia probatoria. Eccepiva inoltre l'autonomo rilievo del «blocco delle tariffe» operato dal d.l. n. 70/2000 e l'estinzione del diritto vantato dall'attore per intervenuta prescrizione *ex art.* 2952, secondo comma c.c.

Alla fissata udienza di comparizione, il procuratore dell'attore chiedeva che fosse sollevata eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legge n. 18 dell'8 febbraio 2003 ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 24, 25, 41, 77, 101, 102, 104 della Costituzione nella parte in cui, a modifica dell'art. 113, comma secondo del c.p.c., sottrae alla valutazione secondo equità tutti i giudizi pendenti innanzi agli uffici del giudice di pace e relativi ai contratti c.d. di massa di cui all'art. 1342 c.c.

Il procuratore della convenuta, rilevava la mancanza di fondamento dell'eccezione di incostituzionalità e chiedeva che la causa fosse trattenuta in decisione.

#### *Motivi della decisione*

Il giudice di pace ritiene sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 8 febbraio 2003 n. 18 per violazione degli artt. 3, 24, 25, 41, 77, 101, 102, 104 Cost. nella parte in cui, a modificazione dell'art. 113, comma secondo c.p.c., sottrae alla valutazione secondo equità tutti i giudizi pendenti innanzi agli uffici del giudice di pace e relativi ai contratti c.d. di massa di cui all'art. 1342 c.c. cioè quei contratti che sono redatti su moduli standard e si rivolgono alla totalità dei contraenti.

L'art. 1 del d.l. n. 18/2003, a modifica del secondo comma dell'art. 113 c.p.c., prevede che «il giudice di pace decide secondo equità le cause il cui valore non eccede millecento euro, salvo quelle derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi secondo le modalità di cui all'art. 1342 c.c.»

Come effetti pratici, la riformulazione dell'art. 113 c.p.c., sottraendo il contenzioso afferente i contratti di massa al vaglio secondo equità, introduce per questa tipologia contenziosa il grado di appello, in precedenza escluso.

Una siffatta previsione, limitata ai soli contratti di massa, comporta il dilatare dei tempi della giustizia, il lievitare dei costi con l'introduzione di un altro grado di giudizio, la negazione (o comunque l'estrema difficoltà) all'esercizio del diritto di difesa anche in riferimento all'art. 82, primo comma c.p.c. ossia l'obbligo di assistenza di un avvocato in appello anche se la parte si è difesa personalmente innanzi al giudice di pace.

Senza contare poi che vi sarebbe anche la violazione del principio di uguaglianza *ex art.* 3 Cost., posto che il d.l. in esame riserva un ingiustificato trattamento di favore nei confronti dei c.d. «contraenti forti», cioè di coloro che redigono ed «impongono» alla clientela la sottoscrizione di contratti standard *ex art.* 1342 c.c., poiché il vaglio della esecuzione di detti contratti viene sottratto alla valutazione e al rito secondo equità, a differenza dei contratti predisposti da altri professionisti, ma non riconducibili all'art. 1342 c.c., cui continua ad applicarsi il giudizio e il rito secondo equità.

Come è noto, le compagnie di assicurazione hanno l'obbligo normativa di contrarre in materia di R.C.A., attenendosi alle regole del libero mercato così come, dall'altro versante, il contraente è obbligato a stipulare una polizza R.C.A.

Il rapporto contrattuale deve nascere e svilupparsi nel rispetto delle regole del mercato, quelle medesime regole la cui violazione da parte delle imprese assicuratrici è stata accertata con la costituzione di un accordo di cartello mirante ad uniformare verso l'alto i prezzi delle polizze. Sotto questo profilo, il d.l. censurato parrebbe in contrasto con l'art. 41 Cost., in base al quale la libera iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

*P. Q. M.*

*Il giudice di pace, definitivamente pronunciando nella domanda proposta dal sig. Tarquinio Marsili nei confronti della RAS Ass.ni S.p.a.,*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 8 febbraio 2003 intitolato «Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 33 del 10 febbraio 2003, per violazione degli artt. 3, 24, 25, 41, 101, 102, 104 della Costituzione nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso;*

*Ordina la notificazione della presente ordinanza ai procuratori delle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato;*

*Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

Palestrina, addì 29 luglio 2003

*Il giudice di pace: ERMINI*

03C1071

N. 794

*Ordinanza del 29 aprile 2003 emessa dal Tribunale di Avellino nel procedimento civile vertente tra Scialoia Luciano e Serluca Genueffa ed altra*

**Titoli di credito - Cambiale - Qualità di titolo esecutivo - Condizione - Necessità che sia regolarmente bollata fin dall'origine - Compressione del diritto alla tutela giurisdizionale per finalità puramente fiscali, estranee al processo esecutivo - Disparità di trattamento tra cittadini, a seconda che le loro condizioni economiche consentano o meno il tempestivo versamento dell'imposta di bollo - Richiamo alle sentenze nn. 333/2001 e 522/2002 della Corte costituzionale.**

- R.D. 14 dicembre 1933, n. 1669, art. 104; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 20.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 104 r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669, e 20 d.P.R. n. 642/1972, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione;

Visti gli atti del processo n. 2542/2002 ruolo gen., avente ad oggetto opposizione ad esecuzione immobiliare;

Rilevato quanto segue: con l'atto di opposizione si contesta il diritto della creditrice esecutante di procedere ad esecuzione forzata, essendo la stessa fondata su un assegno bancario e sei cambiali proprie, delle quali, in particolare, si esclude l'idoneità a costituire titolo esecutivo, in quanto non in regola con l'imposta di bollo, secondo quanto prescritto dall'art. 20 d.P.R. n. 642/1972.

L'opposta, creditrice esecutante, nel corso dell'udienza del 28 gennaio 2003 e con successiva istanza depositata in data 27 febbraio 2003, sollevava questione di successiva istanza depositata in data 27 febbraio 2003, sollevava questione di legittimità costituzionale dall'art. 104 r.d. 14 dicembre 1933, n. 1669, e dell'art. 20 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, nella parte in cui dette disposizioni non riconoscono qualità di titolo esecutivo alla cambiale, se non regolarmente bollata sin dall'origine. Rilevava l'istante che le citate norme appaiono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, creando una disparità di trattamento tra il cittadino che goda di più favorevoli condizioni economiche, che gli consentono di essere in regola con l'imposta e di intraprendere l'azione esecutiva per la realizzazione dei propri diritti, e quello che, non avendo i mezzi sufficienti per il versamento di detta imposta, non potrebbe accedere alla tutela giurisdizionale, pur essendo in possesso di un titolo valido, ma inefficace come titolo esecutivo.

L'istante sottolineava, altresì, che le norme citate contrasterebbero anche con l'art. 24 della Costituzione, che garantisce a tutti il diritto di agire in giudizio, in quanto subordinato l'accesso a tale diritto all'adempimento di un onere (pagamento dell'imposta di bollo) non ricollegabile alla pretesa dedotta in giudizio, ossia finalizzato allo svolgimento del processo secondo la propria funzione, ma tendente a soddisfare interessi, del tutto estranei a detta funzione, di natura meramente fiscale. L'esponente richiama, in proposito, recenti pronunce della Corte costituzionale, ed in particolare le sentenze n. 333/2001 e n. 522/2002.

Veniva, altresì, evidenziata l'incongruenza della citata normativa, che pregiudica il diritto di agire in giudizio, laddove il mancato o irregolare versamento dell'imposta potrebbe invece semplicemente essere sanato attraverso una successiva «regolarizzazione», anche con maggiori oneri a carico dell'inadempiente; l'istante richiama, in proposito, la legge n. 825/1971, che imposto al legislatore delegato di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

In ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla opposta si osserva che la definizione del giudizio in corso dipende dall'applicazione delle norme che di detta questione costituiscono l'oggetto; infatti, l'opposizione all'esecuzione si fonda esclusivamente sull'irregolare assolvimento dell'imposta di bollo che, a norma dell'art. 104 r.d. n. 1669/1933 e dell'art. 20 d.P.R. n. 642/1972, pregiudicherebbe l'intrapresa azione esecutiva; a ciò va aggiunto che, applicando dette disposizioni, il giudice, con ordinanza del 22 ottobre 2002, ha già disposto la sospensione del processo esecutivo.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, non può che richiamarsi quanto già espresso, in altre pronunce, dalla Corte costituzionale; le norme citate subordinano l'acquisizione della qualità di titolo esecutivo della cambiale al regolare subordinamento dell'imposta di bollo. Va osservato che «il problema della compatibilità tra il principio costituzionale che garantisce a tutti la tutela giurisdizionale, anche nella fase esecutiva, dei propri diritti, e le norme che impongono determinati oneri a chi quella tutela richieda ... è stato risolto, pur se con qualche incertezza, nel senso di distinguere fra oneri imposti allo scopo di assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme nella sua funzione ed alle sue esigenze ed oneri tendenti, invece, al soddisfacimento di interessi del tutto estranei alle finalità processuali.

Mentre i primi, si è detto, sono consentiti in quanto strumento di quella stessa tutela giurisdizionale che si tratta di garantire, i secondi si traducono in una preclusione o in un ostacolo all'esperimento della tutela giurisdizionale e comportano, perciò, la violazione dell'art. 24 Cost.» (così la sentenza della Corte costituzionale n. 333/2001, che richiama la pronuncia n. 113/1963).

