

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 144° — Numero 41

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 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. 307. Sentenza 23 settembre - 7 ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Costituzione delle parti in giudizio - Regione Campania e Regione Puglia - Costituzione tardiva - Perentorietà dei termini - Inammissibilità.

- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23, terzo comma.

Intervento in giudizio - Soggetti destinatari delle norme regionali impugnate (della Campania, della Puglia e dell'Umbria) - Inammissibilità.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Valutazione di impatto ambientale - Ricorso governativo - Preteso eccesso delle competenze regionali con invasione della competenza legislativa statale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249, artt. 1, comma 6, lettera *a*), numero 2, e 2, comma 6; d.l. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2, comma 1.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Disposizioni di attuazione rimesse alla competenza della Giunta regionale - Ricorso governativo - Assoluta indeterminatezza del potere demandato alla Giunta, con violazione del principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 4.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249, artt. 1, comma 6, lettera *a*), numero 2, e 2, comma 6; d.l. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2, comma 1.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Progettazione, realizzazione e modifica degli impianti - Valore limite di campo elettrico - Disposizione transitoria - Ricorso governativo - Invasione della competenza riservata allo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 6.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 4, comma 1, lettera *a*).

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Disciplina regionale - Determinazione, con atto della Giunta regionale, delle distanze minime da edifici o aree determinati - Ricorso governativo - Contrasto con il principio di legalità sostanziale, con eccesso dai limiti della competenza regionale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 7, comma 3.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 4, comma 1, lettera *a*).

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Finalità di tutela dell'ambiente - Ricorso governativo - Prospettata violazione della competenza esclusiva statale in materia - Sussistente possibilità di leggi regionali, adottate nell'esercizio di potestà concorrente o residuale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), terzo e quarto comma.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Indicazione obbligatoria negli strumenti urbanistici degli elettrodotti esistenti e dei corridoi per la loro localizzazione; direttiva regionale sull'ampiezza dei corridoi - Ricorso governativo - Prospettato contrasto con i principi della legge statale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 2, comma 1 e comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Introduzione di un valore limite di induzione magnetica in prossimità di edifici e aree determinati - Sovrapposizione ai limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Elettrodotti non rispettosi del valore limite di induzione magnetica - Interventi di risanamento - Ricorso governativo - Violazione della competenza riservata allo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 3, comma 1 e comma 4.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Procedura di risanamento degli elettrodotti di tensione fino a 150 KV o superiore a 150 KV - Ricorso governativo - Prospettata violazione della competenza statale in ordine ai criteri di elaborazione dei piani - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 3, commi 2, 3 e 4 (escluso l'inciso iniziale).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Regime sanzionatorio per superamento dei valori limite - Ricorso governativo - Sovrapposizione alla disciplina della legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 7.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 15.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Normativa transitoria - Adeguamento degli elettrodotti già autorizzati e sospensione della autorizzazione - Sovrapposizione alla disciplina fissata dalla legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 8.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Definizione di «aree sensibili» e criteri per la localizzazione degli impianti - Ricorso governativo - Prospettato eccesso di competenza, in contrasto con la legislazione statale di principio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, artt. 3, comma 1, lettera m), e 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Divieto di installazione di sistemi radianti in aree determinate - Ricorso governativo - Prospettata invasione della competenza esclusiva statale in materia ambientale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, art. 10, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Divieto di localizzazione degli impianti in aree determinate - Ricorso governativo - Assolutezza del vincolo di legge, in contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, art. 10, comma 2.
- Costituzione, art. 117; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 5.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela sanitaria e ambientale - Finalità perseguita dalla disciplina regionale - Ricorso governativo - Pretesa invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela sanitaria e ambientale - Disciplina regionale - Localizzazione, costruzione, modificazione e risanamento degli impianti e limiti di esposizione - Ricorso governativo - Prospettata invasione della competenza esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, artt. 5, comma 1, 8 e 9.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Individuazione da parte della Regione di adeguati limiti di esposizione - Ricorso governativo - Inderogabilità di limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 2.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Localizzazione di nuovi impianti - Dimostrazione della loro indispensabilità ai fini della autorizzazione - Ricorso governativo - Indeterminatezza del potere discrezionale conferito all'amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e), s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Aree sensibili - Poteri delle amministrazioni comunali in ordine a modifiche, adeguamenti o delocalizzazione degli impianti radioelettrici - Ricorso governativo - Prospettata violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 4, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e), s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Piano di risanamento degli impianti - Criteri di elaborazione e attuazione - Fissazione con atto della Giunta regionale - Ricorso governativo - Prospettata differenziazione delle Regioni nella disciplina in materia - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 5, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9, comma 1.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Piano di risanamento degli impianti - Facoltà di proposta della Giunta regionale al Ministero in caso di inadempienza dei gestori - Ricorso governativo - Prospettata limitazione dei poteri deliberativi dello Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9, comma 3.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Sottoposizione dei progetti alla procedura di valutazione di impatto ambientale - Determinazione rimessa alla Giunta regionale - Ricorso governativo - Assenza di criteri ragionevolmente delimitati, in contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 12, comma 1.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Realizzazione e modifica degli impianti - Procedura amministrativa - Competenza della Giunta regionale - Ricorso governativo - Assoluta discrezionalità dell'organo regionale, in assenza di criteri legislativamente prefissati - Contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 13.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9; d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Disposizioni transitorie (o di prima applicazione) - Ricorso governativo - Contrasto con i principi della legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 16.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

Pag. 15

N. 308. Sentenza 1^o - 7 ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Radiotelevisione - Impianti radiotelevisivi - Protezione dalle emissioni elettromagnetiche - Delocalizzazione e risanamento degli impianti - Ricorso della Provincia di Trento - Pretesa incidenza della normativa statale impugnata in materia ritenuta di competenza provinciale - Pertinenza della materia alla competenza dello Stato - Esercizio delle competenze necessariamente ispirato al principio di leale cooperazione con Regioni e Province autonome - Non fondatezza della questione.

- D.L. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 2, 4, 8, numeri 4, 5, 6, 14, 16, 17, 18, 19, 21 e 24, 9, numeri 9 e 10, 16 e 102; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

» 46

N. 309. Sentenza 1° - 7 ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale, con obbligo di soggiorno in un determinato Comune - Possibilità di autorizzare l'allontanamento dal Comune di soggiorno obbligato esclusivamente per ragioni di salute e non anche per la partecipazione a riti di un culto religioso in altro Comune - Assunto contrasto con il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-bis, introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646.
- Costituzione, art. 19

Pag. 52

N. 310. Sentenza 1° - 7 ottobre 2003.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Sopravvenuta normativa alla norma denunciata - Ininfluenza ai fini dell'eventuale trasferimento della questione.

- D.L. 20 giugno 2002, n. 122; legge 1° agosto 2002, n. 185.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Esecuzione forzata per rilascio degli immobili - Sospensione delle procedure per particolari categorie di locatari - Prospettata disparità di trattamento dei locatori rispetto agli altri locatori procedenti in via esecutiva, con compressione della tutela giurisdizionale e del diritto di proprietà - Non fondatezza della questione.

- D.L. 27 dicembre 2001, n. 450 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n. 14), art. 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 42, secondo comma

» 56

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2003 (della Provincia autonoma di Bolzano).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente - Possibile individuazione, nelle stesse materie, delle disposizioni rientranti nella competenza statale esclusiva - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata implausibilità del carattere meramente ricognitivo degli emanandi decreti legislativi (avendo questi ultimi forza di legge e carattere innovativo) - Violazione della riserva di legge formale del Parlamento in ordine alla determinazione dei principi fondamentali - Incongruità e contraddittorietà dell'uso della delega nelle materie di legislazione concorrente - Mancanza di principi e criteri direttivi idonei a limitare e indirizzare l'esercizio del potere delegato - Lesione delle competenze provinciali.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), art. 9.

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Rapporti con l'Unione Europea nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome - Norme procedurali riguardanti la partecipazione regionale alla fase (c.d. ascendente) di formazione degli atti comunitari, nonché l'impugnazione su richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni degli atti normativi comunitari davanti alla Corte di giustizia - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Invasione della potestà regionale concorrente in materia di «rapporti ... con l'Unione europea delle Regioni» - Assenza di garanzie di consistenza e di effettività della partecipazione regionale - Discriminazione delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Provincia ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quinto; 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. 8, 9, 10 e 16 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'attività internazionale delle Regioni - Previsione di procedure e limiti per la stipula di intese (con enti territoriali interni ad altri Stati) e di accordi (con Stati esteri), attribuzione agli organi statali di poteri di ingerenza nel merito degli accordi stessi, subordinazione della validità della stipula al conferimento dei pieni poteri di firma da parte del Ministro degli affari esteri - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di una disciplina specifica, compiuta e analitica in tema di «rapporti internazionali ... delle Regioni» - Esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Svotamento del potere di concludere accordi astrattamente riconosciuto alle Regioni - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Provincia ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e nono; 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. 8, 9, 10 e 16 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme in materia di esercizio delle funzioni amministrative - Previsto conferimento da parte dello Stato e delle Regioni delle funzioni da loro rispettivamente «esercitate» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (per l'ipotesi in cui la normativa censurata sia ad essa applicabile) - Denunciata lesione del principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle Province autonome - Riduzione dell'autonomia provinciale - Violazione dello statuto speciale - In subordine: sottrazione alla Provincia ricorrente del potere di conferire le funzioni acquisite in titolarità (a seguito della legge costituzionale n. 3/2001), ma di fatto ancora «esercitate» dallo Stato.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; 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. 8, 9, 10, 16 e 18 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma secondo, della Costituzione - Estensione degli interventi sostitutivi alle funzioni normative-legislative (anziché solo a quelle amministrative) delle Regioni - Conseguente possibilità per il Governo di adottare atti sostitutivi con forza di legge - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (per l'ipotesi in cui la normativa censurata sia ad essa applicabile) - Denunciata istituzione con legge ordinaria di una nuova fonte primaria, non assimilabile al decreto-legge - Svuotamento delle competenze legislative provinciali - Violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con la speciale disciplina della «inadempienza comunitaria» contenuta in queste ultime - In subordine: mancata previsione della partecipazione dei Presidenti delle Province autonome alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'adozione di provvedimenti sostitutivi riguardanti le Province stesse.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, commi da 1 a 4.
- Costituzione, artt. 70, 77 e 117, comma terzo; 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. 8, 9, 10, 52, ultimo comma, e 107 (e relative norme di attuazione); d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

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 - Applicabilità (in via di principio) ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano delle norme regolamentari relative agli U.T.G., emanate con d.P.R. n. 287/2001 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia provinciale - Contrasto con la disciplina statutaria e con le norme di attuazione - Irrazionalità in raffronto a quanto previsto per le altre Regioni a statuto speciale.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 87 e 107; decreto legislativo 16 maggio 2001, n. 260

Pag. 61

n. 60. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2003 (della Regione siciliana).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Funzioni relative all'esecuzione ai 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 Regione Sicilia - Denunciato contrasto con la disposizione statutaria che riserva al Presidente della Regione (e agli Assessori regionali) lo svolgimento di attività amministrativa - Impossibilità di identificare nel Commissario dello Stato l'organo chiamato a svolgere la funzione esecutiva - Lesione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana, art. 20.
- Costituzione, art. 120

» 76

- n. 61. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2003 (della Regione autonoma della Sardegna).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente - Possibile individuazione, nelle stesse materie, delle disposizioni rientranti nella competenza statale esclusiva - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata implausibilità del carattere meramente ricognitivo degli emanandi decreti legislativi (avendo questi ultimi forza di legge e carattere innovativo) - Violazione della riserva di legge formale del Parlamento in ordine alla determinazione dei principi fondamentali - Incongruità e contraddittorietà dell'uso della delega nelle materie di legislazione concorrente - Mancanza di principi e criteri direttivi idonei a limitare e indirizzare l'esercizio del potere delegato - Lesione delle competenze della Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11; Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4.

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Rapporti con l'Unione Europea nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome - Norme procedurali riguardanti la partecipazione regionale alla fase (c.d. ascendente) di formazione degli atti comunitari, nonché l'impugnazione su richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni degli atti normativi comunitari davanti alla Corte di giustizia - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Invasione della potestà regionale concorrente in materia di «rapporti ... con l'Unione europea delle Regioni» - Assenza di meccanismi che garantiscano consistenza ed effettività alla partecipazione regionale - Discriminazione delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie - Lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quinto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 6 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'attività internazionale delle Regioni - Determinazione di procedure e limiti per la stipula di intese (con enti territoriali interni ad altri Stati) e di accordi (con Stati esteri), attribuzione agli organi statali di poteri di ingerenza nel merito degli accordi stessi, subordinazione della validità della stipula al conferimento dei pieni poteri di firma da parte del Ministro degli affari esteri - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata introduzione di una disciplina specifica, compiuta e analitica in tema di «rapporti internazionali ... delle Regioni» - Esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Svotamento del potere di concludere accordi astrattamente riconosciuto alle Regioni - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e nono; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 6 (e relative norme di attuazione).

- Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme in materia di esercizio delle funzioni amministrative - Previsto conferimento da parte dello Stato e delle Regioni delle funzioni da loro rispettivamente «esercitate» - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata riduzione dell'autonomia amministrativa regionale - sottrazione alla Regione ricorrente del potere di conferire le funzioni acquisite in titolarità (a seguito della legge costituzionale n. 3/2001), ma di fatto ancora «esercitate» dallo Stato.**
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 1.
 - Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 6 (e relative norme di attuazione).

- Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma secondo, della Costituzione - Estensione degli interventi sostitutivi alle funzioni normative-legislative (anziché solo a quelle amministrative) delle Regioni - Conseguente possibilità per il Governo di adottare atti sostitutivi con forza di legge - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata istituzione con legge ordinaria di una nuova fonte primaria, non assimilabile al decreto-legge - Svuotamento delle competenze legislative regionali - Violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con la speciale disciplina della «inadempienza comunitaria» contenuta in queste ultime.**
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, commi da 1 a 4.
 - Costituzione, artt. 70, 77 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10;
 - Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 56 (e relative norme di attuazione); d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 6, comma 3.

- 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 Regione Sardegna - Denunciata violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione.**
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
 - Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 56 (e relative norme di attuazione)

Pag. 78

- n. 62. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2003 (della Regione Autonoma Valle D'Aosta).

- Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente - Prevista possibilità che gli emanandi decreti legislativi contengano anche disposizioni innovative dei principi fondamentali o riferite a norme vigenti non aventi natura di principio - Non prevista partecipazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata alla procedura di ricognizione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia regionale e dei principi dello statuto speciale - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa statale - Conferimento al Governo di delega in materia riservata a delibera assembleare.**
- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 4.
 - Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale [8, *recte*:] 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11, commi 1 e 2; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

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 le 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 prevista dagli statuti - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata estensione delle competenze del Presidente della Commissione di coordinamento oltre i limiti previsti dallo statuto speciale - Violazione del principio che attribuisce al Presidente della Giunta regionale le funzioni altrove spettanti al Prefetto - Contrasto con le norme statutarie e di attuazione.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 44 e 48-*bis*; decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, art. 4

Pag. 91

- N. 63. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 agosto 2003 (del Commissario dello Stato per la Regione siciliana).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Somme impegnate nel 2002 a fini di vigilanza venatoria - Possibilità di utilizzazione per le medesime finalità nell'esercizio finanziario 2003 - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio dell'annualità del bilancio e delle spese da esso autorizzate - Assenza di situazioni giustificative della norma censurata - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 1.
- Costituzione, artt. 81 e 97.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione siciliana - Prevista possibilità di mutamento della destinazione d'uso degli immobili ovunque realizzati, anche in verde agricolo, senza alcun limite e prescrizione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata interferenza indebita della Regione in materia penale - Vanificazione delle scelte delle amministrazioni locali in sede di pianificazione e gestione del territorio - Incidenza sulla tutela dell'ambiente.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 9.
- Statuto speciale della Regione Sicilia, artt. 14 e 17.
- Costituzione, art. 9.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Omogeneità di trattamento economico e normativo fra dipendenti regionali e dipendenti degli enti vigilati dalla Regione - Deroga in favore dei dipendenti dell'IRCAC (Istituto regionale per il credito alle cooperative) e della CRIAS (Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane) - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei dipendenti regionali - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Mancata copertura del maggior onere finanziario derivante dalla norma censurata.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 13, sostitutivo dell'art. 55, comma 7, della legge regionale 30 aprile 1999, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97

» 94

- N. 28. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 17 luglio 2003 (della Camera dei deputati).

Parlamento - Immunità parlamentari - Perquisizione disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona, senza autorizzazione della Camera dei deputati, di un locale posto all'interno della sede della Lega Nord di Milano, nella (effettiva) disponibilità dell'on. Roberto Maroni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Contrasto con il principio che vieta la sottoposizione a perquisizione personale e domiciliare dei parlamentari in mancanza dell'autorizzazione della Camera di appartenenza - Lesione del principio di inviolabilità del domicilio - Pregiudizio della libertà del mandato e della funzione parlamentare e del libero esercizio della sovranità popolare tramite le istituzioni rappresentative - Violazione del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

- Decreti di perquisizione locale e sequestro emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona in data 17 e 18 settembre 1996.
- Costituzione art. 68, comma secondo, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 14 e 67 della Costituzione.

Pag. 96

- N. 29. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 4 agosto 2003 (della Corte d'appello di Roma).

Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese, nel corso di interviste, dall'on. Roberto Maroni nei confronti di Roberto Napoli, già agente del SISDE - Giudizio civile per il risarcimento dei danni - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 29 settembre 1998.
- Costituzione, art. 68, primo comma

» 108

- N. 30. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 agosto 2003 (del Tribunale di Perugia).

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 26 settembre 2000, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Tiziana Maiolo per diffamazione aggravata nei confronti del dott. Mario Almerighi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal G.I.P. del Tribunale di Perugia per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 settembre 2000.
- Cost., art. 68, primo comma

» 111

- N. 31. Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 agosto 2003 (del Tribunale di Taranto).

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 13 febbraio 2001, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Giancarlo Cito per diffamazione aggravata nei confronti del sig. Domina Liborio concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Taranto per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 13 febbraio 2001.
- Cost., art. 68, primo comma

» 114

N. 811. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 19 giugno 2003.

Procedimento civile - Responsabilità civile dei magistrati - Fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati ovvero intimamente connessi con la condotta dei magistrati - Cause relative - Devoluzione al tribunale del capoluogo del distretto della Corte di appello competente a giudicare sull'azione contro lo Stato di risarcimento del danno cagionato nell'esercizio di funzioni giudiziarie - Omessa previsione - Irragionevolezza - Ingiustificata diversa disciplina rispetto a quanto previsto dall'art. 11 c.p.p. - Incidenza sul diritto di azione - Violazione del principio del giudice naturale nonché del principio di ragionevole durata del processo - Incidenza sul principio di indipendenza della magistratura.

- Legge 13 aprile 1988, n.117, art. 4, comma 1.

- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111

Pag. 116

NN. 812 e 813. Ordinanze - di contenuto sostanzialmente identico - del Tribunale di Roma del 3 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 - Automatismo della misura - Mancanza di nesso funzionale tra l'arresto e la eventuale successiva applicazione di una misura cautelare - Irragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 5-*quinquies*, aggiunto dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, art. 13.

- Costituzione, artt. 3 e 13

» 124

N. 814. Ordinanza del T.A.R. per l'Emilia-Romagna del 4 agosto 2003.

Professioni alpine - Regione Emilia-Romagna - Istituzione della figura professionale di guida ambientale turistica per la conduzione di persone singole o gruppi in visita, tra l'altro, ad ambienti montani con esclusione di percorsi di particolare difficoltà posti su terreni innevati e rocciosi di elevata acclività e, in ogni caso, di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con l'utilizzo di corda, piccozza e ramponi - Dedotta violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia (legge n. 6/1989) che attribuiscono alle guide alpine le attività di conduzione escursionistica in montagna - Esorbitanza dai limiti della competenza regionale - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza della Corte n. 420/02 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 2, comma 3.