Applicando tale principio, con la citata sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, legge 9 dicembre 1998, n. 431, sul presupposto che gli oneri da detta norma imposti al locatore per esercitare l'azione esecutiva di rilascio dell'immobile locato fossero imposti esclusivamente a fini di controllo fiscale, e non connessi al processo esecutivo ed agli interessi che lo stesso è diretto a realizzare.

Sulla stessa linea si colloca la successiva pronuncia n. 522/2002, avente ad oggetto l'art. 66 comma 2, del d.P.R. n. 131/1986.

In entrambe le sentenze citate, inoltre, si fa riferimento alla tendenza, presente nella vigente legislazione, che trova il suo fulcro nell'art. 7 n. 7, legge 9 ottobre 1971, n. 825, che impone al legislatore delegato di eliminare «ogni impedimento fiscale al diritto dei cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi».

Le norme della legge cambiaria e del d.P.R. n. 642/1972 qui in esame sembrano rientrare nell'ambito di quelle disposizioni che condizionano l'accesso alla tutela giurisdizionale ad oneri (di natura fiscale) svincolati dal processo esecutivo e dalle finalità da esso perseguite, facendo dipendere l'efficacia di titolo esecutivo della cambiale dal regolare versamento dell'imposta di bollo sin dall'origine. In base alle suesposte considerazioni, ed

al principio indicato, nelle citate pronunce, dalla Corte costituzionale, dette norme appaiono in contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto ostacolano, quando non precludono, il ricorso alla tutela giurisdizionale, perseguendo finalità di natura puramente fiscale, assolutamente estranee a detta tutela.

Né appare infondato il richiamo all'art. 3 Cost., in quanto l'applicazione della disciplina dettata dalle menzionate disposizioni, potrebbe risolversi in una disparità di trattamento, consentendo di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ai cittadini in condizioni economiche più agiate, in grado di eseguire tempestivamente il pagamento degli oneri fiscali, ed ostacolando, all'opposto, coloro che, pur essendo titolari di diritti meritevoli di tutela, non siano in grado di assolvere detti oneri, o di farlo nei tempi prescritti dalla legge.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 104 regio decreto 14 dicembre 1933, n. 1669, e 20 d.P.R. n. 642/1972, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui subordinano l'acquisizione, nella cambiale, della qualità di titolo esecutivo, alla condizione che la stessa sia regolarmente controllata sin dall'origine.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale ed ordina la sospensione del presente procedimento.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, siano eseguite le notificazioni e le comunicazioni prescritte dall'ultimo comma dell'art. 23 legge n. 87/1953.*

Avellino, addì 29 aprile 2003

*Il giudice: GRASSO*

03C01072

NN. da 795 a 798

*Ordinanze - di contenuto sostanzialmente identico - emesse il 14 agosto 2003 dal Tribunale per i minorenni di L'Aquila su atti relativi a: D. P. (R.O. 795/2003); D. V. (R.O. 796/2003); D. M. (R.O. 797/2003); D. I. (R.O. 798/2003)*

**Adozione - Minori in stato di abbandono - Procedimento per la dichiarazione dello stato di adattabilità - Disciplina adottata con decreti-legge - Mancanza delle condizioni di necessità ed urgenza - Violazione della norma costituzionale sulla decretazione d'urgenza.**

- Decreto-legge 1° luglio 2002, n. 126, convertito in legge 2 agosto 2002, n. 175 e decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, art. 15, convertito in legge 1° agosto 2003, n. 200.
- Costituzione, art. 77.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di remissione degli atti alla Corte costituzionale nel procedimento n. 17/2003 RSA, riguardante la minore D. P. nata il 18 ottobre 1991 in Lanciano.

FATTO E DIRITTO

Con decreto datato 18 aprile 2003 n. 734 cron., il Tribunale per i minorenni di L'Aquila apriva una procedura di adattabilità a tutela dei minori D. P., nata il 18 ottobre 1991 a Lanciano, D. V., nata il 6 dicembre 1996 a Vasto, D. I. e D. M., nati il 9 maggio 2000 a Vasto, di L. e di P. S., residenti in C., C. da C.

Prima, con decreto 11 ottobre 2001 n. 1741 cron., questo tribunale aveva disposto il ricovero dei minori D. P., V., I. e M., presso la comunità «Alidoro» di San Salvo, per l'attività violenta del padre e l'incapacità della madre, determinata anche dal suo alcolismo, elementi che avevano portato a continue liti e maltrattamenti in famiglia.

La situazione era notevolmente peggiorata, perché la madre aveva interrotto unilateralmente il ricovero presso una comunità terapeutica di recupero ed anche i contatti con gli operatori sociali. Il padre aveva continuato a non collaborare con i servizi e a provocare liti in famiglia, di intensità e virulenza tali da richiedere il continuo intervento dei Carabinieri.

Per tali ragioni era stato ritenuto necessario aprire una procedura di adattabilità, in conformità alla richiesta del pubblico ministero datata 12 aprile 2003, a tutela dei minori, poiché i genitori avevano dimostrato assoluta, inadeguatezza, da configurare un sostanziale abbandono, anche perché le difficoltà dimostrate non erano limitabili nel tempo ma avevano assunto un carattere stabile, per la loro reiterazione e nonostante tempo ma avevano assunto un carattere stabile, per la loro reiterazione e nonostante la vigenza di uno stretto controllo. I nonni materni erano stati citati solo una volta e non sembrava, allo stato, che entrambi avessero fornito un contributo rilevante, specie con riferimento ad un'attenuazione delle liti.

Con decreto del 23 maggio 2003 il Presidente del tribunale convoca di fronte al giudice delegato i genitori, i responsabili della comunità, l'assistente sociale, il maresciallo dei Carabinieri e il pubblico ministero per il giorno 10 giugno 2003 ore nove, ai sensi dell'art. 12 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

All'udienza del 10 giugno si presentavano tutte le persone citate, che il giudice delegato sentiva nel più stretto contraddittorio, essendo i genitori assistiti da un difensore di fiducia ed essendo presente il pubblico ministero, dott. Elpidio Simeoni. Prima dell'inizio dell'istruttoria, il pubblico ministero aveva formulato eccezione di costituzionalità per la mancata entrata in vigore delle parti processuali della legge 28 marzo 2002, n. 149, specie nelle parti in cui prevedevano la procedura di pieno contraddittorio fra le parti e la pronuncia con sentenza nella fase di stato di adattabilità, a causa del decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150, convertito nella legge 23 giugno 2001, n. 240, (che aveva prorogato l'entrata delle disposizioni processuali al 30 giugno 2002) e del decreto legge 1° luglio 2002, n. 126, convertito nella legge 2 agosto 2002, n. 175 che aveva prorogato l'entrata in vigore di quelle norme al 30 giugno 2003. Con quelle norme era stata prorogata, per due anni la vecchia disciplina e il continuo rinvio era incompatibile *in re ipsa* con la «necessità e l'urgenza» previste dall'art. 77 della Costituzione e le leggi di conversione non potevano ritenersi sananti. Sulla questione sollevata la difesa nulla aveva osservato. Il pubblico ministero aveva precisato, ancora, che la rilevanza della questione risiedeva nella possibilità delle parti di accedere direttamente al nuovo rito, di maggiore garanzia e speditezza, con accesso diretto ed immediato al contraddittorio e non solo in maniera indiretta, come stava avvenendo, ma solo nell'ambito della discrezionalità del giudice delegato, che aveva deciso di conformare l'udienza il più possibile al nuovo rito, di imminente entrata in vigore (dopo venti giorni). Il giudice delegato si era riservato sull'eccezione sollevata all'esito dell'istruttoria, per accordo delle parti.

Al termine dell'istruttoria, per la necessità di sentire il minore D. P. (prossimo ai dodici anni) e la nonna, il giudice delegato rinviava all'udienza del 23 luglio 2003, restando ferma, sempre per accordo delle parti, la riserva sull'eccezione sollevata.

Il 29 luglio 2003 il giudice istruttore sentiva il minore e la nonna, ma non si presentava il pubblico Ministero. Questi compariva solo per pochi minuti nel corso dell'udienza, esclusivamente per manifestare la sua volontà di non presenziare, perché, nel frattempo, l'art. 15 del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147 aveva ancora prorogato l'entrata in vigore delle nuove e più favorevoli disposizioni, questa volta al 30 giugno 2004. Per il pubblico ministero non c'erano, ormai, più motivi per conformarsi il più possibile al nuovo rito. Riservandosi qualsiasi valutazione nel merito, egli confermava le sue argomentazioni circa l'incostituzionalità, che erano, fra l'altro, state rafforzate proprio da quel decreto-legge, e si allontanava dall'aula.

In seguito, il giudice delegato portava in camera di consiglio e il 6 agosto 2003, a scioglimento della riserva presa, il Collegio sollevava l'eccezione di costituzionalità. Per il Collegio ricorrono notevoli aspetti di incostituzionalità. Le argomentazioni del pubblico ministero circa la rilevanza della questione possono essere integralmente richiamate, al pari delle argomentazioni sul merito della stessa. Esse sono state rafforzate da elementi sopravvenuti fra l'udienza del 29 luglio 2003 e la camera di consiglio del 6 agosto, in particolare dall'entrata in vigore della legge 1° agosto 2003, n. 200 che ha convertito definitivamente in legge l'intero decreto-legge n. 147 del 2003.

A quegli argomenti il Collegio intende aggiungere la necessità e l'interesse (in senso generale e personale) per il minore di avere a suo favore un rito più rapido, che concentra e riunisce in sé la fase preliminare e quella di merito.

Le argomentazioni sintetiche e generiche del pubblico ministero meritano, però, un approfondimento.

Il consiglio dei ministri, il 24 aprile 2001, ha emanato il decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150 che ha disposto il rinvio dell'entrata in vigore di alcune parti della legge 28 marzo 2001, n. 149, in particolare quelle riguardanti la difesa di ufficio. Il decreto-legge 24 aprile 2001, n. 150, si compone di un due articoli e l'art. 1 al primo comma dispone che «In via transitoria e fino all'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità disciplinata dal titolo II, capo II della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modifiche, ai predetti procedimenti continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Il secondo comma dispone che «In via transitoria e fino all'emanazione di nuove disposizioni che regolano i procedimenti di cui all'art. 336 del codice civile, ai medesimi procedimenti continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Secondo la relazione d'accompagnamento, il provvedimento ha inteso introdurre disposizioni dirette a disciplinare in via transitoria i procedimenti per lo stato di adottabilità e i procedimenti civili innanzi al tribunale per i minorenni di cui all'art. 336 del codice civile, nell'attesa di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili e di una riforma del procedimento di cui all'art. 336 stesso.

Il Governo è ricorso alla decretazione d'urgenza per disciplinare la fase transitoria delle nuove disposizioni introdotte con la legge n. 149 del 2001, in particolare delle norme che disciplinano la difesa d'ufficio nei procedimenti di adottabilità ed anche di quelli riguardanti la potestà.

È paradossale che il Governo abbia smentito se stesso a distanza di soli quattro giorni, uno se si considera la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. La Presidenza del Consiglio dei ministri ha, infatti, emanato una circolare, in accordo con i presidenti della Camera e del Senato (Presidenza del Consiglio dei ministri Circolare 20 aprile 2001 n. 10888 «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», in *Gazzetta Ufficiale* del 27 aprile 2001 - serie generale - n. 97)). La circolare è stata emanata all'esito del lavoro di un comitato tecnico costituito nel 2000, per iniziativa del Ministro dei rapporti con il Parlamento, e d'intesa con i funzionari delle Camere e della Presidenza del Consiglio. Con essa si suggeriscono criteri per la redazione dei testi legislativi. In quella circolare al Paragrafo «Vigenza dell'atto ed efficacia delle disposizioni» si stabilisce che il termine iniziale per le ipotesi di diversa decorrenza di singole disposizioni è individuato in date certe (la pubblicazione e, preferibilmente, l'entrata in vigore) e non in date più difficilmente note alla generalità (l'approvazione, la promulgazione o l'emanazione). Si noti che nel decreto-legge si usa, invece, proprio il termine emanazione.

La circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 20 aprile 2001 n. 10888 «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi», è stata aggiornata con la circolare 2 maggio 2001 n. 1/1.1.26/10888/9.92. In quell'atto si afferma che i decreti-legge devono contenere misure d'immediata applicazione e che la subordinazione dell'efficacia o dell'attuazione delle disposizioni in esso contenute a norme future è la dimostrazione dell'insussistenza della straordinaria, necessità ed urgenza.

La circolare n. 10888 non può certamente costituire, per la sua natura di atto amministrativo ed interno, un vincolo alla futura attività del Governo, specie quando «questo opera nella sua veste di organo costituzionale che emette provvedimenti equiparati alla legge formale, ma può essere uno strumento di interpretazione delle leggi.

Alla luce anche di quanto appena esposto, il decreto-legge n. 150 del 2001 presenta aspetti d'incostituzionalità, circa la ricorrenza dei requisiti della «necessità ed urgenza», previsti dall'art. 77 della Costituzione.

Il decreto-legge n. 150 del 2001 è stato convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2001, n. 240, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 25 giugno 2001 n. 145 - serie generale. La legge ha introdotto piccole, ma importanti modificazioni e ora il testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione è il seguente, al primo comma: «In via transitoria, fino all'emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità disciplinata dal titolo II, capo II della legge 4 maggio 1983 n. 184, e successive modifiche, e comunque non oltre il 30 giugno 2002, ai predetti procedimenti continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Il comma secondo è ora il seguente: «In via transitoria e fino all'emanazione di nuove disposizioni che regolano i procedimenti di cui all'art. 336 del codice civile, e comunque non oltre il 30 giugno 2002, ai medesimi procedimenti continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto». Le modificazioni in sede di conversione sono in neretto.

In sede di approvazione si è sostenuto che la legge di conversione contiene disposizioni transitorie dirette a disciplinare in via temporanea i procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità, disciplinati dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, e i procedimenti di cui all'art. 336 del codice civile, nell'attesa di una completa disciplina sulla difesa di ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, oltre che di un mutamento del procedimento previsto dall'art. 336 del codice civile.

La disciplina transitoria troverà applicazione fino all'emanazione di una compiuta disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità, in particolare per quanto attiene alla nomina del difensore di ufficio, e fino alla revisione del procedimento per la pronuncia dei provvedimenti previsti dall'art. 336 del codice civile. L'art. 2 stabilisce la data di entrata in vigore del provvedimento.

Con la legge di conversione il Parlamento ha disposto una serie di misure urgenti per esaminare non tanto gli aspetti oscuri della legge 149, quanto della legge 6 marzo 2001, n. 60, sulla difesa di ufficio. Prima, infatti, non era stato trattato il rapporto fra le due discipline, divenuto molto stretto, in seguito alla previsione di una difesa obbligatoria nel procedimento per la dichiarazione dell'adottabilità. In sede di conversione, il Parlamento ha stabilito che il legislatore dovrà impegnarsi per dettare una disciplina specifica, ma fissando questa volta un termine preciso, ossia il 30 giugno 2002.

La conversione in legge del decreto-legge n. 150 del 2001, non fa, in ogni caso, svanire i dubbi di costituzionalità sui requisiti della necessità e dell'urgenza e a nulla rileva la successiva conversione in legge, con presunta sanatoria, a causa della sovranità del Parlamento. Ormai non è più seguita la tesi per la quale esula dai poteri della Corte costituzionale accertare la presenza in concreto dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione per l'emanazione dei decreti-legge. Secondo quella teoria, ormai superata, il controllo rientra nella valutazione politica del Parlamento. Questa posizione, condivisa in passato dalla stessa Corte, ignora che, a norma dell'appena citato art. 77, la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'emanazione di quell'atto, sicché l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi emanato fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio *in procedendo* della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso di specie, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, poiché il conseguente esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, per la precisione, di tipo politico, sia con riguardo al contenuto della decisione sia con riferimento agli effetti della stessa (C. cost. sent. 12 gennaio 1995, n. 29). È un controsenso, infatti, sostenere, prima, che sussistono quei requisiti e, poi, rinviare ad una legge futura ed incerta, in modo indefinito, come è avvenuto con il decreto-legge in esame. La legge di conversione interviene su una materia già formata, tanto che, le modificazioni apportate in sede di conversione hanno efficacia soltanto dal momento della sua pubblicazione. All'opposto, quelle convertite senza modificazioni hanno efficacia sin da quando sono state emanate dal Governo, senza che si crei una soluzione di continuità, nel corso del tempo. L'evidente mancanza, presente già allora, non può sanarsi in maniera retroattiva, sul principio che la legge ordinaria è sovrana, perché è possibile sanare qualcosa che nasce imperfetto, non ciò che non è mai nato o è nato morto. Parimenti, nessun valore assume l'apposizione del termine stabilito dalla legge 23 giugno 2001, n. 240, sia perché esso è stato aggiunto solo in sede di conversione, sia perché, nonostante l'apparenza, esso è generico e soprattutto assai protratto nel tempo (circa un anno) e ciò è chiaramente incompatibile con l'urgenza richiesta ai sensi dell'art. 77 della Costituzione. Si potrebbe argomentare, a sostegno della costituzionalità, che il rinvio contenuto nel decreto-legge non riguarda direttamente l'entrata in vigore o l'efficacia dello stesso decreto-legge, ma un'altra disposizione e quindi il differimento è indiretto. Questo argomento non avrebbe, però, alcun pregio perché l'intervento compiuto rivela già di per sé la mancanza di necessità ed urgenza e il legislatore è per-

venuto, sia pur in maniera mediata, al conseguimento di un risultato proibito. Non si comprende, infatti, l'inevitabilità di quell'intervento, anche perché la stessa legge avrebbe potuto provvedere con norme transitorie. Questa omissione non può avere giustificato un intervento impellente ed improrogabile, tale da evitare un pregiudizio irreparabile. Ciò dimostra, di per sé, la mancanza di eccezionalità, ossia l'impossibilità di procedere con i mezzi ordinari.

La dichiarazione d'incostituzionalità di quel decreto e della successiva legge di conversione non creerà alcun vuoto legislativo, perché farà rivivere, in modo automatico, le disposizioni differite. La vera questione consisterà nell'individuare gli strumenti per rendere effettivi quei principi proclamati, fra i quali quello della difesa nel procedimento di adottabilità. In tal caso, si potrà procedere per analogia, nell'attesa di una legge specifica, l'attuale normativa per la difesa dei non abbienti. In effetti, quest'ultima riguarda tutt'altra materia, come quella penale, ma l'estensione analogica si potrebbe giustificare sul fondamento della medesima necessità, ossia quella della difesa, principio che non può rimanere senza un adeguata copertura, ai sensi dell'art. 24 della Costituzione.