- Costituzione, art. 117

» 130

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 307

Sentenza 23 settembre - 7 ottobre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Costituzione delle parti in giudizio - Regione Campania e Regione Puglia - Costituzione tardiva - Perentorietà dei termini - Inammissibilità.

– Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23, terzo comma.

Intervento in giudizio - Soggetti destinatari delle norme regionali impugnate (della Campania, della Puglia e dell'Umbria) - Inammissibilità.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Valutazione di impatto ambientale - Ricorso governativo - Preteso eccesso delle competenze regionali con invasione della competenza legislativa statale - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 3.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249, artt. 1, comma 6, lettera *a*), numero 2, e 2, comma 6; d.l. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2, comma 1.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Disposizioni di attuazione rimesse alla competenza della Giunta regionale - Ricorso governativo - Assoluta indeterminatezza del potere demandato alla Giunta, con violazione del principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 4.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma; legge 31 luglio 1997, n. 249, artt. 1, comma 6, lettera *a*), numero 2, e 2, comma 6; d.l. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito in legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2, comma 1.

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Installazione - Disciplina regionale - Progettazione, realizzazione e modifica degli impianti - Valore limite di campo elettrico - Disposizioni transitorie - Ricorso governativo - Invasione della competenza riservata allo Stato - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 3, comma 6.

– Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 4, comma 1, lettera *a*).

Regione Marche - Impianti fissi di radiocomunicazione - Disciplina regionale - Determinazione, con atto della Giunta regionale, delle distanze minime da edifici o aree determinati - Ricorso governativo - Contrasto con il principio di legalità sostanziale, con eccesso dai limiti della competenza regionale - Illegittimità costituzionale.

– Legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25, art. 7, comma 3.

– Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 4, comma 1, lettera *a*).

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Finalità di tutela dell'ambiente - Ricorso governativo - Prospettata violazione della competenza esclusiva statale in materia - Sussistente possibilità di leggi regionali, adottate nell'esercizio di potestà concorrente o residuale - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 1, comma 2.

– Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), terzo e quarto comma.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Indicazione obbligatoria negli strumenti urbanistici degli elettrodotti esistenti e dei corridoi per la loro localizzazione; direttiva regionale sull'ampiezza dei corridoi - Ricorso governativo - Prospettato contrasto con i principi della legge statale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 2, comma 1 e comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Introduzione di un valore limite di induzione magnetica in prossimità di edifici e aree determinati - Sovrapposizione ai limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Elettrodotti non rispettosi del valore limite di induzione magnetica - Interventi di risanamento - Ricorso governativo - Violazione della competenza riservata allo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 3, comma 1 e comma 4.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Procedura di risanamento degli elettrodotti di tensione fino a 150 KV o superiore a 150 KV - Ricorso governativo - Prospettata violazione della competenza statale in ordine ai criteri di elaborazione dei piani - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 3, commi 2, 3 e 4 (escluso l'inciso iniziale).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Regime sanzionatorio per superamento dei valori limite - Ricorso governativo - Sovrapposizione alla disciplina della legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 7.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 15.

Regione Campania - Elettrodotti - Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici - Disciplina regionale - Normativa transitoria - Adeguamento degli elettrodotti già autorizzati e sospensione della autorizzazione - Sovrapposizione alla disciplina fissata dalla legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13, art. 8.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Definizione di «aree sensibili» e criteri per la localizzazione degli impianti - Ricorso governativo - Prospettato eccesso di competenza, in contrasto con la legislazione statale di principio - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, art. 3, comma 1, lettera *m*), e 4, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Divieto di installazione di sistemi radianti in aree determinate - Ricorso governativo - Prospettata invasione della competenza esclusiva statale in materia ambientale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, art. 10, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Puglia - Sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Divieto di localizzazione degli impianti in aree determinate - Ricorso governativo - Assolutezza del vincolo di legge, in contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, art. 10, comma 2.
- Costituzione, art. 117; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 5.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela sanitaria e ambientale - Finalità perseguita dalla disciplina regionale - Ricorso governativo - Pretesa invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*).

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela sanitaria e ambientale - Disciplina regionale - Localizzazione, costruzione, modificazione e risanamento degli impianti e limiti di esposizione - Ricorso governativo - Prospettata invasione della competenza esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, artt. 5, comma 1, 8 e 9.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Individuazione da parte della Regione di adeguati limiti di esposizione - Ricorso governativo - Inderogabilità di limiti fissati dallo Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 1, comma 2.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Localizzazione di nuovi impianti - Dimostrazione della loro indispensabilità ai fini della autorizzazione - Ricorso governativo - Indeterminatezza del potere discrezionale conferito all'amministrazione - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e), s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Aree sensibili - Poteri delle amministrazioni comunali in ordine a modifiche, adeguamenti o decolocalizzazione degli impianti radioelettrici - Ricorso governativo - Prospettata violazione del principio di eguaglianza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 4, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettere e), s), e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Piano di risanamento degli impianti - Criteri di elaborazione e attuazione - Fissazione con atto della Giunta regionale - Ricorso governativo - Prospettata differenziazione delle Regioni nella disciplina in materia - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 5, comma 1, lettera c).
- Costituzione, artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s) e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9, comma 1.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Piano di risanamento degli impianti - Facoltà di proposta della Giunta regionale al Ministero in caso di inadempienza dei gestori - Ricorso governativo - Prospettata limitazione dei poteri deliberativi dello Stato - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 5, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma e terzo comma; legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9, comma 3.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Sottoposizione dei progetti alla procedura di valutazione di impatto ambientale - Determinazione rimessa alla Giunta regionale - Ricorso governativo - Assenza di criteri ragionevolmente delimitati, in contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 12, comma 1.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Realizzazione e modifica degli impianti - Procedura amministrativa - Competenza della Giunta regionale - Ricorso governativo - Assoluta discrezionalità dell'organo regionale, in assenza di criteri legislativamente prefissati - Contrasto con il principio di legalità sostanziale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 13.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 9; d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447.

Regione Umbria - Campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici - Tutela dall'inquinamento elettromagnetico - Disciplina regionale - Disposizioni transitorie (o di prima applicazione) - Ricorso governativo - Contrasto con i principi della legge quadro statale - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9, art. 16.
- Legge 22 febbraio 2001, n. 36, art. 16.

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 degli articoli 3, commi 3, 4 e 6, e 7, comma 3, della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione); degli articoli 1, comma 2, 2, commi 1, 2 e 3, 3, 7 e 8 della legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti); degli articoli 3, comma 1, lettera *m*), 4, comma 1, e 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisioni operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz); e degli articoli 1, commi 1 e 2, 2, 4, comma 1, lettera *b*), 5, comma 1, lettera *c*), e comma 2, 12, comma 1, 13 e 16 della legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9 (Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 17 e il 25 gennaio, il 10 maggio e il 23 agosto 2002, depositati in cancelleria il 26 e il 31 gennaio, il 16 maggio e il 2 settembre 2002 ed iscritti, rispettivamente, ai numeri 4, 5, 35 e 52 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Marche, Campania, Puglia e Umbria nonché gli atti di intervento della Wind Telecomunicazioni S.p.a., dell'ENEL S.p.a., dell'ENEL Distribuzione S.p.a., della TERNA-Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.a., del Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale S.p.a., del comune di Lacco Ameno e della Vodafone Omnitel S.p.a.;

Udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2003 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati dello Stato Ivo M. Braguglia e Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Giovanni Tarantini per la Regione Umbria, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Sergio Panunzio per la Regione Puglia, Beniamino Caravita di Toritto per la Wind Telecomunicazioni S.p.a., Giuseppe de Vergottini per l'ENEL S.p.a., per l'ENEL Distribuzione S.p.a. e per la TERNA-Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.a., Marcello Clarich per il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale S.p.a., Lorenzo Bruno Molinaro per il comune di Lacco Ameno, Marco Sica e Mario Libertini per la Vodafone Omnitel S.p.a.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso dell'11 gennaio 2002, depositato in cancelleria il 26 gennaio 2002 (registro ricorsi n. 4 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione), ed «in particolare» delle seguenti disposizioni: dell'art. 3, commi 3 e 4, in riferimento agli articoli 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo (tutela della salute e ordinamento della comunicazione), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 1, comma 6, lettera *a*, numero 2, e 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo), all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, nella legge 20 marzo 2001, n. 66, e all'art. 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115 (Disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 96/2/CE sulle comunicazioni mobili e personali), convertito, con modificazioni, nella legge 1° luglio 1997, n. 189; dell'art. 3, comma 6, in riferimento all'art. 117, terzo comma (tutela della salute) della Costituzione, ed in relazione all'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge qua-

dro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici); e dell'art. 7, comma 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma (ordinamento della comunicazione), della Costituzione, ed in relazione allo stesso art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001.

Il ricorrente, dopo avere notato che dal titolo della legge regionale n. 25 del 2001 e dal suo art. 1 risulta espressamente che la disciplina dettata dalla Regione Marche riguarda gli impianti fissi di radiocomunicazione «al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione», osserva, in linea generale, che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della tutela ambientale (art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), mentre costituiscono materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma) la tutela della salute e l'ordinamento della comunicazione, con conseguente potestà legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali. Ciò premesso, alcune disposizioni della legge regionale impugnata apparirebbero invasive della competenza legislativa statale.

In particolare, l'art. 3, comma 3, della legge regionale, che prevede che l'installazione degli impianti fissi di radiocomunicazione di cui al precedente art. 2 venga sottoposta «ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale ...», e il comma 4 dello stesso art. 3, che prevede che la Giunta regionale adotti le disposizioni di attuazione, eccederebbero dalle competenze regionali, in quanto la predisposizione dei piani di assegnazione delle frequenze e l'individuazione dei siti per l'ubicazione degli impianti, per quanto riguarda gli impianti di radiodiffusione, sarebbero riservate allo Stato dagli articoli 1, comma 6, lettera *a*), numero 2, e 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nonché dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66: tutte norme statali dettate o a tutela dell'ambiente, ovvero costituenti principi fondamentali (stante il carattere fortemente unitario della materia) in materia di tutela della salute e di ordinamento della comunicazione.

Ancora, per ciò che riguarda gli impianti fissi di telefonia mobile, l'art. 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115, aggiunto dalla legge di conversione 1° luglio 1997, n. 189, ha previsto che la «installazione di infrastrutture dovrà essere sottoposta ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale», ma non ha individuato, direttamente od indirettamente, né le competenze, né i criteri di carattere generale e le procedure. Sicché, almeno al momento, la competenza resterebbe riservata allo Stato, in funzione della tutela dell'ambiente, e, di conseguenza, il richiamo al citato art. 2-*bis*, contenuto nell'art. 3, comma 3, della legge regionale impugnata, non sarebbe rilevante per attribuire la competenza alla Regione. D'altro canto, per l'installazione delle infrastrutture in questione non sarebbero applicabili le disposizioni statali generali sulla valutazione di impatto ambientale.

Ancora, la disposizione di cui all'art. 3, comma 6, della legge regionale impugnata, che prevede, sia pure in via transitoria, un valore limite di campo elettrico per la progettazione, la realizzazione e la modifica degli impianti di cui si tratta, invaderebbe l'attribuzione riservata allo Stato dalla disposizione di cui all'art. 4, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001, che costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute «in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità indicate nell'art. 1» della stessa legge.

Infine, l'art. 7, comma 3, della legge regionale impugnata, che demanda alla Giunta regionale di adottare un valore di distanza minima, da determinate aree ed edifici, nell'installazione degli impianti di cui al precedente art. 2, introdurrebbe un parametro, quello della distanza, diverso da quelli di attenzione, la cui determinazione è riservata allo Stato dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge quadro n. 36 del 2001. Il solo parametro della distanza sarebbe inadeguato, dovendosi invece tenere conto delle caratteristiche rilevanti delle stazioni trasmettenti (altezza dal suolo, potenza irradiata, sistema radiante), nonché del livello massimo di campo ammissibile nelle aree abitate.

2. — Si è costituita nel giudizio davanti alla Corte la Regione Marche, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato.

Come risulterebbe dall'insieme della disciplina legislativa dettata dalla legge regionale impugnata, essa Regione avrebbe infatti esercitato la propria competenza legislativa concorrente nelle materie della tutela della salute, nonché del governo del territorio. La legge regionale, infatti, si limiterebbe a disciplinare, in modo peraltro completo ed esaustivo, l'installazione degli impianti fissi di radiocomunicazione, per consentirne una localizzazione in grado di rispettare sia un corretto assetto del territorio sia il rispetto dei principi fondamentali e delle esigenze ineludibili di tutela della salute dei cittadini. Sotto questo profilo, la difesa regionale richiama, ritenendola valida anche nel contesto del nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, la giurisprudenza di questa Corte secondo cui la Regione, come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, non potrebbe non reputarsi titolare anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati dai vari soggetti, comportano effetti sul territorio. E sarebbe questa indubbiamente la prospettiva nella quale si collocherebbe la legge denunciata, che rimarrebbe nell'ambito delle competenze regionali, pur compor-

tando l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, quali stabiliti dallo Stato nell'esercizio delle attribuzioni ad esso riservate. La circostanza che la legge regionale abbia tra le proprie finalità anche quella della tutela ambientale non implicherebbe in alcun modo l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Tale materia potrebbe essere individuata nella disciplina direttamente finalizzata alla tutela degli equilibri ecologici (stato dei fattori ambientali — aria, acqua, suolo, ecc. — e tutela di questi dagli inquinamenti, protezione della natura, salvaguardia e gestione razionale delle risorse naturali, ecc.) e potrebbe in qualche modo coincidere con quelle che sono le norme statali dirette alla «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente» nonché alla «utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali» e alla promozione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente (secondo la definizione che di tali obiettivi fornisce l'art. 174 par. 1 del Trattato della Comunità Europea). Ma l'ambiente non sarebbe soltanto una materia: esso costituirebbe, per giurisprudenza costante di questa stessa Corte costituzionale (ed oggi tanto più dopo l'espressa menzione della tutela dell'ambiente nella lettera *s*), dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione), un valore costituzionale, e dunque, come tale, sarebbe un obiettivo perseguibile e da perseguire da parte di tutti i livelli territoriali di governo. In altri termini, sarebbe pacifico che, nell'esercizio delle competenze in materia di legislazione concorrente o esclusivamente affidata alla legislazione delle Regioni, queste possano e debbano perseguire finalità di tutela ambientale. E ciò in applicazione del fondamentale principio di «integrazione» di cui all'art. 6 del Trattato comunitario, che sarebbe stato applicato dalla Regione Marche con la legge impugnata, la quale sarebbe espressamente diretta ad attuare i principi fissati in materia di tutela dell'ambiente sia dalla legge quadro statale n. 36 del 2001 sia dal decreto ministeriale 10 settembre 1998, n. 381.

Con specifico riferimento alle norme di cui il ricorso contesta la legittimità costituzionale, la difesa regionale osserva quanto segue.

Quanto alla prima censura, la previsione della attivazione di procedure di valutazione di impatto ambientale definite nelle loro modalità di attuazione con atto della Giunta regionale sarebbe pienamente coerente con i principi fondamentali vigenti in materia. Infatti, l'art. 2-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 115 del 1997, come convertito dalla legge n. 189 del 1997, prevede l'obbligo di sottoporre ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale la installazione di infrastrutture quali quelle oggetto della disciplina dettata dalla legge regionale impugnata. Sarebbe pacifico che lo Stato potrà dettare principi fondamentali in materia, al fine di garantire criteri uniformi per la installazione di queste infrastrutture; ma, in assenza di una esplicita e puntuale definizione di tali principi, non vi sarebbero dubbi che le Regioni possano (e debbano, per dare attuazione ai principi costituzionali in materia di tutela della salute e ai valori connessi con la tutela dell'ambiente) dettare norme in grado di consentire quella corretta valutazione degli effetti diretti ed indiretti sui singoli fattori ambientali e sul loro reciproco equilibrio. La valutazione di impatto ambientale sarebbe infatti una procedura, le cui finalità sono definite dalle direttive comunitarie 85/337/CEE e 97/11/CE, la cui attuazione costituisce una forma concreta di gestione, nel rispetto del diritto alla salute e della tutela dell'ambiente, dei poteri decisori relativi ad attività suscettibili di rilevante impatto ambientale. L'attivazione della procedura di valutazione di impatto ambientale costituirebbe quindi un preciso obbligo derivante da direttive comunitarie, e si inquadrirebbe comunque come uno strumento essenziale di gestione e governo del territorio, per tutti i poteri pubblici che possano autorizzare attività in grado di produrre effetti sull'ambiente, la cui disciplina deve essere dettata sia a livello legislativo statale sia — in assenza dell'intervento della legge statale — a livello legislativo regionale. Del resto, l'attuale disciplina legislativa, che definisce l'assetto delle competenze amministrative in questo settore, riserverebbe allo Stato la competenza a definire le procedure di valutazione di impatto ambientale solo con riferimento alle opere indicate nell'art. 71 del d.lgs. 112 del 1998: non si potrebbe quindi negare, in attesa dell'ulteriore eventuale nuova definizione legislativa delle relative competenze, la competenza regionale a disciplinare legislativamente questo tipo di procedura.

Quanto alla censura relativa all'art. 3, comma 6, della legge regionale, essa non sarebbe fondata, per la considerazione che — come pure ammette lo stesso ricorrente — l'obiettivo di qualità definito da tale norma (valori di campo elettrico non superiori a tre Volt/metro, in corrispondenza di edifici adibiti a permanenza non inferiore a 4 ore) viene definito ed imposto solo «fino all'adozione dei decreti e regolamenti previsti dall'art. 4 della legge 36/2001». Non vi sarebbe quindi invasione della competenza statale, che potrà essere regolarmente esercitata, mediante l'emanazione delle norme regolamentari e dei provvedimenti espressamente previsti dal citato art. 4 della legge n. 36 del 2001. Ma sarebbe altrettanto evidente che, nell'attesa delle norme che debbono essere dettate a livello centrale (ed il termine relativo è già abbondantemente scaduto), le Regioni abbiano piena competenza a disciplinare e definire gli obiettivi di qualità in attuazione degli stessi principi fissati dal legislatore statale nella

legge quadro n. 36 del 2001. Ciò anche in relazione alla circostanza che tali obiettivi di qualità sono dettati in funzione della tutela della salute, e quindi la disciplina regionale costituisce esercizio di competenza concorrente, sicuramente esplicabile in attesa di una precisazione di ulteriori principi fondamentali da parte dello Stato.

Quanto alla terza censura, la difesa regionale afferma che anche l'introduzione del valore di distanza minima, indicato dall'art. 7, comma 3, della legge regionale, costituirebbe corretto esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio e di tutela della salute. Né si potrebbe ritenere che la determinazione di tale parametro sia necessariamente riservata allo Stato, trattandosi di un parametro che, con ogni evidenza, attiene anche e soprattutto al governo del territorio. Si tratterebbe, inoltre, di un parametro che viene, in relazione a tali specifiche finalità, stabilito dalla Regione, e che sarebbe da ritenere ulteriore rispetto a quelli che lo Stato potrà definire in applicazione delle previsioni dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001.

3. — Con ricorso del 21 gennaio 2002, depositato in cancelleria il 31 gennaio 2002 (reg. ric. n. 5 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti): dell'art. 1, comma 2, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in relazione agli artt. 4, comma 1, lettera *h*), e 5, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36; dell'art. 3, in riferimento all'art. 117, terzo comma (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in relazione agli artt. 4, comma 1, lettera *d*), e 9, della stessa legge n. 36 del 2001; dell'art. 7, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, anche in relazione all'art. 15 della stessa legge n. 36 del 2001; e dell'art. 8, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *s*), e terzo (tutela della salute e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), della Costituzione ed in riferimento all'art. 16 della stessa legge n. 36 del 2001.

La legge regionale impugnata investirebbe, secondo la difesa statale, le materie della tutela della salute e della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che sono di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed anche la materia della tutela dell'ambiente che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, è di legislazione esclusiva dello Stato. La legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36, sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, avrebbe posto la disciplina integrale ed esclusiva rivolta alla tutela dell'ambiente ed i principi fondamentali per le altre materie, ai quali la legislazione regionale si deve attenere. La legge regionale impugnata in parte avrebbe invaso la sfera statale di legislazione esclusiva ed in parte non avrebbe osservato i principi della legislazione statale.

Quanto all'art. 1, comma 2, della legge regionale, l'Avvocatura afferma che l'art. 5, comma 1, della legge statale n. 36 del 2001, «al fine di tutelare l'ambiente», ha disciplinato le competenze ed il procedimento per la localizzazione dei tracciati e per la progettazione, la costruzione e la modifica di elettrodotti e di impianti per telefonia mobile e radiodiffusione, mentre in questa materia la Regione non avrebbe potestà legislativa.

Quanto all'art. 2, commi 1, 2, 3, della legge regionale, secondo la difesa statale nell'art. 4, comma 1, lettera *h*), e nell'art. 5, comma 1, della legge statale n. 36 del 2001 si troverebbe la normativa di principio sui parametri per le fasce di rispetto per gli elettrodotti, mentre le norme impugnate avrebbero fissato direttamente il valore limite di induzione magnetica (comma 3), attribuendo ai comuni la disciplina dell'ampiezza dei corridoi ed alla Regione il potere di direttiva, senza nessun raccordo con i parametri desumibili dalla normativa statale, come se la materia rientrasse nella legislazione esclusiva della Regione.

Nell'art. 3, invece, la legge regionale disciplinerebbe la materia del risanamento degli elettrodotti riservando alla Regione l'approvazione degli appositi piani, anche in questo caso non tenendo conto di quanto dispone l'art. 4, comma 2 [*recte*: 1], lettera *d*), della legge statale n. 36 del 2001, che avrebbe riservato allo Stato i «criteri di elaborazione dei piani di risanamento» anche con riferimento «alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più regioni», e la norma regionale, non adeguandosi alla disciplina statale di principio, si sarebbe sottratta ad ogni possibilità di coordinamento. La legge regionale non avrebbe nemmeno tenuto conto del termine fissato dall'art. 9 della legge statale per assicurare la necessaria uniformità di tutela sull'intero territorio nazionale anche dal punto di vista temporale.

Quanto all'art. 7 della legge regionale, l'Avvocatura sostiene che l'art. 15, comma 4, della legge statale, nell'esercizio della competenza esclusiva a tutela dell'ambiente, avrebbe previsto un apposito sistema sanzionatorio, assicurando così anche la uniformità degli interventi repressivi in tutte le Regioni, in modo da evitare che tra di esse possa instaurarsi una sorta di concorrenza sanzionatoria: ma l'art. 7 della legge regionale avrebbe disciplinato un sistema del tutto autonomo senza tenere conto della normativa statale.

Infine, quanto all'art. 8, la normativa transitoria ivi prevista si sovrapporrebbe a quella fissata dall'art. 16 della legge statale senza alcun coordinamento. Del resto, secondo la difesa erariale, una disciplina transitoria era indispensabile a tutela dell'ambiente nell'esercizio della legislazione statale esclusiva, e principi generali sarebbero necessari anche per la disciplina transitoria, che investe il periodo in cui gli impianti preesistenti possono costituire pericolo non controllabile per la salute.

4. — Ha depositato memoria di costituzione e difesa la Regione Campania, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e infondato.

Riservandosi di dimostrare in una successiva memoria la legittimità della disciplina regionale, la Regione espone sinteticamente le ragioni che dovrebbero portare a ritenere ammissibile la propria costituzione in giudizio, nonostante sia avvenuta oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. In primo luogo, il termine per la costituzione delle parti in giudizio sarebbe contenuto nelle norme integrative con una formulazione nella quale, diversamente da quanto disposto in generale dalla legge per il deposito del ricorso, viene adoperata l'espressione «può» e non «deve». In secondo luogo, nell'ipotesi di costituzione tardiva dell'amministrazione regionale non potrebbero invocarsi le ragioni che la Corte da tempo richiama per escludere l'applicabilità della sospensione dei termini processuali e per caratterizzare come perentori i termini, ragioni riferite alla necessità di definire il giudizio in modo celere e certo. In terzo luogo, l'analogia con quanto si verifica nel processo amministrativo, ove il termine per la costituzione in giudizio non è ritenuto perentorio, sarebbe rafforzata dal rinvio che l'art. 22, primo comma, della legge n. 87 del 1953 effettua alle norme del regolamento di procedura del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Inoltre, in assenza di una formula letterale cogente, dovrebbe ritenersi preminente il generale interesse pubblico di un ente politico ad esporre tutto quanto è necessario per fornire al giudice delle leggi gli elementi utili alla piena valutazione della scelta compiuta dal legislatore regionale, tenendo anche presente che nel caso di specie la Regione, ai fini della scelta di costituirsi in giudizio, ha dovuto assumere tutti gli elementi di conoscenza ulteriore per cogliere la portata della complessa riforma costituzionale da poco intervenuta. Infine, la diversa modulazione dei termini e delle modalità per la proposizione del ricorso fissata dalla nuova disciplina costituzionale imporrebbe una riflessione sulla portata e sulla qualificazione delle precedenti regole disciplinanti il processo, attesa la sua incidenza sulla posizione delle parti e sulla complessiva logica processuale.

4.1 — In una successiva memoria la Regione ha illustrato ulteriormente le ragioni che possono militare per la non perentorietà dei termini di costituzione in giudizio, ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale sul tema, dalla quale emergerebbero, da una parte, la stretta correlazione della peculiarità della normativa processuale con l'interesse pubblico di diritto obiettivo alla sollecita definizione soprattutto di rapporti pubblici e, dall'altra, l'assenza di una puntuale motivazione sulla perentorietà o meno dei termini di costituzione in giudizio.

Nel merito, la Regione sostiene che la materia oggetto della legge regionale non rientra nell'ambito della potestà esclusiva dello Stato, ma investe piuttosto una pluralità di competenze legislative che si vanno inestricabilmente a collegare. La finalità specifica sarebbe infatti l'esigenza di tutelare in modo efficace la salute dei cittadini, e ciò si conseguirebbe attraverso una disciplina legislativa afferente alla predisposizione di strumenti urbanistici (di competenza esclusiva regionale ovvero connessa, al più, alla materia «governo del territorio») e alle procedure di risanamento industriale (materia anch'essa non presente negli elenchi relativi alla potestà esclusiva statale); in ogni caso, la legge regionale non si caratterizzerebbe come volta a tutelare quel bene — l'equilibrio ecologico, costituito dalla protezione della fauna, delle risorse ambientali e del paesaggio — che sottenderebbe l'endiadi utilizzata dal legislatore costituzionale («tutela dell'ambiente e dell'ecosistema») per definire la competenza statale. E, ancora, anche ove si ritenesse che l'intervento legislativo regionale si trovi ad interferire con la «materia» ambientale, la Regione dovrebbe considerarsi legittimata ad esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio e di tutela della salute, nel rispetto dei principi e delle esigenze unitarie desumibili dalla legge statale, ai quali la normativa regionale sarebbe appunto conforme.

4.2. — Nel giudizio nei confronti della legge della Regione Campania (reg. ric. n. 5 del 2002) ha depositato atto di intervento il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale S.p.a., chiedendo l'accoglimento delle conclusioni formulate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. Quanto alla ammissibilità dell'intervento, si sostiene che il corretto esercizio delle funzioni legislative di Stato e Regioni e il rispetto da parte di queste ultime dei principi fondamentali dettati dallo Stato e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sarebbero essenziali affinché il Gestore della rete possa svolgere regolarmente le funzioni ad esso assegnate dal d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, recante «Attuazione della direttiva 96/1992/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica», e dai successivi decreti del Ministero dell'industria 21 gennaio e 17 luglio 2000.

4.3. — Nel medesimo giudizio hanno in seguito depositato un unico atto di intervento le seguenti società: ENEL S.p.a., ENEL Distribuzione S.p.a. e TERNA — Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.a., chiedendo anch'esse l'accoglimento delle conclusioni formulate nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. L'interesse delle società all'intervento sarebbe qualificato dalla necessità di assicurare uniformità di modalità di realizzazione della rete di trasmissione nazionale, di cui TERNA è proprietaria per il 95%, e di quella di distribuzione di energia, di cui ENEL Distribuzione è concessionaria: entrambe società detenute da ENEL S.p.a.

4.4. — Nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Campania hanno depositato unico atto di intervento *ad opponendum* il comune di Lacco Ameno, nella persona del Sindaco, nonché quest'ultimo quale Ufficiale di Governo. Essi, assumendo che l'esito del presente giudizio è destinato ad incidere su proprie posizioni giuridiche, che trovano adeguata tutela nella perdurante vigenza della legge impugnata — il riferimento è ad un giudizio amministrativo promosso in relazione all'inibizione, da esso Comune disposta, dell'attivazione di un impianto di trasformazione, annesso ad un elettrodotto, realizzato dall'Enel nel centro abitato — hanno concluso per l'infondatezza della questione sollevata.

5. — Con ricorso del 9 maggio 2002, notificato il 10 maggio 2002 (reg. ric. n. 35 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*); 4, comma 1; 10, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e 117, terzo comma (tutela della salute e ordinamento della comunicazione) della Costituzione, e in relazione agli artt. 4, comma 2; 5, comma 1; e 8, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36.

Il ricorrente osserva innanzitutto in linea generale che la legge impugnata ha la finalità, come emerge dall'art. 1, di assicurare «la tutela dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico connesso al funzionamento e all'esercizio degli impianti per telecomunicazione e radiotelevisivi», e che essa sarebbe quindi invasiva della competenza statale, poiché lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia della tutela ambientale, mentre costituiscono materie di legislazione concorrente quelle della tutela della salute e dell'ordinamento della comunicazione, con conseguente potestà legislativa dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali.

Quanto alle disposizioni dell'art. 3, comma 1, lettera *m*), della legge regionale impugnata, che definisce le «aree sensibili», e dell'art. 4, comma 1, secondo cui la Regione «detta i criteri generali per la localizzazione degli impianti, nonché i criteri inerenti l'identificazione delle "aree sensibili" e la relativa perimetrazione», esse eccederebbero le competenze regionali, contrastando con il principio introdotto dall'art. 8, comma 1, della legge statale n. 36 del 2001, il quale prescrive che le competenze regionali si esercitano «nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato».

Quanto all'art. 10, comma 1, della legge regionale, che vieta «l'installazione di sistemi radianti relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per telefonia mobile su ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido», esso conterrebbe un divieto assoluto, eccedente rispetto al parametro richiamato in via transitoria dall'art. 16 della legge quadro statale n. 36 del 2001, e quindi rispetto all'art. 4 del d.m. 10 settembre 1998, n. 381, che assume come unico parametro il valore di campo elettromagnetico.

In ordine all'art. 10, comma 2, della legge regionale impugnata, che vieta la localizzazione degli impianti di cui all'art. 2, comma 1, nelle aree vincolate ai sensi del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, nelle aree classificate di interesse storico-architettonico, nelle aree di pregio storico, culturale e testimoniale, nonché nei parchi ed aree protette, esso invaderebbe, in primo luogo, la competenza esclusiva statale in materia ambientale, e contrasterebbe con l'art. 5, comma 1, della legge quadro n. 36 del 2001, che riserva ad apposito regolamento, di competenza statale, l'adozione di misure specifiche finalizzate alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

6. — La Regione Puglia ha depositato, oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, atto di costituzione e deduzioni, chiedendo di respingere il ricorso del Presidente del Consiglio siccome inammissibile e infondato.

Riservandosi di svolgere in una successiva memoria più ampie deduzioni difensive, la Regione nota comunque che le censure mosse alla legge regionale muovono da una concezione errata della competenza dello Stato relativa alla «tutela dell'ambiente», la quale non sarebbe tanto una materia riservata, quanto piuttosto un valore costituzionalmente protetto che non esclude la competenza delle Regioni; mentre, se fosse intesa come mostra di intenderla il Governo, essa finirebbe per svuotare di contenuto e significato gran parte delle competenze regionali concorrenti o residuali-esclusive.

6.1. — Ha depositato atto di intervento la Wind Telecomunicazioni S.p.a., in qualità di concessionaria per l'installazione e l'esercizio di impianti di telecomunicazioni per l'espletamento del servizio pubblico radiomobile di comunicazione con il sistema GSM, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni rassegnate dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

7. — Con ricorso del 13 agosto 2002, notificato il 23 agosto 2002 (reg. ric. n. 52 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2; 2; 4, comma 1, lettera *b*; 5, commi 1, lettera *c*), e 2; 12, comma 1; 13 e 16 della legge della Regione Umbria 14 giugno 2002, n. 9 (Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), in riferimento agli articoli 3, 117, secondo comma, lettere *e* (tutela della concorrenza) e *s*) (tutela dell'ambiente), e 117, terzo comma (tutela della salute) della Costituzione, ed in relazione agli artt. 4, commi 1 e 2; 5, comma 1; 8, comma 1; e 9, commi 3 e 6, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, e all'art. 1, comma 4, del d.P.R. 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale).

La difesa statale premette che, poiché la legge regionale indica tra le sue finalità, all'art. 1, comma 1, anche la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, essa sarebbe illegittima in quanto contrastante con l'attribuzione della tutela dell'ambiente alla legislazione esclusiva dello Stato, qualunque sia la nozione di ambiente che si voglia seguire.

Quanto all'art. 1, comma 2, della legge regionale impugnata, l'Avvocatura dello Stato premette che la Regione deve agire nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore, e dunque di quelli desumibili dalla legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36 sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. L'art. 5, comma 1, della legge statale riserva allo Stato la determinazione delle «misure specifiche relative alle caratteristiche tecniche degli impianti e alla localizzazione dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica di elettrodotti e di impianti per telefonia mobile e radiodiffusione», oltre che «le particolari misure atte ad evitare danni ai valori ambientali e paesaggistici», e lo scopo dichiarato della norma è quello di tutelare «l'ambiente e il paesaggio». La disposizione impugnata, invece, riserva ad una futura disciplina regionale «la localizzazione, la costruzione, la modificazione ed il risanamento degli impianti».

Secondo la difesa statale, una volta accertato che la materia rientra nella competenza esclusiva dello Stato, va escluso che la disciplina introdotta dalla legge statale possa essere messa nel nulla da quella regionale successiva.

Se poi si ritenesse che la disciplina regionale sia volta alla tutela della salute, occorrerebbe verificare se le norme statali richiamate abbiano o meno natura di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. E tale indagine, a sua volta, sarebbe condizionata alla verifica se sia o non ragionevole che il livello di protezione contro le radiazioni elettromagnetiche in Umbria sia diverso (maggiore o minore non importerebbe) di quello previsto, ad esempio, in Piemonte o in Puglia. La risposta positiva, secondo l'Avvocatura, potrebbe basarsi soltanto su una accertata diversità biologica degli abitanti delle Regioni interessate o su una situazione ambientale che neutralizzi in tutto o in parte gli effetti dannosi delle radiazioni: ipotesi entrambe smentite dalle attuali acquisizioni scientifiche.

Di qui la conferma che tra i principi fondamentali rimessi allo Stato ci sono anche quelli che assicurano la realizzazione del principio di uguaglianza quando, naturalmente, operante. E non a caso nell'art. 4, comma 1, della legge statale sarebbe stata posta per prima, tra le funzioni dello Stato, quella di tutelare «il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1».

Quanto all'art. 2 della legge regionale impugnata, che richiede ai gestori e ai concessionari la dimostrazione della indispensabilità degli impianti, non prevista dalla legge statale, in vista di una successiva verifica da parte della Regione, la difesa statale premette che l'art. 8 della legge quadro, sempre in considerazione del principio di eguaglianza, ha fissato le competenze delle Regioni, individuandole nelle materie nelle quali una differenziazione territoriale delle discipline risulta ragionevole.

Nel caso, quella svolta dai gestori e dai concessionari sarebbe attività di impresa, e la indispensabilità degli impianti sarebbe valutazione attinente alla gestione, sulla quale la Regione non potrebbe avere competenza; inoltre, l'eventuale giudizio negativo dato nella Regione Umbria potrebbe creare difficoltà operative per il gestore, alterando le condizioni del mercato e così sconfinando nella sfera della concorrenza la cui tutela è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato.

Anche in ordine all'art. 4, comma 1, lettera *b*), della legge regionale impugnata, che attribuisce ai comuni poteri vari per il risanamento degli impianti esistenti, in relazione al principio di eguaglianza non sarebbe giustificabile una differenza di discipline, articolata addirittura per territori comunali.

Per le medesime ragioni sarebbe incostituzionale anche l'art. 5, comma 1, lettera *c*), della legge regionale impugnata, con il quale la Regione riserva a se stessa il potere di elaborare piani di risanamento.

L'art. 5, comma 2, della legge impugnata, che attribuisce alla Regione un potere di proposta, si sovrapporrebbe alla disciplina contenuta nell'art. 9, commi 3 e 6, della legge quadro statale, secondo cui competente è il Ministero dell'ambiente, sentiti le Regioni e i comuni interessati. Attribuendosi un potere di proposta, la Regione porrebbe dei limiti ai poteri deliberativi statali, salvo che la norma non vada interpretata nel senso che la proposta costituisce in questo caso solo un sollecitazione per il Ministero, che potrà deliberare un piano del tutto diverso da quello proposto.

Quanto all'art. 12, comma 1, della legge regionale impugnata, che richiede la valutazione d'impatto ambientale in violazione dell'art. 4, comma 1, del d.P.R. 14 aprile 1996, in relazione all'allegato *B*, n. 7, lettera *z*) (valutazione non richiesta nemmeno dalla direttiva 87/117 CE), esso violerebbe il principio della parità di trattamento, incidente anche sotto il profilo della concorrenza.

In ordine all'art. 13 della legge regionale impugnata, che rimette alla Giunta regionale la disciplina, oltre che dei procedimenti amministrativi, anche dei criteri preordinati alla localizzazione ed al risanamento degli impianti, la difesa statale afferma che la illegittimità costituzionale sarebbe evidente con riguardo ai criteri, che sarebbero addirittura rimessi alla sede amministrativa senza la fissazione di limiti o orientamenti legislativi, e che, con riguardo al procedimento, la norma violerebbe l'art. 9 della legge quadro statale.

Quanto all'art. 16 della legge regionale impugnata, che prevede che una apposita disciplina transitoria sia posta con regolamento, esso sarebbe illegittimo, poiché la disciplina transitoria è stata posta dall'art. 16 della legge quadro statale.

8. — Si è costituita in giudizio la Regione Umbria, chiedendo che la Corte respinga il ricorso dichiarando manifestamente non fondate le questioni sollevate dal Presidente del Consiglio.

La difesa regionale riassume dapprima l'intera vicenda relativa alla legge impugnata. L'originario disegno di legge, predisposto nel vigore del testo costituzionale previgente, era stato rinviato dal Governo con nota del 23 giugno 2001, prot. n. 01/439, nella quale venivano formulati cinque rilievi. Il Consiglio regionale, aderendo alle valutazioni svolte dalla II Commissione consiliare, aveva poi riapprovato con modificazioni il testo, adeguandosi integralmente a due rilievi e parzialmente ad altri due. Il Governo aveva quindi presentato ricorso in via principale di fronte alla Corte, censurando alcune disposizioni della delibera regionale.