Le considerazioni svolte per il decreto-legge n. 150 del 2001 convertito nella legge 240 possono essere riferite anche al successivo decreto-legge n. 126 del 2002, convertito nella legge 2 agosto 2001, n. 175 e, ancor di più all'art. 15 del decreto-legge n. 147 del 2003 convertito nella legge 1° agosto 2003, n. 200. Tali disposizioni sono incostituzionali sia se considerate singolarmente (per l'evidente mancanza di necessità e urgenza) sia per illegittimità costituzionale derivata. Le disposizioni del 2002 e del 2003 si collegano e si connettono con quella del 2001 della quale costituiscono la prosecuzione, senza alcuna soluzione di continuità logica, giuridica e temporale. I decreti-legge del 2001 e del 2002, perlomeno, erano dedicati specificamente alla materia in questione, mentre l'art. 15, per suo conto, è stato inserito in un decreto-legge (c.d. *omnibus*), riguardante le materie più eterogenee (proroga degli sfratti, incremento delle razze equine, edilizia, ecc) e ciò è un'altra dimostrazione della mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, soprattutto se si esamina il tenore di quell'articolo, giacché non si comprende quale pericolo irreparabile ed incombente ed inevitabile potesse giustificare un intervento eccezionale come quello disposto.

*P. Q. M.*

*Letti gli artt. 134 segg. della Costituzione;*

*Visto l'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto-legge 1° luglio 2002, n. 126, convertito nella legge 2 agosto 2002, n. 175; dell'art. 15 del decreto-legge 24 giugno 2003, convertito nella legge 1° agosto 2002, n. 2003, con riferimento all'art. 77 della Costituzione.*

*Dispone la sospensione del procedimento in corso e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina notificazione della presente ordinanza a P. S., a D. L., all'avv. Silvestri del foro di Vasto, al pubblico ministero in sede e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

L'Aquila, addì 6 agosto 2003

*Il presidente estensore: ERAMO*

N. 799

*Ordinanza dell'11 aprile 2003 emessa dal Tribunale di Asti  
nel procedimento penale a carico di Aimò Mohamed*

**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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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

Nel procedimento penale n. 1052/03 RGNR e 432/03 R. Trib. nei confronti di Aimò Mohammed, nato a Tunisi il 30 luglio 1971, di fatto senza fissa dimora in Italia *alias* Edo Salim, in sede di udienza di convalida dell'arresto in data 11 aprile 2003, sentite le parti, ha emesso la seguente ordinanza (art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87).

Aimò Mohammed è stato tratto in arresto in data 10 aprile 2003, ore 11.30, per essersi reso responsabile del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* d.lgs. 286/1998 e succ. mod., perché, senza giustificato motivo, si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal Questore di Reggio Emilia, ai sensi del comma 5-*bis* in data 4 aprile 2003 e notificato in pari data.

Il p.m. ha chiesto la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio per direttissima, ai sensi dell'art. 14, comma 5-*quinquies* legge cit.; in sede di convalida, premesso che l'arresto è avvenuto nel rispetto dei presupposti normativi, ritiene di sollevare d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-*quinquies* nella parte in cui prevede per il reato di specie l'arresto obbligatorio, in quanto contrastante con gli artt. 3 e 13 della Costituzione.

Questo giudice rileva innanzitutto la rilevanza della questione per la decisione del caso in esame, atteso che l'imputato è stato arrestato perché sorpreso nella flagranza del reato contestatogli, sono stati rispettati da parte della p.g. che ha proceduto all'arresto gli obblighi previsti dall'art. 386 c.p.p., così come le prescrizioni normative poste dagli artt. 390 e 391 c.p.p. e quindi dovrebbe trovare applicazione la norma dell'art. 14, comma 5-*quinquies* che imporrebbe di convalidare l'arresto in quanto obbligatorio.

La norma appare costituzionalmente illegittima.

I parametri costituzionali in relazione ai quali la norma in questione appare contrastare si ravvisano nei principi stabiliti dagli artt. 3 e 13 della Carta costituzionale.

La norma in questione ad avviso di questo giudice si pone in contrasto innanzitutto con l'art. 13 della Costituzione.

L'istituto dell'arresto, quale strumento di temporanea privazione della libertà personale, soggiace al rispetto dei principi posti dall'art. 13 Cost. che, com'è noto, prevede la possibilità di comprimere la libertà personale solo in forza di atti motivati dell'autorità giudiziaria e limita l'adozione di provvedimenti provvisori da parte della p.g. soltanto ai casi eccezionali di necessità ed urgenza. Da ciò discende come corollario la tassatività delle ipotesi di arresto previste dagli artt. 380 e 381 c.p.p., non suscettibili di applicazione analogica.

Nella disciplina codicistica la misura dell'arresto è in stretto legame e finalizzata all'applicazione di misure cautelari coercitive, sia pure non costituendo queste ultime il necessario esito della procedura di convalida.

Sintomatica di tale necessario collegamento tra la previsione dell'arresto e la sottoponibilità dell'arrestato a misura cautelare è del resto anche la norma dell'art. 121, comma primo, disp. att. c.p.p., che prevede che il pubblico ministero disponga la liberazione immediata dell'arrestato quando ritiene di non dover richiedere l'applicazione di misure coercitive.

È chiaro che per il reato in esame non sarà mai possibile pervenire all'emissione di misure coercitive, a ciò ostando sia i limiti edittali di pena (essendo punito con l'arresto da sei mesi ad un anno) sia la tipologia di reato (trattandosi di contravvenzione e non di delitto).

Se così è, si deve pervenire alla conclusione che per questo tipo di contravvenzione è previsto un arresto obbligatorio destinato necessariamente a portare alla liberazione dell'arrestato ancor prima dell'udienza di convalida e che comporta quindi una compressione della libertà personale non giustificata da un'apprezzabile necessità e dunque non conforme al criterio di cui al comma secondo dell'art. 13 della Costituzione.

Ma la norma da applicare appare anche in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto viola il principio di uguaglianza.

In particolare non conforme al criterio di ragionevolezza (nell'accezione ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale) si rivela il diverso trattamento dal legislatore riservato a due situazioni diverse, apparendo la disciplina prevista per la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, legge cit. più rigorosa rispetto a quella prevista per la condotta di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis stessa legge, atteso che per il reato di cui all'art. 14, comma 5 è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza mentre per i reati di cui all'art. 13 commi 13 e 13-bis è previsto l'arresto come facoltativo.

Risulta prevista l'obbligatorietà dell'arresto per il caso di cittadino extracomunitario che sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione del questore e che sia sorpreso nel territorio nazionale (art. 14, comma 5-ter legge cit.).

È invece meramente facoltativo l'arresto nel caso che il cittadino extracomunitario sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione da parte del giudice, sia stato concretamente espulso ed abbia ciononostante fatto ritorno sul territorio nazionale sul quale venga sorpreso (art. 13, commi 13-bis e ter legge cit.).

Il maggior rigore riservato alla prima situazione non si giustifica, ad avviso di questo giudice, sotto nessun plausibile motivo, apparendo anzi la condotta sanzionata dall'art. 13 cit. più grave di quella punita dall'art. 14 stessa legge: prova ne sia che si tratta, nell'un caso, di un delitto punito con la reclusione fino a quattro anni, nell'altro caso di una contravvenzione punita con l'arresto fino ad un anno.

A fondare tale diversità di trattamento non appare emergere neppure una valida ragione di ordine pratico.

Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso che faccia ritorno nel territorio dello Stato non si trova in una situazione fattuale diversa da colui che da un simile provvedimento non sia mai stato raggiunto e che sia stato invece colpito dal provvedimento del questore ai sensi del successivo articolo 14.

Anzi appare certamente più riprovevole la condotta di colui che, dopo essere stato concretamente espulso dal territorio nazionale, illegittimamente e per la seconda volta vi faccia ritorno, rispetto alla condotta di chi, spesso introdotto per la prima volta in Italia con scarsa o nessuna consapevolezza (si pensi alle giovani da avviare alla prostituzione, sovente condotte in Italia da terzi contro la loro volontà), si trovi a dover ottemperare ad un ordine di espulsione senza neppure avere i mezzi materiali per poterlo fare (è frequente nell'esperienza di questo giudice il caso di cittadino extracomunitario che ha dichiarato di non avere il denaro per affrontare il viaggio ovvero di avere difficoltà a rientrare nel proprio Paese in quanto privo di documenti).

Anche nel caso del cittadino espulso che rientri nel territorio dello Stato sussistono inoltre le medesime ragioni di urgenza che sussistono per il cittadino al quale un provvedimento di espulsione del questore sia stato notificato.

Appare quindi evidente che la disciplina difforme riservata alle due fattispecie non è ragionevole e come la norma in esame, prevedendo il trattamento più rigoroso per la condotta meno grave, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ove tale norma si raffronti con quella dell'art. 13, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

È da aggiungersi, ancora sotto il profilo della rilevanza della questione che, ove la previsione dell'arresto fosse in termini di facoltatività, non vi sarebbero nel caso di specie gli estremi per poterlo ritenere giustificato e quindi per convalidarlo, attese le particolarità del caso (cittadino straniero incensurato anche a seguito di ricerche dattiloscopiche e privo di mezzi).