Poiché tuttavia nelle more del giudizio è entrata in vigore la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il giudizio davanti alla Corte è stato definito con ordinanza di improcedibilità n. 182 del 2002.

Successivamente, il testo della delibera legislativa regionale è stato approvato nuovamente, senza modificazioni, dal Consiglio regionale, e poi impugnato dal Governo nei termini sopra esposti.

Ritenendo che la prima censura del ricorso governativo si appunti anche sull'art. 1, comma 1, della legge regionale impugnata, la difesa regionale sostiene che l'approccio del Governo, secondo cui lo scopo dichiarato della legge sarebbe quello di tutelare l'ambiente e il paesaggio, è fondato su una interpretazione formalistica e nominalistica della materia oggetto della legge regionale e della legge statale. Chiarisce quindi che la finalità preminente della legge regionale, peraltro espressamente indicata nello stesso art. 1, comma 1, è quella di tutelare la salute della popolazione dagli effetti della esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici; e considera inoltre che la conservazione di un ambiente salubre costituisce espressione del diritto fondamentale alla salute riconosciuto ai cittadini dall'art. 32 della Costituzione, la cui tutela è ora attribuita alla competenza concorrente della Regione.

Quanto alla censura relativa all'art. 1, comma 2, della legge impugnata, la difesa regionale sostiene che dal confronto di questa norma con quella contenuta nell'art. 5, comma 1, della legge quadro statale n. 36 del 2001 emergerebbe che il potere normativo dello Stato, destinato ad assicurare profili di tutela ambientale, e quello della Regione sarebbero diretti a soddisfare finalità diverse. In particolare, sarebbe manifestamente estranea alla disciplina statale la considerazione puntuale di qualunque profilo attinente alla tutela della salute. Paradossale sarebbe quindi il timore del Governo che disposizioni regionali dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente possano prevalere su quelle dettate dallo Stato in materia di competenza esclusiva.

Quanto alla censura proposta in via subordinata all'art. 1, comma 2, e a quelle rivolte contro gli artt. 4, comma 1, lettera *b*), e 5, comma 1, lettera *c*), della legge impugnata, relative alla necessità di rispettare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, esse sarebbero «del tutto infondate, anzi aberranti, ponendosi al di fuori sia del sistema costituzionale delle competenze e dei meccanismi che presiedono all'esercizio del potere legislativo regionale concorrente, sia delle più consolidate applicazioni del principio di uguaglianza».

Inoltre, erronea sarebbe la qualificazione dell'art. 5, comma 1, quale norma di principio, essendo tale norma esclusivamente destinata a fissare una competenza statale, la cui riconducibilità alla legislazione esclusiva dello Stato andrebbe peraltro puntualmente dimostrata e non data semplicemente per presupposta.

Ancora, le censure del Governo si fonderebbero su una interpretazione del principio di uguaglianza rigida e formalistica, che verrebbe a impedire alle Regioni di intervenire a tutela della salute dei propri cittadini offrendo più elevati standard di protezione rispetto a quelli essenziali che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale. Anzi, a causa dell'incertezza circa la pericolosità delle emissioni di cui si discute e dell'imponderabilità, allo stato delle attuali conoscenze scientifiche, delle conseguenze sulla salute della collettività, la legge regionale impugnata costituirebbe un intervento all'avanguardia, in coerenza con i principi sanciti dall'art. 152 del Trattato CE, che impongono l'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute umana.

Quanto alla censura sull'art. 2 della legge impugnata, la difesa regionale sostiene che con l'introduzione del principio di giustificazione la Regione non avrebbe fatto altro che riaffermare il valore primario della tutela della salute che, nel bilanciamento operato dal legislatore regionale con il diritto di impresa, avrebbe condotto alla previsione non certo di un limite all'esercizio dell'attività imprenditoriale, ma di un criterio ragionevole e strumentale ad una migliore ponderazione comparativa degli interessi coinvolti da parte dell'amministrazione competente, in stretta applicazione del principio di proporzionalità. La disposizione, infatti, mirerebbe ad una maggiore responsabilizzazione dell'imprenditore, a sollecitare una sua più fattiva collaborazione in vista della tutela di un bene primario quale quello della salute, e a prevenire o ridurre pericolose manovre speculative.

Né il legislatore regionale avrebbe invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza: così ritenendo, infatti, si giungerebbe ad una sistematica erosione delle competenze della Regione in rilevanti settori economico-produttivi.

Anche la censura relativa all'art. 5, comma 2, della legge impugnata non sarebbe fondata, in quanto il potere sostitutivo attribuito alla Regione, in caso di mancata presentazione della proposta da parte dei gestori del piano di risanamento per gli elettrodotti con tensione superiore a 150kv, integra la previsione statale e non incide sul potere attribuito al Ministro dell'ambiente, di concerto con gli altri ministri competenti, di approvare il piano medesimo.

In ordine alla censura relativa all'art. 12, comma 1, della legge impugnata, la difesa regionale fa notare che l'art. 2-*bis* del decreto-legge 1° maggio 1997, n. 115, convertito nella legge 1° luglio 1997, n. 189, prevede che la installazione di infrastrutture relative alla telefonia mobile «dovrà essere sottoposta ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale». In ogni caso, la procedura di v.i.a. di cui si discute appartarrebbe al potere legislativo concorrente regionale, inerendo alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali e, soprattutto, al governo del territorio. Inoltre, la scelta del legislatore regionale umbro di sottoporre a valutazione di impatto ambientale la installazione di impianti di telefonia mobile, in casi determinati da individuarsi successivamente con regolamento della Giunta, rientrerebbe nell'ambito della sua potestà legislativa e sarebbe ragionevole esercizio di discrezionalità politica, non censurabile in sede di controllo di costituzionalità.

Quanto alle censure svolte nei confronti dell'art. 13, la Regione resistente ne denuncia la genericità, e nota come nel nuovo disegno costituzionale delle funzioni degli organi regionali il potere regolamentare dell'esecutivo abbia assunto un rilievo determinante e una ampiezza tale da non potersi configurare soltanto come potere di mera esecuzione delle leggi regionali.

Inconferente sarebbe inoltre il rilievo circa il contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 9, commi 3 e 6, della legge quadro n. 36 del 2001, commi che disciplinano nelle loro linee generali le sole procedure concernenti i piani di risanamento degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kv (e gli effetti del mancato risanamento degli stessi), delle stazioni e dei sistemi radioelettrici, degli impianti per telefonia mobile e degli impianti per radiodiffusione, conseguenti all'inerzia o all'inadempienza dei gestori. In ogni caso, anche a voler applicare le disposizioni statali, queste risultano palesemente insufficienti a disciplinare i concreti aspetti procedurali che meglio debbono essere precisati nell'interesse degli imprenditori coinvolti.

L'ultima censura, relativa all'art. 16 della legge regionale impugnata, sarebbe infine «incomprensibile», visto che il legislatore regionale si è soltanto preoccupato di colmare, in via transitoria, l'eventuale vuoto normativo

nella fase precedente all'emanazione dei decreti di cui all'art. 4 della legge quadro statale: tanto che la normativa regolamentare prevista in capo alla Giunta regionale è destinata a rimanere in vigore «in via transitoria fino all'approvazione» dei citati decreti, e non a sostituire o a sovrapporsi a questi ultimi.

9. — Nell'imminenza dell'udienza originariamente fissata per il 19 novembre 2002, nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Marche (reg. ric. n. 4 del 2002) ha depositato memoria il Presidente del Consiglio, insistendo nelle conclusioni di cui all'atto introduttivo.

Quanto alla prima censura, osserva la difesa erariale, la Regione non potrebbe prevedere una procedura di valutazione di impatto ambientale in relazione alle infrastrutture di telecomunicazione, nonostante il disposto dell'art. 2-bis del decreto-legge n. 115 del 1997, in quanto anche la mera ripetizione in legge regionale di norma materialmente appartenente alla competenza esclusiva dello Stato sarebbe costituzionalmente illegittima. Inoltre, per le infrastrutture di telecomunicazione, non sarebbe vero che l'attivazione della procedura di valutazione di impatto ambientale costituisca un preciso obbligo derivante da direttive comunitarie, in quanto negli allegati I e II della direttiva n. 85/337/CEE gli impianti di telecomunicazione non sono mai menzionati.

Quanto alla seconda censura, l'Avvocatura afferma che anche in mancanza dei decreti previsti dall'art. 4 della legge quadro esiste una disciplina statale dei valori-limite, e che essa costituisce disciplina di principio che, nella materia «tutela della salute», spetta solo allo Stato.

La difesa erariale ricorda quindi che secondo l'art. 4, commi 2 e 3, del d.m. n. 381 del 1998, in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore non devono essere superati — con riferimento agli impianti di telefonia — il valore di 6 V/m per il campo elettrico: valore che sarebbe superiore a quello stabilito dalla legge regionale impugnata. Del medesimo decreto ministeriale, di particolare importanza sarebbe poi l'art. 4, comma 3, in relazione al quale la giurisprudenza amministrativa avrebbe chiarito che l'attribuzione alle Regioni e alle Province autonome di competenze relative al raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità non appare giustificare l'introduzione di limiti ulteriori o diversi rispetto a quelli stabiliti nel decreto, e ciò in quanto il perseguimento dell'anzidetta finalità risulta delimitato dall'esigenza di garantire il rispetto dei limiti dell'art. 3 e dei valori di cui all'art. 4, comma 2, del decreto. Insomma, in nessuna fonte statale si troverebbe un'autorizzazione alle Regioni ad introdurre, a tutela della salute, limiti ulteriori e più severi, o basati su criteri diversi, rispetto a quanto previsto nelle fonti statali, ed in particolare nella legge n. 36 del 2001, che conterrebbe appunto le norme e i principi fondamentali statali in tema di protezione della salute dall'inquinamento elettromagnetico.

I principi enunciati da tale legge risulterebbero chiarissimi. Come prevede l'art. 3, comma 1, lettera d), gli obiettivi di qualità sarebbero di due tipi: da una parte i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, che hanno a che vedere con le competenze regionali, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera e), della legge; dall'altra, i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, che apparterrebbero invece all'esclusiva competenza statale, come sottolinea l'art. 4, comma 1, lettera a), della legge. In questo senso, si ridimensionerebbe l'interpretazione da dare alla sentenza n. 382 del 1999, secondo cui sarebbero consentiti interventi normativi regionali in materia di obiettivi di qualità di tipo urbanistico, ma non normative regionali più severe in tema di valori di campo, in quanto la tutela del bene «salute» non potrebbe essere che unitaria su tutto il territorio nazionale.

Quanto alla terza censura, tra i principi fondamentali in materia di governo del territorio e di tutela della salute rientrerebbe la determinazione di tetti massimi di radiofrequenza, e quindi anche il divieto di installazione basato sul rispetto di distanze minime da obiettivi cosiddetti sensibili. Inoltre, l'art. 4 del decreto ministeriale n. 381 del 1998 individuerebbe il livello di esposizione al campo elettromagnetico quale unico parametro per garantire la tutela della popolazione dagli effetti dell'esposizione; e, infine, la previsione di un divieto fondato sul rispetto di determinate distanze non sarebbe idonea, alla luce dei parametri determinati dallo Stato, a garantire la finalità di tutela della salute e, anzi, il parametro della distanza sarebbe inadeguato e irragionevole, giacché non consentirebbe di tenere conto delle caratteristiche realmente rilevanti delle stazioni trasmettenti (altezza dal suolo, potenza irradiata, sistema radiante). E il fatto che il parametro sia «ulteriore» rispetto a quelli dettati dal decreto ministeriale n. 381 del 1998, come ricorda la Regione, da una parte sarebbe motivo della sua illegittimità, perché le Regioni non possono stabilire parametri ulteriori se intendono rispettare i principi fondamentali dettati dallo Stato, dall'altro non lo renderebbe, per ciò solo, adeguato e ragionevole in vista della tutela del bene salute.

9.1. — Nell'imminenza dell'udienza del 19 novembre 2002 ha depositato memoria la Regione Umbria, resistente nel giudizio rubricato al n. 52 del registro ricorsi del 2002, insistendo affinché la Corte voglia dichiarare manifestamente infondate le questioni sollevate.

In particolare, la Regione rileva che il ragionamento condotto dall'Avvocatura in relazione all'art. 3 della Costituzione potrebbe ritenersi corretto solo qualora si riconoscesse allo Stato una potestà esclusiva in materia di tutela dell'ambiente; ma la disposizione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), sarebbe invece una clausola di carattere generale diretta ad assicurare allo Stato la tutela di interessi primari, unitari e indivisibili, che conferirebbe la nozione di ambiente come «valore» già delineata dalla giurisprudenza costituzionale nel vigore del testo costituzionale originario.

La difesa regionale ricorda poi che, per effetto della riforma costituzionale, sarebbe venuto meno proprio il limite dell'interesse nazionale, quale argine della potestà legislativa concorrente della Regione, per cui non sarebbe pertinente il richiamo all'art. 4, comma 1, della legge quadro statale, che pone tra le funzioni dello Stato la tutela del «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e normative omogenee».

Quanto alla censura sull'art. 2 della legge regionale impugnata, svolta in relazione alla riserva allo Stato della materia della tutela della concorrenza, essa sarebbe apodittica e carente di motivazione. L'interpretazione di questa materia, che si configurerebbe come trasversale rispetto a rilevanti settori e materie ricadenti nella competenza concorrente o esclusiva della Regione, dovrebbe essere restrittiva, poiché, diversamente opinando, si giungerebbe a sottrarre completamente alla Regione il potere di curare interessi essenziali dei propri cittadini in ordine al godimento di diritti fondamentali mediante la conformazione di procedimenti e provvedimenti affidati per lo più alla legislazione esclusiva regionale.

10. — In prossimità dell'udienza, nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Marche (reg. ric. n. 4 del 2002) ha depositato una seconda memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo nelle conclusioni formulate.

La difesa erariale si sofferma in particolare sulla incidenza, sulla normativa regionale denunciata, del d.lgs. 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. 2, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), il quale — così l'art. 1, comma 1 — «detta principi fondamentali in materia di installazione e modifica delle categorie di infrastrutture di telecomunicazioni, considerate strategiche ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443».

La prima censura, avente ad oggetto l'art. 3, commi 3 e 4, della legge regionale, che sottopone l'installazione di impianti fissi di radiocomunicazione a procedure di valutazione di impatto ambientale, era fondata sulla esistenza del principio, posto dalla legislazione statale all'art. 2-*bis* della legge n. 189 del 1997, che appunto prevedeva la sottoposizione a procedure di valutazione di impatto ambientale delle installazioni di infrastrutture per gli impianti fissi di telefonia mobile. Tale ultima disposizione sarebbe stata ora abrogata dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 198 del 2002. Si sarebbe soddisfatto, in questo modo, l'interesse nazionale unitario e strategico alla realizzazione celere delle infrastrutture di telecomunicazione, sulla base della constatazione che nel procedimento previsto per tali realizzazioni esistono già sufficienti valutazioni e controlli, che consentono di non aggravare il procedimento con la valutazione d'impatto ambientale. Ne conseguirebbe, nella fattispecie, l'abrogazione delle dette norme regionali, per effetto del disposto dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e, in ogni caso, la presenza nella legislazione statale di un principio fondamentale secondo il quale nelle procedure che riguardano l'installazione di tali impianti le regioni non possono introdurre anche la procedura di v.i.a.

Quanto alla censura, svolta con il terzo motivo del ricorso, nei confronti dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Marche n. 25 del 2001, che demanda alla Giunta regionale di adottare un valore di distanza minima, da determinate aree ed edifici, nell'installazione di detti impianti, censura fondata sulla norma di principio dettata dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge quadro n. 36 del 2001, rileva la difesa erariale che l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 198 del 2002, costituente anch'esso principio fondamentale, dispone che le infrastrutture di telecomunicazione per impianti radioelettrici, ad esclusione di torri e tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre, «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 e di regolamento». Tale norma avrebbe abrogato l'art. 7, comma 3, della legge regionale impugnata.

Quanto alla terza disposizione regionale impugnata, l'art. 3, comma 5, rileva la difesa erariale che l'art. 4 del d.lgs. n. 198 del 2002 avrebbe confermato «i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge 22 febbraio 2001, n. 36, e relativi provvedimenti di attuazione».

11. — In prossimità dell'udienza, già fissata per il 19 novembre 2002, ha depositato memoria la Regione Marche, insistendo nel senso dell'infondatezza delle questioni sollevate.

La Regione premette che la legge n. 25 del 2001 impugnata ha inteso muoversi «nel segno dell'attuazione della legge quadro» n. 36 del 2001 ed in sintonia con essa, al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione, collocandosi in un contesto comunitario e nazionale ispirato all'introduzione di misure di cautela nei confronti del nuovo fenomeno dell'inquinamento da campi elettromagnetici, predisponendo misure che necessariamente devono trovare disciplina adeguata in tutti i livelli di governo coinvolti.

In ordine alle finalità di tutela ambientale perseguite dalla legge regionale, accanto a quelle della tutela della salute, della tutela e sicurezza del lavoro, governo del territorio, nonché ordinamento della comunicazione, la Regione nega sia ravvisabile alcuna invasione della competenza statale in materia, alla luce delle nozioni di ambiente come «valore costituzionale» e obiettivo trasversale fornita dalla sentenza n. 382 del 1999, della interpretazione della «materia» tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui al nuovo art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione data dalla sentenza n. 407 del 2002, dell'art. 6 del Trattato CE, e del principio di integrazione come ribadito nell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Dopo aver richiamato decisioni di giudici amministrativi in tema di superamento di distanze minime fissate da leggi regionali, la Regione si chiede se, accogliendo una diversa interpretazione della «tutela dell'ambiente» — intesa come «equilibrio ecologico», riferita alla specifica disciplina orientata a definire e garantire, in modo diretto e immediato, determinati equilibri ecologici —, sia ravvisabile nella legge impugnata violazione della competenza legislativa statale. La risposta, sul punto, è negativa, non avendo la legge ad oggetto direttamente l'inquinamento dell'ambiente da campi elettromagnetici, ma incidendo su di esso solo in misura parziale e in via immediata e indiretta. Del resto, prosegue la Regione, come si evince anche dalla legge quadro, la stessa disciplina del cosiddetto inquinamento elettromagnetico persegue innanzitutto e soprattutto finalità di tutela sanitaria della popolazione e dei lavoratori.

Passando all'esame delle specifiche norme di cui il ricorrente contesta la legittimità costituzionale, osserva la Regione che, in ordine all'art. 3, commi 3 e 4, della legge regionale n. 25 del 2001, per quel che riguarda gli impianti di radiodiffusione, il principio leso è individuato dall'Avvocatura nella competenza statale per l'assegnazione delle frequenze e l'individuazione dei siti per l'ubicazione degli impianti, ai sensi degli artt. 1 e 2 della legge n. 249 del 1997 e dell'art. 2 del decreto-legge n. 5 del 2001.

In proposito, la Regione osserva che «principi fondamentali» sono «i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati e da esse desumibili» (così la sentenza n. 482 del 1985 e anche la sentenza n. 192 del 1987), sicché non possono essere considerate tali le norme, come quelle citate, prive di una propria e diretta portata prescrittiva, che si limitano ad attribuire una competenza normativa. Ciò sarebbe ancora più vero alla luce del «limite della Costituzione», posto dal nuovo testo dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, tanto alle leggi regionali che a quelle statali, in quanto si affermerebbe così che, traendo l'autonomia legislativa di tutti gli «enti territoriali» maggiori e minori — e quindi lo Stato e le Regioni, «ordinamenti parziali» in seno all'ordinamento generale della Repubblica (art. 114 della Costituzione) — il suo fondamento diretto dalla Carta costituzionale, a nessuno di essi sarebbe consentito di porre dei limiti diversi e ulteriori rispetto a quelli previsti dalla stessa.

Quanto alla previsione regionale di sottoporre le opere da eseguire a valutazioni di impatto ambientale, in assenza di principi fondamentali in materia, alle Regioni non sarebbe precluso di dettare norme dirette a consentire una corretta rappresentazione degli effetti diretti e indiretti sui singoli fattori ambientali e sulle loro reciproche interazioni; né si rinverrebbero principi fondamentali che consentano alle Regioni di sottoporre a procedure di v.i.a. solo gli oggetti espressamente individuati dallo Stato, come sarebbe confermato da talune leggi regionali (è citata la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43, articoli 5, 8 e 9), sussistendo una sensibile differenza tra attività normativa diretta a disciplinare i procedimenti di v.i.a. (in ipotesi, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato), e l'attività normativa diretta a stabilirne la semplice applicabilità agli oggetti più svariati, che rimarrebbe nella disponibilità delle Regioni, ove riconducibile ad oggetti compresi nella loro competenza legislativa concorrente o residuale.

Per gli impianti fissi di telefonia mobile, invece, il principio fondamentale che lo Stato assume violato sarebbe quello contenuto nell'art. 2-bis, comma 2, del decreto-legge n. 115 del 1997 — oggi abrogato, si assume, dal d.lgs. n. 198 del 2002 — secondo il quale «l'installazione di infrastrutture dovrà essere sottoposta ad opportune valutazioni di impatto ambientale». Ma rispetto ad esso la disposizione regionale avrebbe carattere meramente «ripetitivo». Il potere regolamentare in proposito attribuito alla Giunta dal comma 4 dello stesso art. 3 della legge regionale sarebbe finalizzato a stabilire le norme esecutive e attuative per la sottoposizione a v.i.a. degli impianti in oggetto, sicché la conformità a Costituzione della norma andrebbe valutata in relazione al riparto

fra Stato e Regioni del potere regolamentare. Quand'anche si volesse considerare la disciplina delle procedure di v.i.a. come riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente», il combinato disposto del secondo comma, lettera *s*), e del sesto comma dell'art. 117 della Costituzione stabilirebbe, in questa materia, l'esclusione della potestà legislativa regionale, ma non l'esclusione assoluta della potestà delle Regioni di emanare norme sub-legislative, potendo lo Stato, nelle materie di legislazione esclusiva, delegare il potere regolamentare alle Regioni. Ciò sarebbe avvenuto in forza del d.P.R. 12 aprile 1996, che all'art. 1, comma 2, affida alle Regioni ed alle Province autonome la disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale, ovvero l'armonizzazione delle disposizioni vigenti con quelle contenute nell'atto di indirizzo.

Passando alla censura rivolta all'art. 3, comma 6, della legge regionale, la difesa della Regione Marche osserva che il valore limite di campo elettrico di 3 volt/metro, in corrispondenza di edifici adibiti a permanenza non inferiore a quattro ore, fissato dalla legge impugnata, è destinato espressamente a permanere «fino all'adozione dei decreti e regolamenti previsti dall'art. 4 della legge n. 36 del 2001». I valori limite rappresenterebbero, per espressa previsione della legge impugnata, «obiettivi di qualità», ispirati al principio della «massima sicurezza tecnologicamente possibile» (già contenuto embrionalmente nell'art. 2087 del codice civile), e costituenti pertanto un criterio di valutazione non statico ma dinamico, che impone l'aggiornamento delle cautele prevenzionali in relazione ai continui progressi tecnico-scientifici. Secondo quanto previsto dall'art. 16 della legge n. 36 del 2001, fino all'entrata in vigore del d.P.C.m. che dovrà stabilire gli obiettivi di qualità, si applicano i valori limite definiti dai decreti 23 aprile 1992, 28 settembre 1995 e 10 settembre 1998, n. 381, i quali, per loro stessa natura, necessitano di un aggiornamento in considerazione delle progressive acquisizioni delle scienze teoriche e applicate. A tale aggiornamento, nell'inerzia del legislatore statale, sarebbe chiamata a provvedere la Regione, ancorché con una normativa che può risultare provvisoria e pertanto cedevole rispetto al futuro intervento statale. Sulla legittimità costituzionale di una disciplina regionale che introduca misure di tutela più rigorose di quelle previste dallo Stato, vengono richiamate le sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002.

L'ultima disposizione impugnata, l'art. 7, comma 3, che introduce il parametro della «distanza minima» — dal perimetro esterno di alcuni edifici destinati ad ospitare la permanenza prolungata di persone —, ulteriore rispetto ai parametri di attenzione di cui all'art. 4 della legge quadro, non pregiudicherebbe né limiterebbe affatto la competenza statale (peraltro ancora non esercitata) per la determinazione dei parametri di attenzione, costituendo una tipica modalità di attuazione concreta del principio secondo cui alla Regione non è impedita l'adozione di misure di tutela più rigorose, purché ciò avvenga negli ambiti materiali che la Costituzione affida alla legislazione regionale e purché non siano vanificati gli obiettivi di protezione perseguiti dal livello di governo statale o i limiti che quest'ultimo abbia specificamente individuato.

Tale parametro costituirebbe un indice strettamente connesso con materie di sicura competenza regionale: non solo la «tutela della salute» e la «tutela e sicurezza del lavoro», ma soprattutto il «governo del territorio» e le materie dell'«urbanistica» e dell'«edilizia» (materie queste due ultime non menzionate nel terzo comma dell'art. 117 e come tali affidate alla competenza legislativa c.d. «residuale» delle Regioni).

La legge impugnata ha infatti come scopo quello di disciplinare un fenomeno che non ha solo riflessi ambientali e di sicurezza e salute, ma anche un impatto di grande rilievo sul territorio, con la conseguente necessità di una rigorosa disciplina edilizia.

La previsione di fasce di rispetto in relazione a determinate aree ed edifici, quale disciplinata dall'art. 7, comma 3, costituirebbe una tipica disciplina urbanistica ed edilizia, che correttamente la legge regionale affida, nel dettaglio, a norme regolamentari della Giunta regionale (art. 7, comma 3) ed agli strumenti di pianificazione urbanistica comunali (art. 7, comma 4).

La Regione si sofferma infine sulla entrata in vigore del d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198, osservando che esso non farebbe cessare la materia del contendere, riferendosi esclusivamente alle infrastrutture di telecomunicazione considerate strategiche ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e, a tutt'oggi, non ancora specificamente individuate. La legge regionale resterebbe quindi sicuramente in vigore, sia per quanto riguarda tutti gli impianti fissi di radiocomunicazione diversi da quelli disciplinati dal d.lgs. n. 198, sia per questi ultimi, fino a quando non siano individuati secondo la procedura speciale indicata dalla c.d. «legge obiettivo». Il d.lgs. n. 198 del 2002, poi, si presenterebbe come attuativo dei principi e delle norme relative alle emissioni elettromagnetiche di cui alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, e relativi provvedimenti di attuazione (lettera *d*, dell'art. 1 del citato decreto n. 198), sicché la legge della Regione Marche rimarrebbe in vigore, in quanto attuativa della legge statale n. 36 del 2001.

12. — In prossimità dell'udienza ha depositato un'unica memoria illustrativa il Presidente del Consiglio dei ministri in relazione ai giudizi promossi nei confronti della legge della Regione Campania n. 13 del 2001 (reg. ric. n. 5 del 2002) e della legge della Regione Umbria n. 9 del 2002 (reg. ric. n. 52 del 2002).

Nella prima parte di essa l'Avvocatura svolge difese di carattere generale, mentre nella seconda sviluppa le censure alle singole disposizioni delle due leggi impugnate.

In relazione alle finalità di «salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico» e di «salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio», enunciate, rispettivamente, dalla legge campana e dalla legge umbra accanto a quella della «tutela della salute della popolazione», sulla scorta dei rilievi svolti dalla sentenza n. 407 del 2002 sulla «trasversalità» della materia e sulla configurazione dell'ambiente come valore, osserva l'Avvocatura che allo Stato spettano le discipline che debbono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, e che occorre distinguere, settore per settore, se la esigenza della uniformità precluda interventi legislativi regionali, ovvero, ferma la riserva allo Stato della tutela minima da assicurare inderogabilmente su tutto il territorio, sia possibile per la Regione, esercitando la sua competenza legislativa in materie diverse, aumentare i livelli di tutela senza pregiudicare la tutela uniforme apprestata per l'intero territorio nazionale dalla legge statale.

Premesso che la tutela disposta dallo Stato in materia di inquinamento elettromagnetico è conforme ai dati provenienti dalla ricerca scientifica, acquisiti anche in sede comunitaria (viene richiamata, in tema di «norme tecniche», la sentenza n. 61 del 1997), osserva la difesa erariale che la legislazione ambientale interferisce, oltre che con la tutela della salute, con la materia della tutela della concorrenza, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e che al Governo compete, a norma dell'art. 95 della Costituzione, «la politica generale», nelle cui linee, specie in questo periodo, sono comprese la politica economica — implicante la fissazione di criteri di compatibilità con l'ambiente per rendere l'obiettivo di sollecitare l'aumento delle risorse nazionali sostenibile — e quella dell'occupazione — diretta all'incremento di quest'ultima dove la disoccupazione è più preoccupante.

Tanto la sostenibilità dello sviluppo economico che l'incremento della occupazione richiederebbero politiche programmate e coordinate sull'intero territorio nazionale, che rendono incompatibile una normazione differenziata Regione per Regione su iniziativa di queste ultime, se non nei limiti in cui sia compatibile con le politiche statali. Ogni misura contro l'inquinamento ambientale, per la sua natura necessariamente restrittiva, determinerebbe costi aggiuntivi per le imprese. «Una diversa graduazione in ogni Regione verrebbe a creare una sorta di competizione ambientale, rendendo più appetibile l'insediamento laddove le misure risultano meno gravose. Attraverso, dunque, la tutela della salute al di sopra dei limiti di sicurezza, fissati dalla legislazione dello Stato a tutela dell'ambiente, si finirebbe con lo scoraggiare gli investimenti produttivi pregiudicando anche l'occupazione, mettendo in dubbio la realizzazione degli obiettivi della politica governativa».

Se ne avrebbe una conferma nel fatto che le iniziative rivolte ad una più incisiva tutela ambientale sarebbero «spesso contrastate dalle rappresentanze sindacali che vi vedono un ostacolo serio all'incremento della produzione e, quindi, dell'occupazione».

Nello stesso tempo si finirebbe con l'incidere anche sulla concorrenza, poiché chi scegliesse per il suo insediamento una zona più tutelata si troverebbe in posizione di partenza svantaggiata dal punto di vista competitivo.

Pertanto, la legge regionale, da una parte non può mai ridurre il livello di tutela dell'ambiente, determinato dallo Stato nell'esercizio della sua legislazione esclusiva; dall'altra, non può elevare quel livello quando l'interesse perseguito dallo Stato esclude che si possano avere discipline differenziate Regione per Regione, tenendo anche conto delle esigenze delle politiche generali, anche esse riservate allo Stato.

Tali parametri normativi, osserva l'Avvocatura, non fatti valere nei ricorsi, vengono richiamati solo come canoni interpretativi della legislazione statale in materia di ambiente e dei principi fondamentali sulla tutela della salute.

Richiamata la raccomandazione comunitaria in materia del 12 luglio 1999, i cui «limiti di esposizione raccomandati si basano solo su effetti accertati» (considerando 10), osserva la difesa erariale che ogni diverso limite sarebbe fondato su valutazioni legate alla sensibilità locale, non sostenuta da dati scientifici, e che dovendosi basare le disposizioni degli Stati membri su un quadro normativo concordato, per garantire una protezione uniforme in tutta la comunità, quest'ultima presupporrebbe l'uniformità nazionale, compresa nella materia dei rapporti con l'UE, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato. E poiché la raccomandazione rende comunitariamente legittime le norme conformi e viene richiamata come fonte di cognizione e di conferma dei dati scientifici più aggiornati acquisiti in materia, tenuto conto delle indicazioni comunitarie, lo Stato, salvo che nelle zone per le quali fossero riscontrabili esigenze ambientali diffe-

renziate, non potrebbe introdurre misure non omogenee su tutto il territorio nazionale, incorrendo, in difetto di ragioni giustificative, nella violazione dell'art. 3 e del principio di ragionevolezza («nel settore imprenditoriale la normativa della concorrenza ha come obiettivo di tutelare la uguaglianza delle imprese dal punto di vista competitivo») e dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione.

Né verrebbe in questo modo pregiudicata la competenza regionale in materia di tutela della salute, in quanto i relativi interventi non potrebbero essere fondati su valutazioni di pura discrezionalità politica, ma «sulla verifica delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite» (sentenza n. 282 del 2002).

Pertanto, rispetto ai limiti (limiti di esposizione, valori di attenzione) fissati dalla normativa statale, «interventi più incisivi della Regione, privi di giustificazione scientifica come sono, possono fondarsi solo su di una scelta politica, che interferendo anche sulla politica economica, sulla politica dell'occupazione e sulla concorrenza, pregiudicherebbero gli obiettivi della politica nazionale in queste materie».

Se ci si orientasse in senso contrario, prosegue l'Avvocatura, verrebbero neutralizzati gli strumenti governativi di politica economica, cosicché i poteri, e di conseguenza le responsabilità, in materia di sviluppo e di occupazione andrebbero ripartiti tra Stato e Regioni «addirittura con una posizione prevalente di queste ultime che, attraverso l'esercizio della loro legislazione concorrente od esclusiva, potrebbero impedire il raggiungimento degli obiettivi che si propone la legislazione statale».

La natura di valutazioni «di pura discrezionalità politica» alla base delle diverse discipline regionali in materia troverebbe conferma nell'atto di costituzione della Regione Umbria (reg. ric. n. 52 del 2002), la quale, definendo il suo intervento «all'avanguardia», ha riconosciuto che la normativa regionale non ha base scientifica, asserendo che «proprio l'incertezza circa la pericolosità delle emissioni elettriche, magnetiche ed elettromagnetiche e l'imponderabilità delle gravissime conseguenze cui la popolazione, in un regime che non consenta limitazioni al riguardo, potrebbe essere esposta, rende ragionevoli le previsioni del legislatore umbro, che, in attesa di una seria e concorde valutazione della comunità scientifica in proposito, si attiene a prudenti canoni di prevenzione».

Se le diverse leggi regionali introducessero discipline tra loro diverse, la salute sarebbe non una nozione fondata sulla scienza medica, ma una nozione politica, con rilevanti effetti di ordine pratico. Osserva, infatti, la difesa dello Stato che «la rete di trasmissione dell'energia elettrica è unica e connessa con le altre reti europee. Anche ad ammettere che la sua gestione restasse tecnicamente affidabile, essa comporterebbe costi estremamente elevati con incidenza sui prezzi, che, per ragioni di parità di trattamento, dovrebbero essere diversi da Regione a Regione, in base agli aggravii dei costi provocati dalle legislazioni rispettive».

Sulla base di tali rilievi di carattere generale, osserva l'Avvocatura che sono sicuramente illegittime le norme regionali rivolte espressamente alla tutela dell'ambiente, come gli artt. 1 di entrambe le leggi impugnate, là dove enunciano che per tale finalità viene disciplinata la localizzazione degli elettrodotti, e, conseguentemente gli artt. 2 e 3 della legge campana n. 13 del 2001, e l'art. 2 della legge umbra.

In ordine alle singole disposizioni della legge della Regione Campania, la difesa erariale osserva quanto segue.

Quanto all'art. 2, non sarebbe coerente con quello fissato dalla legislazione statale il valore limite della induzione magnetica, stabilito in 0,2 micro-Tesla, «misurata al ricettore» in prossimità degli insediamenti e località indicate, non essendo posti limiti alla distanza o alla potenzialità delle emittenti. A norma dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), i limiti di esposizione sono infatti fissati «in quanto valori di campo», come valore prodotto dalla fonte nello spazio circostante «che non deve essere superato in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori», e non come valore misurato al ricettore, vale a dire presso chi ne riceve gli effetti (viene richiamata la nozione di «campo elettrico» fornita dall'all. *A* del decreto ministeriale dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381).

L'adozione di un siffatto criterio non soddisferebbe il preminente «interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» postulato dall'art. 4 della legge n. 36 del 2001 per il perseguimento della finalità fissata dall'art. 1, utilizzando per la fissazione dei valori uno strumento, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4, comma 2, lettera *a*), che consente, in linea con la raccomandazione comunitaria richiamata («il quadro dovrebbe essere riesaminato e valutato regolarmente alla luce delle nuove conoscenze e degli sviluppi nel settore tecnologico»), l'aggiornamento in tempi brevi, prevedendo, peraltro, l'intesa in sede di conferenza unificata ed il parere delle commissioni parlamentari. Principio fondamentale, precisa quindi il ricorrente, è che la disciplina sia uniforme su tutto il territorio nazionale e, per essere tale, che sia fissata dallo Stato.

Nella specie, la misurazione al ricettore prevista dalla Regione Campania può portare alla riduzione delle tutele previste per l'ambiente dalla legislazione statale, consentendo valori di campo anche superiori.

Ma la norma sarebbe, altresì, illegittima per non aver rispettato i principi fondamentali desumibili dalla legislazione preesistente, espressamente individuati, per il regime transitorio, dall'art. 16 della legge quadro, nel d.m. appena citato e nel d.P.C.m. 23 aprile 1992, dei quali l'Avvocatura illustra il fondamento scientifico, confrontandolo con quello della norma regionale.

Vengono altresì spiegate le conseguenze, in termini economici, del risanamento degli impianti con spesa a carico dei proprietari degli elettrodotti, e l'incidenza sulle tariffe derivanti da mutamenti del quadro normativo, con eventuali problemi, in caso di normative diverse nelle varie Regioni, in ordine al livello dei prezzi dell'energia.

Osserva infatti il Presidente del Consiglio che l'art. 3, comma 10, della legge 16 marzo 1999, n. 79, prevede che «per l'accesso e l'uso della rete di trasmissione nazionale è dovuto al gestore un corrispettivo determinato indipendentemente dalla localizzazione geografica degli impianti di produzione e dei clienti finali e, comunque, sulla base di criteri non discriminatori. La misura del corrispettivo è determinata dall'Autorità per l'energia elettrica». Pertanto, «se fosse consentita una normativa a pelle di leopardo, ci si troverebbe di fronte a questa alternativa: i consumatori di energia elettrica (sarebbero questi i soggetti economicamente incisi), essendo unica la tariffa, pur risiedendo in una Regione dove opera il livello di protezione previsto dalla normativa statale o, comunque, un livello superiore a quello di altre Regioni, dovrebbero subire l'onere di un livello, ad esempio, di 0,2 micro-Tesla, disposto da altre Regioni a tutela dei propri residenti, anche in mancanza di giustificazioni scientifiche: non è difficile prevedere che insorgerebbero dubbi sulla legittimità costituzionale di un tale regime di corrispettivi. La seconda soluzione sarebbe la previsione di corrispettivi variabili Regione per Regione, in ragione di costi subiti per l'adeguamento degli elettrodotti alle discipline rispettive, dandosi luogo ad un sistema di prezzi anche esso a macchia di leopardo, per cui non sarebbe più possibile parlare di un mercato nazionale».

L'art. 3, nel regolare il risanamento degli impianti di distribuzione dell'energia elettrica, violerebbe il principio fondamentale posto dall'art. 4, comma 1, lettera *d*), della legge quadro, che riserva allo Stato la determinazione «dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento di cui all'art. 9», la cui unicità è diretta a rendere i piani omogenei in vista del «coordinamento delle attività riguardanti più Regioni».

Se un sistema a rete debba o non essere uniforme su tutto il territorio nazionale, infatti, sarebbe una valutazione di principio, che non può essere sottratta allo Stato, la cui competenza precipua è appunto la tutela degli interessi unitari.