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dai difensori in ordine all'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. 286/1998 come modificato dalla legge 189/2002 in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio di convalida dell'arresto e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Riserva il deposito della presente ordinanza nel termine di legge.*

*Ordina l'immediata liberazione di Aimo Mohammed alias Edo Salim se non ristretto per altra causa.*

Asti, addì 11 aprile 2003

*Il giudice monocratico: POLIDORI*

03C1074

N. 800

*Ordinanza del 7 marzo 2003 (pervenuta alla Corte costituzionale il 17 settembre 2003)  
emessa dal Tribunale di Asti nel procedimento penale a carico di Velea Cristian*

**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 - Eccessiva afflittività della misura - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 618/2003 RGNR nei confronti di Velea Cristian difeso dall'avv. Gasparini del Foro di Torino, sostituito dall'avv. Caranzano, sottoposto ad indagini per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

All'udienza di convalida il difensore sollevava questione di legittimità costituzionale dell'articolo in esame per contrasto con gli artt. 3, 13 e 97 della Costituzione.

L'arresto risulta essere stato eseguito in presenza dei presupposti richiesti dalla norma, quindi convalidabile, ma questo giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata, pertanto non è possibile procedere alla convalida.

La questione sollevata, anzitutto, risulta essere rilevante rispetto al procedimento in corso proprio in quanto esistono i presupposti per convalidare l'arresto.

In effetti la norma in questione, l'art. 14, comma 5-*quinquies* del d.lgs. n. 286/1998 solleva dei dubbi in relazione alla sua conformità con alcune disposizioni costituzionali.

1. — Pare confliggere con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza ed uguaglianza, allorché per il reato in esame viene previsto l'arresto obbligatorio pur trattandosi di un reato contravvenzionale punito anche modestamente (con un massimo di un anno di arresto).

L'art. 380 c.p.p., al contrario, prevede l'arresto obbligatorio solo in caso di delitti di particolare gravità o di pericolosità sociale (quale il furto in abitazione o con strappo). Il reato in esame, invece, punisce un comportamento sostanzialmente diverso, che deve ritenersi, tenendo conto della stessa qualificazione e quantificazione della pena assegnata dal legislatore, di allarme sociale.

Pertanto non si comprende la disparità sostanziale di trattamento tra chi viene colto in flagranza di questo reato e chi invece viene colto in flagranza di altro reato di pari gravità, nel primo caso è obbligatorio l'arresto, nell'altro neppure è previsto.

2. — L'arresto obbligatorio nella flagranza della contravvenzione in esame sembra porsi in contrasto anche con l'art. 13 della Costituzione che prevede che la privazione della libertà personale solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza.

In vero non sembrano sussistere i due requisiti.

L'arresto non può considerarsi «necessario» in quanto non può essere preordinato alla applicazione di alcuna misura cautelare, venendo così meno alla sua funzione essenziale.

Inoltre, neppure può considerarsi «urgente» poiché il giudizio direttissimo richiede una situazione di particolare evidenza della prova e non necessariamente un precedente arresto.

Neppure può considerarsi agevolativo di una eventuale espulsione dello straniero dal momento che la detta espulsione può essere seguita indipendentemente da qualsiasi tipo di provvedimento giudiziario, trattandosi di un atto di natura amministrativa affidata alle forze di polizia.

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. e 23 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata per violazione degli artt. 3 e 13 della Costituzione;*

*Ordina l'immediata liberazione dell'arrestato se non detenuto per altra causa, sospende il giudizio di convalida.*

*Manda alla cancelleria per le dovute comunicazioni disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

Asti, addì 7 marzo 2003

*Il giudice:* PALLADINO

## N. 801

*Ordinanza del 27 marzo 2003 emessa dal Tribunale di Asti  
nel procedimento penale a carico di Morozova Ekaterina*

**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 - Irragionevole ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale - Lesione del principio della riserva di giurisdizione in materia di libertà personale.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 3 e 13.

## IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 864/03 RGNR e 379/03 R. Trib. nei confronti di Morozova Ekaterina, nata a Vilnius (Lituania) il 4 gennaio 1982, di fatto senza fissa dimora in Italia.

In sede di udienza di convalida dell'arresto in data 27 marzo 2003, su richiesta della difesa e sentito il p.m., ha emesso la seguente ordinanza (art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87).

Morozova Ekaterina è stata tratta in arresto in data 27 marzo 2003 per essersi resa responsabile del reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter* d.lgs. n. 286/1998 e succ. mod., perché, senza giustificato motivo, si è trattenuta nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-*bis* in data 5 marzo 2003 a seguito di emissione di decreto di espulsione del Prefetto di Asti emesso e notificato in pari data.

Il p.m. ha chiesto la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio per direttissima, ai sensi dell'art. 14 comma 5-*quinquies* legge cit.; in sede di convalida poi la difesa dell'imputata, premesso che l'arresto è avvenuto nel rispetto dei presupposti normativi, ha sollevato l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14 comma 5-*quinquies* nella parte in cui prevede per il reato di specie l'arresto obbligatorio, in quanto contrastante con gli artt. 3 e 13 Costituzione.

Questo giudice rileva innanzitutto la rilevanza della questione per la decisione del caso in esame, atteso che l'imputata è stata arrestata perché sorpresa nella flagranza del reato contestatole, sono stati rispettati da parte della p.g. che ha proceduto all'arresto gli obblighi previsti dall'art. 386, c.p.p., così come le prescrizioni normative poste dagli artt. 390 e 391 c.p.p. e quindi dovrebbe trovare applicazione la norma dell'art. 14, comma 5-*quinquies* che imporrebbe di convalidare l'arresto in quanto obbligatorio.

La norma appare costituzionalmente illegittima.

I parametri costituzionali in relazione ai quali la norma in questione appare contrastare si ravvisano nei principi stabiliti dagli artt. 3 e 13 della Carta costituzionale.

La norma in questione ad avviso di questo giudice si pone in contrasto innanzitutto con l'art. 13 della Costituzione.

L'istituto dell'arresto, quale strumento di temporanea privazione della libertà personale, soggiace al rispetto dei principi posti dall'art. 13 Cost. che, com'è noto, prevede la possibilità di comprimere la libertà personale solo in forza di atti motivati dell'Autorità giudiziaria e limita l'adozione di provvedimenti provvisori da parte della p.g. soltanto ai casi eccezionali di necessità ed urgenza. Da ciò discende come corollario la tassatività delle ipotesi di arresto previste dagli artt. 380 e 381 C.p.p., non suscettibili di applicazione analogica.

Nella disciplina codicistica la misura dell'arresto è in stretto legame e finalizzata all'applicazione di misure cautelari coercitive, sia pure non costituendo queste ultime il necessario esito della procedura di convalida.

Sintomatica di tale necessario collegamento tra la previsione dell'arresto e la sottoponibilità dell'arrestato a misura cautelare è del resto anche la norma dell'art. 121, comma primo, disp. att. c.p.p., che prevede che il pubblico ministero disponga la liberazione immediata dell'arrestato quando ritiene di non dover richiedere l'applicazione di misure coercitive.

È chiaro che per il reato in esame non sarà mai possibile pervenire all'emissione di misure coercitive, a ciò ostando sia i limiti edittali di pena (essendo punito con l'arresto da sei mesi ad un anno) sia la tipologia di reato (trattandosi di contravvenzione e non di delitto)

Se così è, si deve pervenire alla conclusione che per questo tipo di contravvenzione è previsto un arresto obbligatorio destinato necessariamente a portare alla liberazione dell'arrestato ancor prima dell'udienza di convalida e che comporta quindi una compressione della libertà personale non giustificata da un apprezzabile necessità e dunque non conforme al criterio di cui al comma secondo dell'art. 13 della Costituzione.

Ma la norma da applicare appare anche in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto viola il principio di uguaglianza.

In particolare non conforme al criterio di ragionevolezza (nell'accezione ormai consolidatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale) si rivela il diverso trattamento dal legislatore riservato a due situazioni diverse, apparendo la disciplina prevista per la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter legge cit., più rigorosa rispetto a quella prevista per la condotta di cui all'art. 13 commi 13 e 13-bis stessa Legge, atteso che per il reato di cui all'art. 14, comma 5 è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza mentre per i reati di cui all'art. 13 commi 13 e 13-bis è previsto l'arresto come facoltativo.

Risulta prevista l'obbligatorietà dell'arresto per il caso di cittadino extracomunitario che sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione del questore e che sia sorpreso nel territorio nazionale (art. 14, comma 5-ter, legge cit.).

È invece meramente facoltativo l'arresto nel caso che il cittadino extracomunitario sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione da parte del giudice, sia stato concretamente espulso ed abbia ciononostante fatto ritorno sul territorio nazionale sul quale venga sorpreso (art. 13, commi 13-bis e ter legge cit.).

Il maggior rigore riservato alla prima situazione non si giustifica, ad avviso di questo giudice, sotto nessun plausibile motivo, apparendo anzi la condotta sanzionata dall'art. 13 cit. più grave di quella punita dall'art. 14 stessa legge: prova ne sia che si tratta, nell'un caso, di un delitto punito con la reclusione fino a quattro anni, nell'altro caso di una contravvenzione punita con l'arresto fino ad un anno.

A fondare tale diversità di trattamento non appare emergere neppure una valida ragione di ordine pratico.

Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso che faccia ritorno nel territorio dello Stato non si trova in una situazione fattuale diversa da colui che da un simile provvedimento non sia mai stato raggiunto e che sia stato invece colpito dal provvedimento del questore ai sensi del successivo articolo 14.

Anzi appare certamente più riprovevole la condotta di colui che, dopo essere stato concretamente espulso dal territorio nazionale, illegittimamente e per la seconda volta vi faccia ritorno, rispetto alla condotta di chi, spesso introdotto per la prima volta in Italia con scarsa o nessuna consapevolezza (si pensi alle giovani da avviare alla prostituzione, sovente condotte in Italia da terzi contro la loro volontà), si trovi a dover ottemperare ad un ordine di espulsione senza neppure avere i mezzi materiali per poterlo fare (è frequente nell'esperienza di questo giudice il caso, del resto anche odierno, di cittadina extracomunitaria che ha dichiarato di non avere il denaro per affrontare il viaggio ovvero di avere difficoltà a rientrare nel proprio paese in quanto priva di documenti).

Anche nel caso del cittadino espulso che rientri nel territorio dello Stato sussistono inoltre le medesime ragioni di urgenza che sussistono per il cittadino al quale un provvedimento di espulsione del questore sia stato notificato.

Appare quindi evidente che la disciplina difforme riservata alle due fattispecie non è ragionevole e come la norma in esame, prevedendo il trattamento più rigoroso per la condotta meno grave, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ove tale norma si raffronti con quella dell'art. 13 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

È da aggiungersi, ancora sotto il profilo della rilevanza della questione che, ove la previsione dell'arresto fosse in termini di facoltatività, non vi sarebbero nel caso di specie gli estremi per poterlo ritenere giustificato e quindi per convalidarlo, attese le particolarità del caso (cittadina già raggiunta da un precedente provvedimento di espulsione non eseguito e priva di mezzi per la quale anche le autorità di polizia hanno difficoltà ad eseguire l'espulsione).

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dai difensori in ordine all'art. 14 comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002 in relazione agli artt. 3 e 13 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio di convalida dell'arresto e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina la notificazione, a cura della cancelleria della presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Riserva il deposito della presente ordinanza nel termine di legge;*

*Ordina l'immediata liberazione di Morozova Ekaterina se non ristretta per altra causa.*

Asti, addì 27 marzo 2003

*Il giudice monocratico: POLIDORI*

03C1076

NN. 802 e 803

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 23 aprile e il 30 giugno 2003 dal Tribunale di Asti nei procedimenti penali a carico di Madori Imed (R.O. 802/2003); Sall Amdy (R.O. 803/2003)*

**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 - Eccessiva afflittività della misura - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla 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

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento penale n. 1177/2003 RGNR nei confronti di Madori Imed difeso di fiducia dall'avv. Marco Dapino sostituito dall'avv. Caranzano del Foro di Asti sottoposto ad indagini per il reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002.

All'udienza di convalida il difensore sollevava questione di legittimità costituzionale dell'articolo in esame per contrasto con gli artt. 3, 13 e 97 della Costituzione. Poiché l'arresto risulta essere stato eseguito in presenza dei presupposti richiesti dalla norma, questo giudice riteneva rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità sollevata, pertanto non convalidava l'arresto (rimettendo in libertà la arrestata non potendo la convalida avere luogo nei termini stabiliti dalla legge) riservandosi di depositare la motivazione relativa alla presente ordinanza.

*Motivazione*

La questione sollevata risulta essere rilevante rispetto al procedimento in corso in quanto esistono i presupposti per convalidare l'arresto.

In effetti la norma in questione, l'art. 14, comma 5-quinquies del d.lgs. n. 286/1998 solleva dei dubbi in relazione alla sua conformità con alcune disposizioni costituzionali.

1. — Pare confliggere con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza ed uguaglianza, allorché per il reato in esame viene previsto l'arresto obbligatorio pur trattandosi di un reato contravvenzionale punito anche modestamente (con un massimo di un anno di arresto).

L'art. 380 c.p.p., al contrario, prevede l'arresto obbligatorio solo in caso di delitti di particolare gravità o caratterizzati dalla pericolosità sociale (quale il furto in abitazione o con strappo).

Il reato in esame, invece, punisce un comportamento sostanzialmente diverso, che deve ritenersi, tenendo conto della qualificazione e quantificazione della pena assegnata dallo stesso legislatore, di allarme sociale.

Pertanto non si comprende la disparità sostanziale di trattamento tra chi viene colto in flagranza di questo reato e chi invece viene colto in flagranza di altro reato di pari gravità, nel primo caso è obbligatorio l'arresto, nell'altro neppure è previsto.

2. — L'arresto obbligatorio nella flagranza della contravvenzione in esame sembra porsi in contrasto con l'art. 13 della Costituzione che prevede che la privazione della libertà personale solo in casi eccezionali di necessità ed urgenza.

In vero non sembrano sussistere i due requisiti.

L'arresto non può considerarsi «necessario» in quanto non può essere preordinato alla applicazione di alcuna misura cautelare, venendo così meno alla sua funzione essenziale.

Inoltre, neppure può considerarsi «urgente» poiché il giudizio direttissimo richiede una situazione di particolare evidenza della prova e non necessariamente un precedente arresto.

*P. Q. M.*

*Ritenuta rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata, considerato che la medesima questione è già stata sollevata avanti alla Corte costituzionale, sospende il giudizio di convalida in attesa della decisione della Corte.*

*Dispone che venga allegato al presente fascicolo una copia dell'ordinanza emessa il 7 marzo 2003 da questo giudice.*

*Ordina l'immediata liberazione dell'arrestato se non detenuto per altra causa.*

Asti, addì 23 aprile 2003

*Il giudice: PALLADINO*

03C1077

N. 804

*Ordinanza del 22 maggio 2003 emessa dal Tribunale di Asti  
nel procedimento penale a carico di El Badr Mohammed*

**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 - Lesione del principio di offensività - Violazione del principio di ragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di maggiore gravità - Carenza del requisito della necessità ed urgenza per l'adozione da parte della polizia giudiziaria di provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 25, comma secondo, e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza nel procedimento a carico di El Badr Mohammed, nato a Mohammedia il 1° giugno 1978 difeso d'ufficio dall'avv. Lattanzio del Foro di Asti, per il reato di cui all'art. 14, comma 5-*ter*, d.lgs. n. 286/1998 come modificato dalla legge n. 189/2002, perché, senza giustificato motivo, si tratteneva nel ter-

ritorio dello Stato in violazione dell'ordine del Questore di Asti di allontanarsi dal territorio dello Stato entro cinque giorni dalla notifica del provvedimento (notifica avvenuta in data 12 maggio 2003). Fatto accertato in San Damiano il 21 maggio 2003.

Premesso:

che in data 21 maggio 2003 alle ore 9,20 il prevenuto veniva tratto in arresto nella flagranza del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, legge n. 286/1998 perché sorpreso in territorio nazionale dopo la scadenza del termine di giorni cinque, entro cui gli era stato intimato dal Questore di Asti, con provvedimento del 12 maggio 2003, notificato in pari data, di allontanarsi dall'Italia attraverso la frontiera aerea della Malpensa;

che all'udienza del 22 maggio 2003, il p.m. chiedeva la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio direttissimo e che la difesa dichiarava di rimettersi al giudizio del giudice.

Questo giudice rileva innanzitutto che sussistono i presupposti formali per l'applicazione della norma di cui all'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, atteso che l'imputato è stato arrestato perché sorpreso nella flagranza del reato contestatogli ed atteso il rispetto da parte della p.g. che ha proceduto all'arresto degli obblighi previsti dall'art. 386 c.p.p., così come le prescrizioni normative poste dagli artt. 390 e 391 c.p.p.

Dovrebbe pertanto trovare applicazione la norma dell'art. 14, comma 5-quinquies, che imporrebbe di convalidare l'arresto in quanto obbligatorio, norma peraltro della cui legittimità costituzionale pare lecito dubitare per i seguenti motivi.

La fattispecie penale in relazione alla quale è previsto l'arresto *de quo* è inserita nell'ambito del sistema relativo alla esecuzione del decreto di espulsione prefettizio di cui all'art. 13, comma 2, legge n. 286/1998.

Una volta decretata da parte del prefetto l'espulsione amministrativa dello straniero, l'esecuzione della stessa spetta al questore che, a norma dell'art. 13, comma 4, deve eseguirla mediante accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica. L'accompagnamento coattivo viene previsto dalla legge come il mezzo principale e generale per l'esecuzione delle espulsioni, (tranne che per alcuni casi espressamente previsti dall'art. 13, comma 5), e trattandosi di misura che incide sulla libertà personale, è soggetto a convalida da parte della autorità giurisdizionale.

Ove tuttavia non sia possibile eseguire immediatamente l'espulsione (perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità ovvero alla acquisizione di documenti di viaggio, ovvero vi sia indisponibilità di vettore o di altro mezzo di trasporto idoneo), a norma dell'art. 14, comma 1, lo straniero, su ordine del questore, viene trattenuto presso un c.p.t. con una procedura che, attesa la sua giurisdizionalizzazione, non consente abusi. Il questore ha a disposizione trenta giorni di tempo (rinovabili di altri trenta) per eliminare le cause che avevano impedito l'espulsione immediata ed eseguirla.