La norma impugnata, senza tenere in considerazione l'art. 9, comma 2, della legge statale che attribuisce alle Regioni la redazione dei piani «su proposta dei soggetti gestori e sentiti i comuni interessati», avrebbe attribuito ai comuni, attraverso l'adeguamento della pianificazione urbanistica, la competenza ad individuare gli elettrodotti in esercizio che non rientrano nelle condizioni di cui al comma 3 dell'articolo 2, e che per questo sono oggetto di interventi prioritari di risanamento, imponendo, poi, alle imprese distributrici la predisposizione del piano di risanamento «con le modalità e i tempi degli interventi da realizzare», senza alcun richiamo ai criteri fissati dallo Stato, e, infine, riservando a sé l'approvazione finale, attribuendosi così una autonomia piena, svincolata da ogni possibilità di coordinamento nazionale attraverso l'osservanza dei criteri di elaborazione riservati allo Stato.

L'art. 7, nel prevedere sanzioni a carico di chi superi i limiti di campo, non terrebbe conto del fatto che il potere sanzionatorio non può competere a un soggetto diverso dal titolare del potere tutelato, e cioè, dallo Stato.

L'art. 8, nel dettare una disciplina transitoria — diversa da quella fissata dall'art. 16 della legge quadro — in attesa della formulazione dei nuovi principi generali per la legislazione concorrente regionale, non terrebbe conto che ciò non può che competere, evidentemente, allo Stato.

Quanto alla legge della Regione Umbria n. 9 del 2002, la difesa erariale, richiamate le argomentazioni già svolte in ordine alla legge campana, in particolare si sofferma sull'art. 1, che riserva alla futura disciplina regionale «la localizzazione, la costruzione, la modificazione ed il risanamento degli impianti», in contrasto con l'art. 5 della legge quadro, che le riserva allo Stato, anche al fine di assicurare l'uguaglianza dei residenti nelle varie Regioni rispetto ai livelli di protezione da radiazioni elettromagnetiche, realizzando così il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione. L'art. 2 della legge impugnata richiede ai gestori ed ai concessionari degli impianti la dimostrazione delle «ragioni obiettive della indispensabilità degli impianti», non prevista dall'art. 8 della legge quadro, e sconfinando così nella sfera della concorrenza, la cui tutela è attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lettera *e*), della Costituzione. Gli artt. 4, comma 1, lettera *b*), e 5 fissano una specifica disciplina regionale per il risanamento degli impianti, che sarebbe illegittima per le ragioni esposte, in contrasto con l'art. 9 della legge quadro. L'art. 12, comma 2, richiede valutazioni di impatto ambien-

tale, le cui procedure non possono essere che di competenza statale, regolate da criteri unitari. Del pari, i «criteri preordinati alla localizzazione ed al risanamento», che l'art. 13 della legge impugnata rimette alla giunta regionale, non possono essere che unitari su tutto il territorio nazionale.

12.1. — In prossimità dell'udienza pubblica, fissata, a seguito di rinvio, al 25 marzo 2003, ha depositato ulteriore memoria riferita, come la precedente, ad entrambi i ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri, soffermandosi in particolare sulle implicazioni comunitarie delle questioni sollevate.

La difesa erariale ricorda che tra i compiti della Comunità il Trattato pone la garanzia di un elevato livello di protezione dell'ambiente, da mettere in relazione con lo sviluppo sostenibile (artt. 2 e 6), mentre tra i principi di tutela in materia di ambiente pone il principio di precauzione, il quale, considerato il suo carattere elastico, incontra limiti a tutela di altri interessi, ugualmente rilevanti, che non possono essere sacrificati senza giustificazione.

Ciò comporterebbe che ogni misura di tutela vada presa e modificata successivamente in base alle acquisizioni scientifiche disponibili.

Tra i principi cui le Regioni, in materia di tutela della salute, dovevano attenersi vanno ricondotte le prescrizioni, fondate sulle acquisizioni tecniche disponibili, rispetto alle quali sono stati applicati criteri uniformi di precauzione.

Viene definita la portata della raccomandazione CE intervenuta in materia e la natura del vincolo da essa posto, anche alle Regioni.

13. — In prossimità dell'udienza fissata per il 25 marzo 2003, il comune di Lacco Ameno ed il suo sindaco, quale ufficiale di Governo, che avevano spiegato intervento nel giudizio mosso nei confronti della legge campana (reg. ric. n. 5 del 2002), hanno depositato una memoria illustrativa.

13.1. — Ha altresì depositato memoria in prossimità dell'udienza nel medesimo giudizio (reg. ric. n. 5 del 2002) il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale s.p.a. che, insistendo nelle richieste già avanzate, illustra, in particolare, il d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, recante «Attuazione della direttiva 96/1992 CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica».

14. — In prossimità dell'udienza, nel giudizio promosso nei confronti della legge pugliese (reg. ric. n. 35 del 2002), ha depositato memoria il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri, che, insistendo nelle conclusioni già rassegnate, ha soprattutto ricordato l'entrata in vigore del d.lgs. n. 198 del 2002 e la sua incidenza nel giudizio in corso, svolgendo considerazioni analoghe a quelle già formulate nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Marche (reg. ric. n. 4 del 2002).

15. — Ha depositato una prima memoria la Regione Puglia, insistendo per il rigetto della questione.

Con una successiva memoria la Regione Puglia, insistendo nell'infondatezza delle questioni, ha escluso possa incidere sull'esame di esse da parte della Corte il d.lgs. n. 198 del 2002, sopravvenuto nel corso del giudizio promosso in via d'azione, nel quale il parametro di costituzionalità è costituito dalle norme vigenti al momento della proposizione del ricorso (sentenze n. 376 e n. 422 del 2002).

15.1. — Nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Puglia (reg. ric. n. 35 del 2002), ha depositato memoria la Wind Telecomunicazioni s.p.a., gestore di telecomunicazioni in quanto titolare di licenza per il servizio di telefonia mobile GSM e di licenza UMTS, e come tale tenuta a garantire l'espletamento del servizio mediante una adeguata rete infrastrutturale sull'intero territorio nazionale. Assumendo, dunque, che dalle sorti del presente giudizio potrebbero discendere conseguenze dirette e immediatamente incidenti sulla sua sfera giuridica, la Wind insiste nel chiedere che le questioni sollevate siano dichiarate fondate.

16. — Ha depositato atto di intervento *ad adiuvandum* nel giudizio avente ad oggetto la legge della Regione Umbria (reg. ric. n. 52 del 2002), e successivamente ampia memoria illustrativa, la s.p.a. Vodafone Omnitel, titolare di licenza per l'installazione e l'esercizio di reti da radiotelefonia mobile nei sistemi GSM, DCS e UMTS, concludendo per l'accoglimento della questione sollevata nei confronti della legge regionale n. 9 del 2002.

16.1. — Ha depositato nuova memoria, in prossimità dell'udienza del 25 marzo 2003, la Regione Umbria, eccependo anzitutto la tardività dell'intervento della Vodafone Omnitel s.p.a., perché depositato oltre i venti giorni dal deposito del ricorso introduttivo.

Nel riportarsi alle deduzioni formulate ed alle conclusioni già rassegnate, la Regione in particolare contesta che la politica dell'occupazione e la politica economica, assunte nelle difese del Presidente del Consiglio alla base dell'esigenza di uniformità perseguita dalla legge quadro, siano «materie», essendo, invece, «politiche», perseguibili, nell'ambito delle diverse sfere di competenza, tanto nell'esercizio della politica statale che di quella regionale.

Sarebbe altrimenti violato l'art. 5 della Costituzione, nonché l'intero titolo V, alla cui fonte si pone l'autonomia politica delle Regioni e degli enti locali.

La Regione osserva poi che una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale non può essere sinonimo di identità, implicando le nozioni di livello minimo di tutela e di standard una certa elasticità nonché possibilità di scostamento.

Quanto al difettoso fondamento scientifico della normativa regionale ed alla asserita violazione della competenza statale in materia di rapporto dello Stato con l'Unione europea di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, osserva che tale competenza fa riferimento alla relazione di tipo rappresentativo ed internazionale ed alle sole responsabilità statali, essendo invece regolati dall'art. 117, quinto comma, i rapporti tra le Regioni e l'Unione europea. In ordine alla raccomandazione comunitaria richiamata, sottolinea poi la richiesta agli Stati membri di un «atteggiamento di precauzione» che implicherebbe la non esclusione della possibilità di danni ulteriori rispetto a quelli scientificamente accertati al momento dell'adozione della stessa raccomandazione, il che troverebbe conferma nello studio, commissionato al Parlamento europeo, sugli effetti fisiologici ed ambientali delle radiazioni elettromagnetiche non ionizzanti, che suggerisce canoni rigorosissimi circa l'uso dei telefoni mobili in particolare da parte dei bambini. La natura probabilistica delle conoscenze in materia, poi, sarebbe ammessa implicitamente dalla stessa Avvocatura generale.

Quanto alla paventata incidenza di una legislazione non uniforme in materia sui costi sostenuti dai gestori e, di conseguenza, sulle tariffe, secondo la Regione non potrebbe costituire elemento idoneo a determinare la rinuncia ad una più alta tutela della salute, trattandosi di valori che trovano una diversa tutela a livello costituzionale.

16.3. — La Vodafone Omnitel S.p.a. ha depositato nuova memoria illustrativa in prossimità dell'udienza del 25 marzo 2003, concludendo per l'accoglimento della questione.

Considerato in diritto

1. — Con quattro distinti ricorsi il Presidente del Consiglio ha impugnato diverse disposizioni di quattro leggi regionali: si tratta, precisamente, della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 25, recante «Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione» (ricorso iscritto al n. 4 del registro dei ricorsi del 2002); della legge regionale della Campania 24 novembre 2001, n. 13, recante «Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti» (ricorso iscritto al n. 5 del registro dei ricorsi del 2002); della legge regionale della Puglia 8 marzo 2002, n. 5, recante «Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz» (ricorso iscritto al n. 35 del registro dei ricorsi del 2002); e della legge regionale dell'Umbria 14 giugno 2002, n. 9, recante «Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici» (ricorso iscritto al n. 52 del registro dei ricorsi del 2002). Secondo il ricorrente le disposizioni impuginate fuoriescono dall'ambito della competenza regionale o violano i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

2. — Attesa l'oggettiva comunanza della materia trattata nei ricorsi (tutte le leggi impuginate riguardano la tutela dal cosiddetto «elettrosmog», cioè dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia, benché due leggi — Marche e Puglia — concernano solo gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi, una — Campania — solo gli elettrodotti, e una — Umbria — entrambi i tipi di impianti), è opportuno riunire i giudizi perché siano decisi con unica pronunzia.

3. — Devono essere preliminarmente dichiarate inammissibili la costituzione della Regione Campania nel giudizio introdotto col ricorso iscritto al n. 5 del registro dei ricorsi del 2002 e quella della Regione Puglia nel giudizio rubricato col n. 35 del registro dei ricorsi del 2002, avvenute entrambe oltre il termine prescritto dall'articolo 23, terzo comma, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La Regione Campania argomenta l'ammissibilità della costituzione tardiva. Tuttavia la Corte non ritiene di discostarsi dalla propria giurisprudenza consolidata (*cfr.*, tra le molte, sentenze n. 71 del 1982 e n. 417 del 2000), che considera perentori i termini previsti per la costituzione delle parti nei giudizi in via principale.

4. — Devono altresì essere dichiarati inammissibili gli interventi spiegati, nel giudizio avverso la legge della Regione Campania (reg. ric. n. 5 del 2002), dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale S.p.a., dalle società ENEL S.p.a., ENEL Distribuzione S.p.a., TERNA-Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.a., e dal comune

di Lacco Ameno, nella persona del Sindaco, nonché da quest'ultimo quale Ufficiale di Governo; nel giudizio avverso la legge regionale della Puglia (reg. ric. n. 35 del 2002), dalla Società Wind Telecomunicazioni S.p.a.; e, nel giudizio avverso la legge regionale dell'Umbria (reg. ric. n. 52 del 2002), dalla S.p.a. Vodafone Omnitel.

Si tratta di un comune e, negli altri casi, di soggetti imprenditoriali interessati alla disciplina recata dalle leggi impugnate; ma, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (*cf.* da ultimo sentenze n. 35 del 1995 e n. 382 del 1999), è inammissibile l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle potestà legislative della cui delimitazione si discute, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative recate dalle leggi impugnate.

5. — Tutte le leggi regionali impugnate sono state emanate nel vigore del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione, come risultante dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e fanno seguito altresì alla legge statale 22 febbraio 2001, n. 36 («Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici»: d'ora in poi indicata come legge quadro).

Quanto alle censure sollevate nei ricorsi, è opportuno anzitutto sgomberare il campo da un assunto di carattere generale, che il ricorrente sostiene, in modo più esplicito nel ricorso contro la legge dell'Umbria, invocando la competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in tema di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», per escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell'ambiente.

Tale assunto non è fondato. Questa Corte ha già chiarito che la «tutela dell'ambiente», più che una «materia» in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella «residuale» di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (*cf.* sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003).

Nel caso delle discipline regionali impugnate, esse attengono essenzialmente agli ambiti materiali — richiamati del resto anche dal ricorrente — della «tutela della salute», minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell'«ordinamento della comunicazione» (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del «governo del territorio» (che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività): tutti ambiti rientranti nella sfera della potestà legislativa «concorrente» delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e pertanto caratterizzati dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

6. — Assume dunque essenziale rilievo la disciplina di principio stabilita dalla legge quadro, ai fini di verificare se le Regioni, nel deliberare le leggi impugnate, si siano attenute ai limiti fissati per l'esercizio della loro potestà legislativa.

Tale legge, che si applica a tutti gli impianti che possono comportare l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz, e in particolare sia agli elettrodotti, sia agli impianti radioelettrici (art. 2, comma 1), stabilisce distintamente le funzioni spettanti allo Stato (artt. 4 e 5) e le competenze delle Regioni e degli enti locali (art. 8), e disciplina specificamente i piani di risanamento (art. 9), i controlli (art. 14), le sanzioni (art. 15) e il regime transitorio applicabile in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulle soglie di esposizione per la popolazione, previsto dall'art. 4, comma 2 (art. 16: *cf.* oggi d.P.C.m. 8 luglio 2003).

In particolare, nel sistema della legge, gli standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico si distinguono (art. 3) in «limiti di esposizione», definiti come valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per assicurare la tutela della salute; «valori di attenzione», intesi come valori di campo da non superare, a titolo di cautela rispetto ai possibili effetti a lungo termine, negli ambienti abitativi e scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate; e «obiettivi di qualità». Questi ultimi sono distinti in due categorie, di cui una consiste ancora in valori di campo definiti «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione» (art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 2), l'altra invece — del tutto eterogenea — consiste nei «criteri localizzativi, (...) standard urbanistici, (...) prescrizioni e (...) incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili» (art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 1).

La legge attribuisce allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità del primo dei due tipi indicati, cioè dei valori di campo definiti ai fini della ulteriore progres-

siva «minimizzazione» dell'esposizione (art. 4, comma 1, lettera *a*), mentre attribuisce alla competenza delle Regioni la indicazione degli obiettivi di qualità del secondo dei tipi indicati, consistenti in criteri localizzativi, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni (art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 1, e art. 8, comma 1, lettera *e*).

Al di là della discutibile terminologia, la logica della legge è quella di affidare allo Stato la fissazione delle «soglie» di esposizione, graduate nel modo che si è detto, alle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti, cioè le ulteriori misure e prescrizioni dirette a ridurre il più possibile l'impatto negativo degli impianti sul territorio (anche se poi alcune scelte localizzative sono a loro volta riservate allo Stato: è il caso dei tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV: art. 4, comma 1, lettera *g*), oltre che la disciplina dei procedimenti autorizzativi (*cf.* art. 8, comma 1, lettera *c*): ciò, in coerenza con il ruolo riconosciuto alle Regioni per quanto attiene al governo e all'uso del loro territorio.

È vero che la stessa legge prevede poi l'emanazione di un regolamento statale destinato a contenere anche misure relative alla localizzazione degli impianti e altre misure dirette ad «evitare danni ai valori ambientali e paesaggistici» e a tutelare gli «interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesaggistici e ambientali», nonché una disciplina dei «principi» relativi ai procedimenti autorizzativi (art. 5 e art. 8, comma 1, lettera *a*). Ma, a prescindere da ogni considerazione circa la sorte che potrà riservarsi a tale potestà regolamentare a seguito della entrata in vigore del nuovo art. 117, sesto comma, della Costituzione, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di competenza statale esclusiva, la circostanza che il regolamento previsto non è stato emanato, in assenza inoltre di qualsiasi disciplina legislativa transitoria su questi temi, rende superflua ogni ulteriore disamina in argomento, restando fermo che le leggi regionali impugnate devono essere valutate in relazione alla loro conformità o meno ai soli principi fondamentali contenuti nella legge quadro.

7. — L'esame di alcune delle censure proposte nei ricorsi presuppone che si risponda all'interrogativo se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla Regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la loro adozione.

La risposta richiede che si chiarisca la *ratio* di tale fissazione. Se essa consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, potrebbe invero essere lecito considerare ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (*cf.* sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002).

Ma in realtà, nella specie, la fissazione di valori-soglia risponde ad una *ratio* più complessa e articolata. Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche (e da questo punto di vista la determinazione delle soglie deve risultare fondata sulle conoscenze scientifiche ed essere tale da non pregiudicare il valore protetto); dall'altro, si tratta di consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Tali interessi, ancorché non resi espliciti nel dettato della legge quadro in esame, sono indubbiamente sottesi alla considerazione del «preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee» che, secondo l'art. 4, comma 1, lettera *a*, della legge quadro, fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare detti valori-soglia. In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Tutt'altro discorso è a farsi circa le discipline localizzative e territoriali. A questo proposito è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

8. — Alla luce di queste premesse possono ora essere esaminate le specifiche censure mosse nei ricorsi alle disposizioni delle leggi regionali impugnate.

L'art. 3, comma 3, della legge della Regione Marche prevede che l'installazione degli impianti sia sottoposta «ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale così come previsto dall'articolo 2-bis della legge 1° luglio 1997, n. 189». Il successivo comma 4 demanda ad un atto della Giunta la determinazione delle modalità di attuazione. Le due disposizioni sono impugnate dal Presidente del Consiglio sul presupposto che esse eccedano la competenza regionale, poiché la competenza resterebbe riservata allo Stato in funzione della tutela dell'ambiente.

La questione è infondata per quanto riguarda il comma 3: infatti la sottoposizione a valutazione di impatto ambientale della installazione degli impianti in questione, anche a prescindere dalla previsione analoga contenuta nella legge statale (poi abrogata dall'art. 12 del d.lgs. n. 198 del 2002, a sua volta però caducato dalla sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte), afferisce alla disciplina dell'uso del territorio, e non contrasta con alcun principio fondamentale della legislazione statale.

Non vale in contrario il richiamo agli articoli 1, comma 6, lettera *a*, n. 2, e 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito con la legge 20 marzo 2001, n. 66, che si riferiscono alla elaborazione dei piani di assegnazione delle frequenze da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Tali piani comportano bensì la necessità di prevedere in via generale l'ubicazione degli impianti sul territorio, ma non esauriscono le decisioni di concreta localizzazione degli stessi, che restano nella sfera della competenza regionale e locale, come confermano sia l'art. 8, comma 1, lettera *a*, della legge quadro, sia, per la fase transitoria, l'art. 2, commi 1 e 1-bis, del decreto-legge n. 5 del 2001.