Se poi, «non è stato possibile trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporanea...» il legislatore prevede un sistema residuale di esecuzione dell'espulsione consistente nell'intimazione da parte del questore allo straniero espulso di lasciare il territorio dello Stato entro cinque giorni.

Il legislatore delega, in definitiva, allo stesso soggetto onerato, l'esecuzione del provvedimento di espulsione, rendendola coattiva attraverso la previsione di una sanzione penale. L'inottemperanza all'ordine del questore, senza addurre giustificato motivo è, infatti, sanzionata penalmente con l'applicazione della pena dell'arresto da sei mesi ad un anno e comporta, da parte delle forze dell'ordine, l'arresto obbligatorio dell'autore del fatto e il giudizio per direttissima (art. 14, comma 5-quinquies).

La norma incriminatrice appare essere legata da un rapporto di *species ad genus* rispetto alla fattispecie di cui all'art. 650 c.p., in cui la specialità consiste nel fatto che l'ordine questorile è già normativamente predeterminato nei presupposti e nel contenuto.

I presupposti dell'intimazione entrano a far parte del contenuto della stessa, rendendo legittimo l'uso del potere solo se vengono rispettati. L'ordine questorile deve pertanto, contenere, nella parte motiva, l'espresso riferimento alle condizioni che ne hanno determinato l'emissione.

Dal profilo strutturale, il reato in esame presuppone, pertanto, non solo un preesistente valido decreto di espulsione amministrativa, ma anche una complessa situazione di fatto, basata a sua volta su due presupposti: 1) impossibilità di esecuzione immediata dell'espulsione a causa della sussistenza di una delle condizioni ostative di cui all'art. 14, comma 1; 2) impossibilità di trattenere lo straniero presso un centro di permanenza temporaneo.

Delimitato in questo modo l'ambito di operatività della fattispecie penale e la sua connotazione strutturale, l'art. 14, comma 5-bis e ter e, conseguentemente, la norma che deve trovare applicazione dell'art. 14, comma 5-quinquies appaiono confliggere con gli artt. 2, 13, 25, comma 2, e 27, comma 3, Cost. in quanto in contrasto con il principio di offensività dagli stessi enucleato.

Il principio *nullum crimen sine iniuria* trova, infatti, fondamento nella Costituzione che all'art. 25, comma 2, ha costruito una nozione di reato come illecito tipico, comprensivo anche della offesa al bene tutelato.

Ogni qual volta i diritti inviolabili dell'uomo, fra cui rientra quello della libertà personale, subiscono limiti in relazione alla sussistenza e alla necessità di tutelare altri diritti con cui i primi devono armonizzarsi, il loro sacrificio è legittimo solo se i secondi abbiano pari dignità costituzionale.

Il principio di offensività opera, pertanto, su due differenti livelli: 1) l'interesse tutelato dalla norma penale deve avere «significatività costituzionale»; 2) il reato deve estrinsecarsi in un fatto necessariamente lesivo, o quantomeno pericoloso, di tale interesse.

Il principio in esame pone, pertanto, un limite alla discrezionalità del legislatore impedendo che vengano perseguite condotte prive di un reale disvalore e che il reato possa essere strutturato a priori ed in astratto in modo tale da non essere lesivo dell'interesse, oggetto giuridico della norma incriminatrice.

Nel caso di specie, la norma denunciata è volta a tutelare ed ha ad oggetto quegli stessi interessi, ordine pubblico e sicurezza pubblica, di sicuro rilievo costituzionale, a protezione dei quali è emanato il provvedimento di espulsione e rispetto al quale la intimazione costituisce il mezzo di esecuzione.

La fattispecie penale è strutturata, tuttavia, fin dalla sua previsione astratta, in modo tale da escludere anche in via meramente ipotetica, la lesione del bene protetto.

Il reato in questione, infatti, ha come presupposto un decreto di espulsione che il legislatore stesso all'art. 14, comma 1, definisce «non immediatamente eseguibile» a causa della sussistenza di una delle condizioni ostative ivi espressamente previste.

L'inottemperanza all'ordine questorile appare, pertanto, fin dalla sua previsione astratta non idonea a ledere il bene protetto dalla norma, atteso che è il legislatore stesso che definisce inesequibile il provvedimento di cui l'intimazione rappresenta il mezzo di attuazione.

La norma penale, pertanto, così strutturata, appare configurare un illecito di mera disubbidienza, disancorato dalla lesione di un qualsiasi bene giuridico; lo straniero espulso, viene infatti, sottoposto all'arresto obbligatorio e punito con la pena dell'arresto per il solo fatto di aver disobbedito all'intimazione del questore, a prescindere dal fatto che già a priori manca la possibilità concreta di eseguire l'ordine e quindi di ledere il bene a protezione del quale la norma è preposta.

Occorre a tale proposito sottolineare che in base ai principi che regolano il diritto amministrativo, perché un ordine impartito dalla pubblica amministrazione sia vincolante per il destinatario, lo stesso deve essere eseguibile e cioè non devono sussistere cause ostative alla sua diretta ed immediata attuazione. Fra i presupposti dell'esecutività, rientra la cosiddetta «possibilità materiale» e cioè la possibilità che l'atto mandato ad esecuzione possa effettivamente realizzare il suo scopo. L'ordinamento entra in contraddizione con se stesso quando ordina di dare esecuzione ad un provvedimento che per sua stessa ammissione non è eseguibile. A maggior ragione la contraddizione sussiste, diventando irragionevolezza, quando all'ordine di attuazione del provvedimento non eseguibile viene fatta conseguire, in caso di inottemperanza, una sanzione penale.

Il reato presupposto dell'arresto (p. e p. dall'art. 14, comma 5-ter) contrasta pertanto, sotto questo profilo, anche con 211 artt. 13 e 27, comma 3, Cost. La compressione della libertà personale che consegue alla inottemperanza, diventa infatti, ingiustificata atteso che non è bilanciata da alcun interesse che ne giustifichi la limitazione. Nessuna finalità di rieducazione della pena può essere, poi, ravvisata in una sanzione volta a rendere coercibile un comportamento che lo stesso legislatore definisce non eseguibile e che a cui la stessa pubblica amministrazione non è in grado di far fronte.

La norma da applicare appare poi in contrasto anche con i principi stabiliti dagli artt. 3 e 13 della Carta costituzionale anche sotto altri profili.

La norma in questione ad avviso di questo giudice si pone in contrasto innanzitutto con l'art. 13 della Costituzione.

L'istituto dell'arresto, quale strumento di temporanea privazione della libertà personale, soggiace al rispetto dei principi posti dall'art. 13 Cost. che, com'è noto, prevede la possibilità di comprimere la libertà personale solo

in forza di atti motivati dell'autorità giudiziaria e limita l'adozione di provvedimenti provvisori da parte della p.g. soltanto ai casi eccezionali di necessità ed urgenza. Da ciò discende come corollario la tassatività delle ipotesi di arresto previste dagli artt. 380 e 381 c.p.p., non suscettibili di applicazione analogica.

Nella disciplina codicistica la misura dell'arresto è in stretto legame e finalizzata all'applicazione di misure cautelari coercitive, sia pure non costituendo queste ultime il necessario esito della procedura di convalida.

Sintomatica di tale necessario collegamento tra la previsione dell'arresto e la sottoponibilità dell'arrestato a misura cautelare è del resto anche la nonna dell'art. 121, comma primo, disp. att. c.p.p., che prevede che il pubblico ministero disponga la liberazione immediata dell'arrestato quando ritiene di non dover richiedere l'applicazione di misure coercitive.

È chiaro che per il reato in esame non sarà mai possibile pervenire all'emissione di misure coercitive, a ciò ostando sia i limiti edittali di pena (essendo punito con l'arresto da sei mesi ad un anno) sia la tipologia di reato (trattandosi di contravvenzione e non di delitto).

Se così è, si deve pervenire alla conclusione che per questo tipo di contravvenzione è previsto un arresto obbligatorio destinato necessariamente a portare alla liberazione dell'arrestato ancor prima dell'udienza di convalida e che comporta quindi una compressione della libertà personale non giustificata da un'apprezzabile necessità e dunque non conforme al criterio di cui al comma secondo dell'art. 13 della Costituzione.

Ma la norma da applicare appare anche in contrasto con l'art. 3 della Costituzione in quanto viola il principio di uguaglianza.

In particolare non conforme al criterio di ragionevolezza (nell'accezione ormai consolidatasi nella giurisprudenza della Corte costituzionale) si rivela il diverso trattamento dal legislatore riservato a due situazioni diverse, apparendo la disciplina prevista per la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, legge cit. più rigorosa rispetto a quella prevista per la condotta di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis, stessa legge, atteso che per il reato di cui all'art. 14, comma 5, è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza mentre per i reati di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis, è previsto l'arresto come facoltativo.

Risulta prevista l'obbligatorietà dell'arresto per il caso di cittadino extracomunitario che sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione del questore e che sia sorpreso nel territorio nazionale (art. 14, comma 5-ter, legge cit.).