9. — Fondata è invece la questione relativamente al comma 4, per l'assoluta indeterminatezza del potere demandato alla Giunta. Una procedura di valutazione di impatto può di fatto tradursi in un ostacolo ingiustificato alla realizzazione di impianti che sono oggetto di una programmazione nazionale, a seconda del modo in cui venga disciplinata e degli effetti attribuiti alle determinazioni assunte nell'ambito della stessa. La totale libertà attribuita alla Giunta nel dettare tale disciplina, senza l'indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale, oltre che consentire l'emanazione di discipline regionali eccedenti l'ambito dei poteri della Regione o contrastanti con i principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale: e determina pertanto l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

10. — L'art. 3, comma 6, della legge marchigiana impone, sia pure in via transitoria, e cioè fino all'adozione «dei decreti e regolamenti previsti dall'articolo 4» della legge statale n. 36 del 2001, che la progettazione, la realizzazione e la modifica degli impianti siano attuate in modo da ottenere «quale obiettivo di qualità», in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, valori di campo elettrico non superiori a 3 Volt/metro.

Il ricorrente censura tale disposizione in quanto essa invaderebbe l'attribuzione, riservata allo Stato dall'art. 4, comma 1, lettera *a*, della legge n. 36 del 2001, di determinare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità in termini di valori di campo.

La questione è fondata.

Come si è detto, la legge quadro distingue nettamente fra gli «obiettivi di qualità» in termini di valori di campo, ai fini della «progressiva minimizzazione dell'esposizione» — definiti dallo Stato — e gli «obiettivi di qualità» in termini di criteri localizzativi, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali. Nel caso della disposizione impugnata, si tratta all'evidenza di un obiettivo del primo tipo, la cui definizione è rimessa allo Stato: onde essa eccede l'ambito della competenza regionale.

11. — L'art. 7, comma 3, della legge delle Marche stabilisce che con atto della Giunta regionale sono determinate le distanze minime, da rispettare nell'installazione degli impianti, dal perimetro esterno di edifici «destinati ad abitazioni, a luoghi di lavoro o ad attività diverse da quelle specificamente connesse all'esercizio degli impianti stessi», di ospedali, case di cura e di riposo, edifici adibiti al culto, scuole ed asili nido, nonché di immobili vincolati ai sensi della legislazione sui beni storico-artistici o individuati come edifici di pregio storico-architettonico, di parchi pubblici, parchi gioco, aree verdi attrezzate ed impianti sportivi.

Il Presidente del Consiglio censura tale disposizione in quanto essa introduce un parametro, quello della distanza, diverso da quelli «di attenzione» la cui determinazione è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera *a*, della legge quadro.

La questione è fondata.

La totale libertà attribuita alla Giunta ai fini della determinazione delle distanze minime, e la genericità ed eterogeneità delle categorie di aree e di edifici rispetto a cui il vincolo di distanza minima viene previsto, configurano non già un quadro di prescrizioni o standard urbanistici, bensì un potere amministrativo in contrasto con il principio di legalità sostanziale e tale da poter pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di telecomunicazione. La norma impugnata eccede pertanto i limiti della competenza regionale.

12. — Della legge regionale della Campania è impugnato in primo luogo l'art. 1, comma 2, in cui si enuncia che «per i fini di cui al comma 1» — vale a dire per la tutela della salute e per la salvaguardia dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico — la legge «detta norme per la localizzazione degli elettrodotti».

Secondo il ricorrente, il rinvio a finalità di «tutela dell'ambiente» violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in questa materia.

La generica censura è infondata per le ragioni già esposte sopra, al n. 5.

13. — L'art. 2 della stessa legge stabilisce che i comuni devono indicare nei loro strumenti urbanistici gli elettrodotti esistenti e i corridoi aerei o interrati per la localizzazione delle linee elettriche di voltaggio superiore a 30.000 volt (comma 1); che l'ampiezza dei corridoi è definita «con direttiva della Regione» (comma 2); che gli strumenti urbanistici devono assicurare il rispetto di un valore limite di induzione magnetica difforme da quello definito dallo Stato, in prossimità di edifici adibiti a permanenze prolungate (comma 3).

Dette norme sono censurate per contrasto con i principi della legge statale.

La questione è infondata relativamente al comma 1, che si limita a prevedere la indicazione obbligatoria negli strumenti urbanistici degli elettrodotti e dei corridoi per la loro localizzazione (che dovrà, evidentemente, essere conforme alla specifica normativa e alla pianificazione statale), nonché relativamente al comma 2, che si limita a prevedere una direttiva regionale sull'ampiezza dei corridoi, che è altra cosa rispetto alla definizione di vincoli nelle fasce di rispetto.

14. — È invece fondata, per le ragioni esposte sopra al n. 7, la questione relativamente al comma 3 dell'art. 2, che introduce un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, il quale si sovrappone ai limiti di esposizione fissati dallo Stato [*cf.* art. 4 del d.P.C.m. 23 aprile 1992, recante «Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno», richiamato in via transitoria dall'art. 16 della legge quadro].

15. — L'art. 3 della legge regionale della Campania stabilisce, al comma 1, che i comuni, con le procedure previste per la localizzazione delle opere pubbliche, adeguano la pianificazione urbanistica individuando gli elettrodotti in esercizio che non rispettano il valore limite di induzione magnetica di cui all'art. 2, comma 3, e che sono oggetto di interventi prioritari di risanamento; al comma 2, che le imprese distributrici di energia elettrica con elettrodotti di tensione fino a 150 kV presentano alla Regione un piano di risanamento con le modalità e i tempi degli interventi da realizzare, piano che è approvato, ai sensi del comma 3, dalla Regione sentiti il comune interessato e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente; infine il comma 4 prevede che «per le finalità di cui al comma 1» le imprese distributrici di energia elettrica per le reti di tensione superiore a 150 kV attivano la procedura di risanamento con le modalità previste dal d.P.C.m. 23 aprile 1992 (erroneamente indicato con la data del 23 aprile 1993).

Il ricorrente censura tutta la disposizione perché non avrebbe tenuto conto della riserva allo Stato della competenza a stabilire i criteri di elaborazione dei piani di risanamento, anche con riferimento alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più Regioni.

La questione è fondata per quanto riguarda il comma 1, che fa riferimento ai valori-limite di cui all'art. 2, comma 3, in conseguenza della illegittimità di quest'ultimo; nonché, per le stesse ragioni, per quanto riguarda il rinvio alle finalità del comma 1 contenuto nel comma 4 dello stesso art. 2.

16. — Non è invece fondata la medesima questione per quanto riguarda i commi 2 e 3, che fanno riferimento alla competenza alla approvazione dei piani di risanamento degli elettrodotti di tensione fino a 150 kV, competenza riconosciuta alla Regione dall'art. 9, comma 3, secondo periodo, della legge quadro. Né può sostenersi che la Regione debba attendere la statuizione da parte dello Stato dei criteri di elaborazione e delle modalità di coordinamento interregionale dei piani (ai sensi dell'art. 4, comma 1, lettera *d*, della legge quadro), che non condizionano, anche ai sensi del citato art. 9 della legge statale, la predisposizione dei piani, ma semmai, eventualmente, ne potranno comportare l'adeguamento una volta che lo Stato abbia provveduto.

Parimenti non fondata è la questione con riguardo al comma 4, escluso l'inciso iniziale: per gli elettrodotti di tensione superiore a 150 kV si fa infatti rinvio alle procedure stabilite dall'atto statale (sia pure erroneamente indicato quanto alla data).

17. — È censurato anche l'art. 7 della legge della Regione Campania, che stabilisce le sanzioni per il superamento dei limiti fissati dalla stessa legge e per la mancata presentazione dei piani di risanamento. Il ricorrente lamenta che sia fissato un regime sanzionatorio autonomo senza tener conto di quello previsto dall'art. 15 della legge quadro.

La questione è fondata.

La competenza a disciplinare le sanzioni per il superamento dei valori–limite non può che seguire la competenza a fissare gli stessi valori, e quindi nella specie spetta allo Stato (*cf.* infatti l'art. 15 della legge quadro). Quanto agli effetti della mancata presentazione dei piani di risanamento, o del mancato rispetto delle prescrizioni dei piani, provvede l'art. 9 della legge quadro, ai cui sensi la Regione è abilitata a sostituirsi ai gestori adottando il piano per gli elettrodotti minori (comma 3, terzo periodo), mentre il mancato risanamento comporta, a titolo di sanzione, che non si riconosca al gestore inadempiente il canone per l'utilizzo della linea non risanata, nonché la disattivazione temporanea degli impianti, con provvedimento del Ministro per gli elettrodotti maggiori, della Regione per quelli minori (comma 6).

La disciplina impugnata è dunque costituzionalmente illegittima in quanto si sovrappone a quella statale recata dalla legge quadro.

18. — Infine il ricorrente impugna l'art. 8 della legge campana, che impone l'adeguamento degli elettrodotti già autorizzati ma non ancora in esercizio al valore–limite di induzione magnetica fissato dall'art. 2, comma 3, disponendo la sospensione della autorizzazione fino alla pronuncia della Regione: secondo il Presidente del Consiglio la normativa transitoria della legge regionale si sovrapporrebbe a quella recata dall'art. 16 della legge quadro.

La questione è fondata, in conseguenza del riconoscimento della illegittimità costituzionale del richiamato art. 2, comma 3.

19. — La prima disposizione impugnata della legge della Regione Puglia è l'art. 3, comma 1, lettera *m*, che definisce «aree sensibili» le «aree per le quali le amministrazioni comunali, su regolamentazione regionale, possono prescrivere localizzazioni alternative degli impianti, in considerazione della particolare densità abitativa, della presenza di infrastrutture e/o servizi a elevata intensità d'uso, nonché dello specifico interesse storico–architettonico e paesaggistico–ambientale». Il successivo art. 4, comma 1, stabilisce che la Regione, «nel rispetto dei limiti previsti dal d.m. n. 381/1998» (contenente la disciplina, cui rimanda, in via transitoria, l'art. 16 della legge quadro, sui limiti di esposizione, le misure di cautela e gli obiettivi di qualità relativamente ai sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi), e «tenendo conto degli strumenti della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, a livello regionale e locale», «detta i criteri generali per la localizzazione degli impianti, nonché i criteri inerenti l'identificazione delle 'aree sensibili' e la relativa perimetrazione».

Secondo il ricorrente, tale disciplina eccederebbe dalla competenza regionale: definendo le «aree sensibili» e prevedendo i criteri per la loro identificazione e perimetrazione, introdurrebbe nozioni estranee alla legislazione statale di principio e si porrebbe in contrasto con essa.

La questione non è fondata.

Le «aree sensibili» sono definite dalla legge regionale con riguardo a situazioni e interessi (tutela della popolazione nelle aree densamente abitate o frequentate, interesse storico–artistico o paesistico dell'area) di cui la Regione ha certamente titolo per occuparsi in sede di regolazione dell'uso del proprio territorio. Soprattutto, poi, la definizione e la perimetrazione di tali aree, nel sistema della legge regionale, hanno l'unico scopo di fondare la previsione di «localizzazioni alternative», cioè un tipo di misura che, fermo restando il necessario rispetto dei vincoli della programmazione nazionale delle reti e della pianificazione del territorio, rientra appieno nella competenza regionale in tema di governo del territorio, e specificamente nella competenza regionale, riconosciuta dalla legge quadro (art. 8, comma 1, lettera *a*), per la «individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione». Essa non prelude dunque alla fissazione di valori–soglia diversi e contrastanti con quelli fissati dallo Stato, ma attiene e può attenere solo alla indicazione di obiettivi di qualità non consistenti in valori di campo, ma in criteri di localizzazione, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni all'utilizzo della miglior tecnologia disponibile, o alla cura dell'interesse regionale e locale all'uso più congruo del territorio, sia pure nel quadro dei vincoli che derivano dalla pianificazione nazionale delle reti e dai relativi parametri tecnici, nonché dai valori–soglia stabiliti dallo Stato.

20. — È poi impugnato l'art. 10, comma 1, della legge pugliese, ai cui sensi è vietata l'installazione di sistemi radianti relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per telefonia mobile su «ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido». Secondo il ricorrente tale divieto assoluto avrebbe un contenuto diverso ed eccedente rispetto all'unico parametro del valore di campo elettromagnetico prescritto dal d.m. n. 381 del 1998, cui rinvia la norma transitoria dell'art. 16 della legge quadro.

La questione è infondata. Il divieto in questione, riferito a specifici edifici, non eccede l'ambito di un «criterio di localizzazione», in negativo, degli impianti, e dunque l'ambito degli «obiettivi di qualità» consistenti in criteri localizzativi, la cui definizione è rimessa alle Regioni dall'art. 3, comma 1, lettera *d*, e dall'art. 8, comma 1, lettera *e*, della legge quadro; né di per sé è suscettibile di pregiudicare la realizzazione delle reti.

21. — Diversa è la conclusione quanto all'art. 10, comma 2, della stessa legge, che estende il divieto di localizzazione degli impianti alle aree vincolate ai sensi della legge statale sui beni culturali e ambientali, alle aree classificate di interesse storico-architettonico, alle aree «di pregio storico, culturale e testimoniale», e alle fasce di rispetto, perimetrare secondo una delibera della Giunta regionale, degli immobili «protetti» di cui al comma 1 (ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido): disposizione al cui proposito il ricorrente rileva che essa invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e contrasterebbe con l'art. 5 della legge quadro, che riserverebbe ad un regolamento statale l'adozione di misure specifiche finalizzate alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Tale questione è fondata. In questo caso infatti l'ampiezza e la eterogeneità delle categorie di aree contemplate, l'indeterminatezza di alcune definizioni (come quella di aree «di pregio ... testimoniale») e la assoluta discrezionalità attribuita alla Giunta nel perimetrare le fasce di rispetto relative agli immobili di cui al comma 1, fanno del divieto legislativo — analogamente a quanto si è osservato sopra, al n. 11, a proposito di una simile disposizione della legge delle Marche — un vincolo in grado, nella sua assolutezza, di pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di telecomunicazione, nonché lesivo, per ciò che attiene alla determinazione delle fasce di rispetto, del principio di legalità sostanziale.

22. — Della legge regionale umbra è impugnato anzitutto l'art. 1, comma 1, perché, nell'enunciare le finalità della legge, afferma che le sue norme sono dettate, oltre che «a tutela della salute e della popolazione dagli effetti della esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici», anche «a salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»: la tutela dell'ambiente sarebbe infatti attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato.

La questione è infondata per le ragioni già esposte sopra al n. 5.

23. — È impugnato anche il comma 2 dell'art. 1, ai cui sensi «i fini di cui al comma 1 sono conseguiti disciplinando la localizzazione, la costruzione, la modificazione ed il risanamento degli impianti che producono» le emissioni in questione, nonché «mediante l'individuazione, in coerenza con le previsioni contenute nella legge n. 36/2001, di adeguati limiti di esposizione».

Secondo il ricorrente l'art. 5, comma 1, della legge quadro riserverebbe allo Stato le «misure specifiche relative alle caratteristiche tecniche degli impianti e alla localizzazione dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica degli elettrodotti e di impianti per telefonia mobile e radiodiffusione», e «le particolari misure atte ad evitare danni ai valori ambientali e paesaggistici»: onde si sarebbe nel campo della legislazione esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente. Sempre secondo il ricorrente, anche se la legge regionale si definisce volta alla tutela sanitaria, non sarebbe ammissibile che la legislazione concorrente regionale prevalga su quella esclusiva dello Stato. In ogni caso, pur se si ritenesse ammissibile una legislazione regionale concorrente, nella specie, fra i principi fondamentali da osservare vi sarebbero quelli che assicurano la realizzazione del principio di uguaglianza, che sarebbe violato se si ammettesse una tutela differenziata per Regioni attraverso un livello di protezione contro le radiazioni elettromagnetiche diverso (e sia pure maggiore) per una Regione rispetto ad altre.

La questione è infondata con riguardo alla prima parte della disposizione, per le ragioni già esposte sopra, al n. 5. Del resto, che vi possa e vi debba essere una disciplina regionale della localizzazione, della costruzione, della modificazione e del risanamento degli impianti risulta espressamente dalla stessa legge quadro, che attribuisce alle Regioni competenza, fra l'altro, in tema di localizzazione degli impianti (art. 8, comma 1, lettere *a* e *b*), di rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti (art. 8, comma 1, lettera *c*), di adozione o approvazione di piani di risanamento (art. 9).

24. — La questione è invece fondata con riguardo alla seconda parte della disposizione, che si riferisce alla individuazione (sia pure «in coerenza» con le previsioni della legge quadro: ma non è chiaro come si misurerebbe tale coerenza) di «adeguati limiti di esposizione».

Non può condividersi l'assunto del ricorrente, secondo cui di per sé una differenziazione *in melius* dei livelli di tutela sanitaria sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza: in linea di principio possono infatti, come si è detto, ammettersi interventi regionali di maggiore tutela. Ma, per le ragioni esposte sopra, al n. 7, i limiti di esposizione in materia di inquinamento elettromagnetico, fissati dallo Stato, debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche in melius, esprimendo essi (ove se ne postuli l'adeguatezza in assoluto a proteggere la salute, ciò che, nella specie, non è oggetto di contestazione) il punto di equilibrio fra l'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente e quella di consentire la realizzazione di impianti di interesse nazionale.

L'art. 1, comma 2, della legge umbra è dunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alla parte in cui prevede l'individuazione da parte della Regione di limiti di esposizione.

25. — È impugnato l'art. 2 della legge, che, sotto la rubrica «Principio di giustificazione», stabilisce che nella pianificazione della localizzazione di nuovi impianti e in sede di rilascio delle autorizzazioni i gestori e i concessionari (salvo che per gli «impianti di competenza del Piano di assegnazione delle frequenze di cui alla legge 31 luglio 1997, n. 249») sono «tenuti a dimostrare le ragioni obiettive della indispensabilità degli impianti stessi ai fini dell'operatività del servizio». Ad avviso del ricorrente non si potrebbero attribuire alla Regione valutazioni — come quelle sulla indispensabilità degli impianti — che atterrebbero alla responsabilità dei gestori, senza alterare le condizioni del mercato concorrenziale, così sconfinando anche nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

La questione è fondata, non perché possa ritenersi tale disciplina attinente alla «tutela della concorrenza» di competenza statale (trattandosi qui solo del rapporto pubblicistico fra gestore ed ente pubblico cui spettano i poteri di pianificazione, autorizzazione e vigilanza), ma perché richiedere una condizione ulteriore di tenore generico, come la dimostrazione della «indispensabilità» dell'impianto ai fini della operatività del servizio, significa attribuire all'amministrazione autorizzante un largo e indeterminato potere discrezionale che può finire per configurarsi come arbitrio. Il che non toglie, naturalmente, che il rilascio delle autorizzazioni debba rispondere anche a criteri di funzionalità delle reti e dei servizi, trattandosi comunque di impianti che gravano con un impatto negativo sull'ambiente in termini di emissioni oltre che in termini di «consumo» o alterazione di risorse territoriali e ambientali.

26. — L'art. 4, comma 1, lettera b, della legge dell'Umbria prevede che in determinate aree definite «sensibili», individuate dai comuni d'intesa con le Province in riferimento a zone ad alta densità abitativa o caratterizzate dalla presenza di strutture di tipo assistenziale, sanitario o educativo, le amministrazioni comunali «possono prescrivere modifiche, adeguamenti o la delocalizzazione di elettrodotti con tensione nominale superiore a venti kV e di impianti radioelettrici», esistenti o di nuova realizzazione, «al fine di garantire la massima tutela ambientale dell'area stessa».

Il ricorrente censura la disposizione in quanto in materia di risanamento una differenza di discipline fra diversi territori non sarebbe ammissibile, perché non assicurerebbe il rispetto del principio di eguaglianza.

La questione è infondata.