È invece meramente facoltativo l'arresto nel caso che il cittadino extracomunitario sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione da parte del giudice, sia stato concretamente espulso ed abbia ciononostante fatto ritorno sul territorio nazionale sul quale venga sorpreso (art. 13, commi 13-bis e ter, legge cit.).

Il maggior rigore riservato alla prima situazione non si giustifica, ad avviso di questo giudice, sotto nessun plausibile motivo, apparendo anzi la condotta sanzionata dall'art. 13 cit. più grave di quella punita dall'art. 14, stessa legge: prova ne sia che si tratta, nell'un caso, di un delitto punito con la reclusione fino a quattro anni, nell'altro caso di una contravvenzione punita con l'arresto fino ad un anno.

A fondare tale diversità di trattamento non appare emergere neppure una valida ragione di ordine pratico.

Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso che faccia ritorno nel territorio dello Stato non si trova in una situazione fattuale diversa da colui che da un simile provvedimento non sia mai stato raggiunto e che sia stato invece colpito dal provvedimento del questore ai sensi del successivo articolo 14.

Anzi appare certamente più riprovevole la condotta di colui che, dopo essere stato concretamente espulso dal territorio nazionale, illegittimamente e per la seconda volta vi faccia ritorno, rispetto alla condotta di chi, spesso introdotto per la prima volta in Italia con scarsa o nessuna consapevolezza (si pensi alle giovani da avviare alla prostituzione, sovente condotte in Italia da terzi contro la loro volontà), si trovi a dover ottemperare ad un ordine di espulsione senza neppure avere i mezzi materiali per poterlo fare (è frequente nell'esperienza di questo giudice il caso di cittadino extracomunitario che ha dichiarato di non avere il denaro per affrontare il viaggio ovvero di avere difficoltà a rientrare nel proprio paese in quanto privo di documenti).

Anche nel caso del cittadino espulso che rientri nel territorio dello Stato sussistono inoltre le medesime ragioni di urgenza che sussistono per il cittadino al quale un provvedimento di espulsione del questore sia stato notificato.

Appare quindi evidente che la disciplina difforme riservata alle due fattispecie non è ragionevole e come la norma in esame, prevedendo il trattamento più rigoroso per la condotta meno grave, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ove tale norma si raffronti con quella dell'art. 13, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

È da aggiungersi, ancora sotto il profilo della rilevanza della questione che, ove la previsione dell'arresto fosse in termini di facoltatività, non vi sarebbero nel caso di specie gli estremi per poterlo ritenere giustificato e quindi per convalidarlo, attese le particolarità del caso (cittadino privo di mezzi e documenti per il quale anche le autorità di polizia hanno difficoltà ad eseguire l'espulsione).

Si sottolinea al riguardo che l'intimazione del questore motiva la necessità del provvedimento facendo riferimento: all'impossibilità di procedere all'accompagnamento immediato alla frontiera perché sprovvisto di documento idoneo all'espatrio e all'impossibilità trattenerlo presso un centro di permanenza temporanea e di assistenza.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, d'ufficio.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 14, comma 5-quinquies d.lgs. n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002 in relazione agli artt. 2, 3, 13, 25, comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio di convalida dell'arresto e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Ordina l'immediata liberazione di El Badr Mohamed se non ristretto per altra causa.*

*Riserva la motivazione della presente ordinanza nel termine di legge.*

Asti, addì 22 maggio 2003

*Il giudice: POLIDORI*

03C1078

NN. da 805 a 810

*Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 25 e 26 giugno, 10 e 14 luglio 2003 dal Tribunale di Asti nei procedimenti penali a carico di: Piron Nicu (R.O. 805/2003); Ahmetovic Amir (R.O. 806/2003); Vlademir Olga (R.O. 807/2003); Anuska Natascia (R.O. 808/2003); Badare Ivan (R.O. 809/2003); Kaciqi Shpresa (R.O. 810/2003).*

**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 - Irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato, di maggiore gravità, di rientro, senza autorizzazione, nel territorio dello Stato a seguito di espulsione amministrativa, per il quale è previsto l'arresto facoltativo in flagranza.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, commi 5-ter e 5-quinquies, aggiunti dalla legge 30 luglio 2002, n. 189.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento penale n. 1632/2003 nei confronti di Piron Nicu nato a Murgesti il 15 settembre 1981 di fatto senza fissa dimora in Italia.

In sede di udienza di convalida dell'arresto in data 25 giugno 2003 ha emesso la seguente ordinanza (art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87).

È stato tratto in arresto in data 25 giugno 2003 per essersi reso responsabile del reato di cui all'art. 14, comma 5-ter d.lgs. 286/1998 e succ. mod., perché, senza giustificato motivo, si è trattenuto nel territorio dello Stato in violazione dell'ordine impartito dal questore ai sensi del comma 5-bis in data 19 giugno 2003 a seguito di emissione di decreto di espulsione del Prefetto di Asti emesso e notificato in pari data.

Il p.m. ha chiesto la convalida dell'arresto ed il contestuale giudizio per direttissima, ai sensi dell'art. 14, comma 5-quinquies, legge cit., e la difesa si è rimessa.

Si osserva che la norma che si assume violata appare costituzionalmente illegittima perché in contrasto con l'art.3 della Costituzione.

Questo giudice rileva innanzitutto la rilevanza della questione per la decisione del caso in esame, atteso che l'imputato è stato arrestato perché sorpreso nella flagranza del reato contestatogli, sono stati rispettati da parte della p.g. che ha proceduto all'arresto gli obblighi previsti dall'art. 386 c.p.p., così come le prescrizioni normative poste dagli artt. 390 e 391 c.p.p. e quindi dovrebbe trovare applicazione la norma dell'art. 14, comma 5-quinquies che imporrebbe di convalidare l'arresto in quanto obbligatorio.

Il parametro costituzionale in relazione al quale la norma in questione appare contrastare è quello del principio di uguaglianza.

In particolare non conforme al criterio di ragionevolezza (nell'accezione ormai consolidata nella giurisprudenza della Corte costituzionale) si rivela il diverso trattamento dal legislatore riservato a due situazioni diverse, apparendo la disciplina prevista per la condotta di cui all'art. 14, comma 5-ter, legge cit. più rigorosa rispetto a quella prevista per la condotta di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis stessa legge, atteso che per il reato di cui all'art. 14, comma 5 è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza mentre per i reati di cui all'art. 13, commi 13 e 13-bis è previsto l'arresto come facoltativo.

Risulta prevista l'obbligatorietà dell'arresto per il caso di cittadino extracomunitario che sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione del Questore e che sia sorpreso nel territorio nazionale (art. 14, comma 5-ter, legge cit.).

È invece meramente facoltativo l'arresto nel caso che il cittadino extracomunitario sia stato raggiunto da un provvedimento di espulsione da parte del giudice, sia stato concretamente espulso ed abbia ciononostante fatto ritorno sul territorio nazionale sul quale venga sorpreso (art. 13, commi 13-bis e ter legge cit.).

Il maggior rigore riservato alla prima situazione non si giustifica, ad avviso di questo giudice, sotto nessun plausibile motivo, apparendo anzi la condotta sanzionata dall'art. 13 cit. più grave di quella punita dall'art. 14 stessa legge: prova ne sia che si tratta, nell'un caso, di un delitto punito con la reclusione fino a quattro anni, nell'altro caso di una contravvenzione punita con l'arresto fino ad un anno.

A fondare tale diversità di trattamento, non appare emergere neppure una valida ragione di ordine pratico.

Nel caso di espulsione disposta dal giudice, il trasgressore del divieto di reingresso che faccia ritorno nel territorio dello Stato non si trova in una situazione fattuale diversa da colui che da un simile provvedimento non sia mai stato raggiunto e che sia stato invece colpito dal provvedimento del questore ai sensi del successivo articolo 14.

Anzi appare certamente più riprovevole la condotta di colui che, dopo essere stato concretamente espulso dal territorio nazionale, illegittimamente e per la seconda volta vi faccia ritorno, rispetto alla condotta di chi, spesso introdotto per la prima volta in Italia con scarsa o nessuna consapevolezza (si pensi alle giovani da avviare alla prostituzione, sovente condotte in Italia da terzi contro la loro volontà), si trovi a dover ottemperare ad un ordine di espulsione senza neppure avere i mezzi materiali per poterlo fare.

Anche nel caso del cittadino espulso che rientri nel territorio dello Stato sussistono inoltre le medesime ragioni di urgenza che sussistono per il cittadino al quale un provvedimento di espulsione del questore sia stato notificato.

Appare quindi evidente che la disciplina difforme riservata alle due fattispecie non è ragionevole e come la norma in esame, prevedendo il trattamento più rigoroso per la condotta meno grave, appare in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, ove tale norma si raffronti con quella dell'art. 13, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

*P. Q. M.*

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 14, comma 5-quinquies, d.lgs. 286/1998, come modificato dalla legge 189/2002 in relazione all'art. 3 della Costituzione;*

*Sospende il giudizio di convalida dell'arresto e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina la notificazione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Riserva il deposito della presente ordinanza nel termine di legge;*

*Ordina l'immediata liberazione di Piron Nicu se non ristretto per altra causa.*

Asti, addì 25 giugno 2003

*Il giudice monocratico: LIPPI*

**03C1079**

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*

(6501613/1) Roma, 2003 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



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

€ 9,60