Mentre è improprio, per le ragioni già viste, invocare il principio di eguaglianza, l'attribuzione ai comuni di poteri limitati in ordine alla localizzazione e alle caratteristiche degli impianti nelle aree «sensibili» non eccede i poteri del legislatore regionale in relazione agli «obiettivi di qualità» che la Regione può legittimamente indicare ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d, n. 1, e all'art. 8, comma 1, lettera e, della legge quadro. In particolare, l'ultima delle disposizioni citate attribuisce espressamente alla competenza delle Regioni la «individuazione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità» consistenti, ai sensi della prima delle citate disposizioni, in criteri localizzativi, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

27. — L'art. 5, comma 1, lettera c, della legge prevede che la Giunta regionale con proprio regolamento «fissa i criteri per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici, di telefonia mobile e di radiodiffusione».

Il ricorrente censura la disposizione affermando la inammissibilità di una differenziazione per Regioni della disciplina in materia di risanamento.

Anche questa questione è infondata. Premesso che non è contestata — né in questo caso né a proposito di altre analoghe disposizioni pure impugnate nei presenti giudizi — la legittimità del ricorso allo strumento regolamentare né la competenza della Giunta ad adottarlo, basta qui osservare che l'art. 9, comma 1, della legge quadro espressamente attribuisce alla Regione il compito di adottare i piani di risanamento per gli impianti radioelettrici, senza nemmeno prevedere in proposito — come invece prevede per gli elettrodotti l'art. 4, comma 1, lettera *d*, e comma 4, della stessa legge — criteri statali di elaborazione dei piani.

28. — Il comma 2 dello stesso art. 5 prevede che la Giunta regionale, sentite le Province, proponga al Ministero dell'ambiente il piano di risanamento degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kv «in caso di inerzia o inadempienza dei gestori».

Il Presidente del Consiglio sostiene, da un lato, che si tratterebbe di materia di esclusiva competenza statale, dall'altro che, attribuendosi un potere di proposta dei piani, la Regione porrebbe dei limiti ai poteri deliberativi dello Stato, «salvo che la norma non vada interpretata nel senso che la proposta in questo caso costituisce solo una sollecitazione per il Ministero che potrà deliberare un piano del tutto diverso da quello proposto».

La questione è infondata.

L'art. 9, comma 3, primo periodo, della legge quadro prevede che per gli elettrodotti in questione la proposta di piano sia presentata dai gestori al Ministero dell'ambiente, nulla disponendosi per il caso di mancata presentazione (salve le sanzioni previste dal comma 6 per l'ipotesi di mancato risanamento dovuto a inerzia o inadempimento di coloro che hanno la disponibilità dell'elettrodotto). La disposizione regionale contestata non avoca alla Regione il potere di approvare i piani, espressamente riservato al Ministero, ma si limita a prevedere che la Regione possa proporre al Ministero stesso il piano se il gestore omette di farlo. Resta evidentemente salvo il potere del Ministero di approvare il piano, o di non approvarlo (e di procedere alla elaborazione in proprio di un piano alternativo), ovvero di introdurre «modifiche, integrazioni e prescrizioni», ai sensi del citato art. 9, comma 3, primo periodo, senza che la proposta regionale risulti dunque vincolante per il Ministero medesimo.

Onde la previsione regionale si riduce alla introduzione di un rimedio all'inerzia dei gestori, attraverso una facoltà di proposta rispetto alla quale l'organo centrale conserva tutta la propria libertà di determinazione.

29. — È impugnato altresì l'art. 12, comma 1, della legge umbra, che dispone la sottoposizione degli impianti di telefonia mobile alla procedura di verifica prevista dall'art. 4 della legge regionale 9 aprile 1998, n. 11 (Norme in materia di impatto ambientale) — attraverso cui la Giunta regionale dichiara la necessità di sottoporre il progetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ovvero la esclusione dello stesso da tale procedura dettando eventuali prescrizioni —, ovvero alla procedura di valutazione di impatto ambientale disciplinata dall'art. 5 della stessa legge regionale n. 11 del 1998, nei casi previsti dal regolamento regionale.

Secondo il ricorrente sarebbe violata la normativa statale e comunitaria in materia di valutazione d'impatto ambientale, e andrebbe assicurata la parità di trattamento che inciderebbe anche sotto il profilo della concorrenza.

La questione è fondata.

La disposizione impugnata rimette alla Giunta, senza indicazione alcuna di criteri (*cf.* art. 5, comma 1, lettera *f*, cui fa rinvio l'art. 12, comma 1, della legge impugnata), la determinazione dei casi in cui è imposta la valutazione di impatto ambientale; e anche fuori di tali casi prevede che sia la Giunta, nell'ambito della procedura cosiddetta di «verifica», a stabilire se il progetto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione.

L'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 11 del 1998, cui fa rinvio la disposizione denunciata, coordinato con l'art. 3, comma 3, della stessa legge, demanda alla Giunta la dichiarazione della necessità di sottoporre a valutazione d'impatto progetti rientranti in categorie contemplate dalla normativa statale di cui al d.P.R. 12 aprile 1996 (Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale), che prevede appunto, all'art. 1, comma 6, e all'art. 10, una procedura di verifica ad opera dell'autorità competente per i progetti elencati nell'allegato *B* non ricadenti nell'ambito di aree naturali protette, sulla base di elementi indicati nell'allegato *D* dello stesso decreto. Ma, nel caso degli impianti qui in discussione, che non sono contemplati dalla normativa statale citata, nessun criterio è dato ricavare, dalla legislazione regionale richiamata, in ordine al contenuto della verifica prevista e alla scelta demandata alla Giunta.

Onde, in definitiva, la legge attribuisce alla Giunta la possibilità di imporre discrezionalmente, senza base in criteri legislativi ragionevolmente delimitati e dunque in violazione del principio di legalità sostanziale, una proce-

dura — come quella di valutazione di impatto ambientale — che può tradursi in un ostacolo effettivo alla realizzazione di reti e impianti di interesse nazionale. Per questa ragione la disposizione impugnata è costituzionalmente illegittima.

30. — L'art. 13 della legge dell'Umbria stabilisce che «le modalità, i criteri ed i procedimenti amministrativi preordinati alla localizzazione, al risanamento ed al rilascio di autorizzazione per la realizzazione e la modifica degli impianti sono definiti dalla Giunta regionale, nel rispetto delle norme in materia di procedimento amministrativo e del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 e successive modificazioni ed integrazioni».

Il ricorrente ritiene che la illegittimità costituzionale di tale disposizione consegua a quella delle altre norme impuginate in quanto «una volta esclusa la competenza regionale, cade anche la disciplina del procedimento, che dà per presupposta quella competenza». Lamenta inoltre che la legge regionale rimetta alla Giunta regionale la disciplina, oltre che dei procedimenti, dei criteri per la localizzazione e il risanamento degli impianti, senza la fissazione di «limiti o orientamenti legislativi». Circa poi il procedimento, sarebbe violato l'art. 9 della legge quadro.

La questione è fondata.

Non può condividersi, per le ragioni già viste, l'assunto secondo cui la materia esulerebbe dalla competenza regionale; e nessuno specifico contrasto è dato di rilevare con l'art. 9 della legge quadro in tema di piani di risanamento. Resta però il fatto che la disposizione impugnata configura una totale discrezionalità della Giunta, non delimitata da alcuna determinazione legislativa, non solo per la definizione dei procedimenti (in relazione ai quali soltanto vale, peraltro, il richiamo alle norme generali sul procedimento amministrativo e alle norme statali in materia, fra l'altro, di procedimenti di autorizzazione per la realizzazione di impianti produttivi, contenute nel d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447), ma anche per la definizione dei «criteri» preordinati alla localizzazione, al risanamento e all'autorizzazione degli impianti. Tale discrezionalità, nella sua assolutezza, viola il principio di legalità sostanziale e non è compatibile con l'esigenza di non ostacolare ingiustificatamente la realizzazione degli impianti.

31. — Infine il Presidente del Consiglio impugna l'art. 16 della legge dell'Umbria, ai cui sensi «la Giunta regionale con norme regolamentari definisce», «in via transitoria fino all'approvazione dei decreti di cui all'articolo 4 della legge n. 36/2001, le disposizioni di prima applicazione della presente legge, idonee a conseguire le finalità di cui all'articolo 1».

Il ricorrente osserva che la disposizione contrasta con l'art. 16 della legge quadro, che ha posto la disciplina transitoria.

La questione è fondata.

Ancorché la norma regionale impugnata non precisi in che cosa possano consistere le «disposizioni di prima applicazione» cui si riferisce, essa oggettivamente assume la portata di consentire una disciplina, sia pure transitoria, anche e specificamente della materia dei valori-soglia, spettante alla competenza statale: come emerge dal richiamo all'attesa dell'emanazione dei decreti previsti dall'art. 4 della legge quadro, diretti, fra l'altro, a stabilire (comma 2) i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità di competenza statale, nonché dal generico richiamo alla idoneità a «conseguire le finalità» della legge. Il regime transitorio è invece definito dalla legge quadro, all'art. 16, con il richiamo dei preesistenti atti statali che fissano i valori-soglia in tema di esposizione all'inquinamento elettromagnetico; e la Regione non può, nemmeno nella fase transitoria, sostituire proprie determinazioni a quelle dettate dallo Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

a) *Dichiara inammissibili gli interventi spiegati, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2002, dal Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale S.p.a., dalle società ENEL S.p.a., ENEL Distribuzione S.p.a., TERNA-Trasmissione Elettricità Rete Nazionale S.p.a., e dal comune di Lacco Ameno; nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2002, dalla Società Wind Telecomunicazioni S.p.a.; e, nel giudizio introdotto con il ricorso iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2002, dalla Vodafone Omnitel S.p.a;*

b) *Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 3, commi 4 e 6, e 7, comma 3, della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 25 (Disciplina regionale in materia di impianti fissi di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione);*

c) *Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3, della predetta legge regionale delle Marche n. 25 del 2001, sollevata, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione agli articoli 1, comma 6, lettera a, numero 2, e 2, comma 6, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e all'articolo 2, comma 1, del decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5, convertito con legge 20 marzo 2001, n. 66, col ricorso iscritto al n. 4 del registro dei ricorsi del 2002;*

d) *Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 3, 3, comma 1, 7 e 8 della legge regionale della Campania 24 novembre 2001, n. 13 (Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodomesti);*

e) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 4, della predetta legge regionale della Campania n. 13 del 2001 limitatamente alle parole «Per le finalità di cui al comma 1»;*

f) *Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 3, commi 2, 3 e 4 (salvo quanto disposto nel precedente capo e), della predetta legge regionale della Campania, sollevate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 5 del registro dei ricorsi del 2002;*

g) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 2, della legge regionale della Puglia 8 marzo 2002, n. 5 (Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz);*

h) *Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera m, 4, comma 1, e 10, comma 1, della predetta legge regionale della Puglia n. 5 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 35 del registro dei ricorsi del 2002;*

i) *Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale dell'Umbria 14 giugno 2002, n. 9 (Tutela sanitaria e ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), limitatamente alle parole «nonché mediante l'individuazione, in coerenza con le previsioni contenute nella legge n. 36/2001, di adeguati limiti di esposizione»;*

l) *Dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 2, 12, comma 1, 13 e 16 della predetta legge regionale dell'Umbria n. 9 del 2002;*

m) *Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, 4, comma 1, lettera b, 5, comma 1, lettera c, e comma 2, della predetta legge regionale dell'Umbria n. 9 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 3 e 117, secondo comma, lettere e e s, e terzo comma, della Costituzione, e in relazione alla legge 22 febbraio 2001, n. 36, col ricorso iscritto al n. 52 del registro dei ricorsi del 2002.*

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

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 308

Sentenza 1^o - 7 ottobre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Radiotelevisione - Impianti radiotelevisivi - Protezione dalle emissioni elettromagnetiche - Delocalizzazione e risanamento degli impianti - Ricorso della Provincia di Trento - Pretesa incidenza della normativa statale impugnata in materia ritenuta di competenza provinciale - Pertinenza della materia alla competenza dello Stato - Esercizio delle competenze necessariamente ispirato al principio di leale cooperazione con Regioni e Province autonome - Non fondatezza della questione.

- D.L. 23 gennaio 2001, n. 5 (convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66), art. 2.
- Statuto Regione Trentino-Alto Adige, artt. 2, 4, 8, numeri 4, 5, 6, 14, 16, 17, 18, 19, 21 e 24, 9, numeri 9 e 10, 16 e 102; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 23 aprile 2001, depositato in cancelleria il 3 maggio 2001 e iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2001.

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

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.1. — Con ricorso notificato il 23 aprile 2001, depositato il successivo 3 maggio, la Provincia autonoma di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, in riferimento agli articoli 2, 4, 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché agli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

1.2. — A fondamento del ricorso la Provincia autonoma di Trento rivendica la propria competenza nella «materia relativa alla localizzazione ed al controllo delle emissioni degli impianti per la trasmissione radiotelevisiva», in quanto riconducibile alle competenze legislative fissate dall'articolo 8 dello statuto speciale, in tema di urbanistica (numero 5), di tutela del paesaggio (numero 6), di acque minerali e termali (numero 14), di alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna (numero 16), di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale (numero 17), di assunzione diretta di servizi pubblici (numero 19), di agricoltura e foreste (numero 21), di opere idrauliche di terza, quarta e quinta categoria (numero 24), nonché dall'articolo 9 dello statuto, in tema di utilizzazione delle acque pubbliche (numero 9) e di igiene e sanità (numero 10); inoltre, ad avviso della ricorrente, la competenza provinciale fatta valere deriverebbe da quella in materia di usi e costumi locali ed istituzioni culturali aventi carattere provinciale e di manifestazioni ed attività artistiche culturali ed educative locali [articolo 8, numero 4), dello statuto], e altresì dalla «facoltà di assumere iniziative per consentire, anche mediante appositi impianti, la ricezione di radiodiffusioni sonore e visive in lingua ladina, nonché per collegarsi con le aree culturali europee», riconosciuta alla Provincia dall'articolo 10 del d.P.R. 1° novembre 1973, n. 691 [Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernente usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei) aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive], come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 15 dicembre 1998, n. 487; facoltà che si raccorda, a sua volta, agli articoli 2 (che riconosce parità di diritti ai cittadini di ogni gruppo linguistico e garantisce la salvaguardia delle rispettive caratteristiche etniche e culturali), 4 (che riconduce espressamente la tutela delle minoranze linguistiche locali nell'ambito degli interessi nazionali) e 102 (che attribuisce alle popolazioni ladine il diritto alla valorizzazione delle proprie iniziative e attività culturali) dello statuto speciale.

A ciò la ricorrente aggiunge che in tutte le materie sopra menzionate spettano alla Provincia altresì le funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 16 dello statuto.

1.3. — Premesse dunque le ragioni che inducono ad affermare la propria competenza legislativa in materia di localizzazione e di controllo delle emissioni degli impianti per la trasmissione radiotelevisiva, e dopo avere dato atto che la concreta «individuazione dei siti» per gli impianti di trasmissione è demandata (previa intesa con la Provincia: sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 1991) al piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze, previsto dall'articolo 3, comma 7, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del settore radiotelevisivo pubblico e privato), la ricorrente aggiunge di avere «concretamente, ripetutamente ed efficacemente» esercitato detta competenza, sotto diversi profili, per mezzo di vari atti normativi e segnatamente:

(a) quanto alla localizzazione e al trasferimento degli impianti, attraverso la legge provinciale 28 aprile 1997, n. 9 (Individuazione di siti per la localizzazione di impianti di radiodiffusione), il cui articolo 1 attribuisce alla Giunta provinciale il potere di formulare proposte di individuazione di siti per la localizzazione di impianti di radiodiffusione sonora e televisiva ai fini del conseguimento dell'intesa con lo Stato (commi 1 e 2), disponendo altresì — anche per garantire «la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici» — l'installazione negli appositi siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze o, nelle more dell'approvazione, nei siti individuati dalla Giunta provinciale, oltre che degli impianti radiotelevisivi, anche degli altri impianti fissi per le telecomunicazioni (comma 2-bis, introdotto dalla legge provinciale 20 marzo 2000, n. 3); mentre l'articolo 4 prevede la rimozione, a cura dei rispettivi concessionari, degli impianti radiotelevisivi collocati fuori dalle aree individuate dal suddetto piano (comma 1), conferendo alla Giunta provinciale il potere, in caso di inadempienza, di provvedervi d'ufficio a spese del trasgressore (comma 2);

(b) quanto al risanamento degli impianti, con la legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), il cui articolo 61, modificato dall'articolo 20 della legge provinciale n. 3 del 2000, dispone che il decreto del Ministro dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381 (Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana), trovi applicazione anche nell'ambito della Provincia di Trento, prevedendo poi espressamente che la Giunta provinciale provveda con proprio regolamento a disciplinare l'attuazione dello stesso decreto ministeriale;

(c) con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 29 giugno 2000, n. 13-31/Leg. (Disposizioni regolamentari concernenti la protezione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, ai sensi dell'articolo 61 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10), il quale esclude (articolo 2) che gli impianti fissi delle telecomunicazioni possano essere ubicati nelle vicinanze di determinati luoghi espressamente indicati, qua-

lora tale ubicazione non renda possibile il conseguimento di specifici obiettivi di qualità, determinati peraltro — osserva la Provincia — «in termini più rigorosi rispetto alla corrispondente normativa statale», precisando poi che gli impianti — ivi compresi quelli destinati alle trasmissioni radiotelevisive, ai sensi dell'articolo 8 dello stesso regolamento provinciale — che si trovino in prossimità di quei luoghi in violazione degli obiettivi di qualità stabiliti dall'articolo 2, o che comunque superino i limiti di esposizione ed i valori di cui agli articoli 3 e 4 del citato d.m. n. 381 del 1998, siano «ricondotti a conformità ovvero delocalizzati a cura dei soggetti gestori degli impianti stessi» (articolo 5), e prevedendo inoltre, al fine di garantire il rispetto delle norme citate, un articolato sistema di controlli imperniato sull'opera dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e sul potere, conferito ai sindaci dei comuni interessati, di diffidare eventuali trasgressori e di provvedere, in caso di ulteriore inadempienza, alla sospensione e alla successiva disattivazione e rimozione degli impianti che non rispettino tali limiti (articolo 6); non senza considerare — prosegue ancora la ricorrente — come già l'articolo 3 della sopra richiamata legge provinciale n. 9 del 1997 prevedesse, quanto all'osservanza dei requisiti tecnici fissati dalla Giunta provinciale per l'installazione degli impianti radiotelevisivi, un autonomo sistema di controlli, corredato da apposite sanzioni.

1.4. — Secondo la ricorrente, su tale complessiva normativa provinciale verrebbe ora direttamente a incidere la disciplina recata dalla disposizione impugnata, che, dettando norme per il «trasferimento e risanamento degli impianti radiotelevisivi»: (a) prevede, a cura del Ministero delle comunicazioni, il trasferimento nei siti individuati a livello nazionale dai piani di assegnazione delle frequenze — o, in attesa di quelli, nei siti individuati dalle regioni o dalle province autonome — degli impianti radiotelevisivi che superino i valori massimi di emissioni elettromagnetiche previsti dal d.m. n. 381 del 1998 (comma 1); (b) stabilisce le modalità dell'individuazione dei siti ad opera di regioni e province autonome (comma 1-bis); (c) si preoccupa infine di apprestare apposite misure sanzionatorie volte a garantire l'effettività delle azioni di risanamento già previste dall'articolo 5 del d.m. n. 381 del 1998, stabilendo, per l'ipotesi in cui i titolari degli impianti non ottemperino all'ordine di riduzione a conformità, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da parte delle regioni e delle province autonome e prevedendo, in caso di reiterazione della violazione, la disattivazione degli impianti ad opera del Ministro dell'ambiente (comma 2).

In tal modo, ad avviso della ricorrente, la normativa statale «sovrappone, alle competenze e procedure individuate dalla legge provinciale, competenze e procedure determinate dalla legge statale, tra l'altro attribuendo ad organi statali compiti oggi svolti da organi provinciali o da organi individuati dalla legge provinciale», e ciò si tradurrebbe in una invasione delle competenze attribuite alla Provincia autonoma di Trento dagli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

In primo luogo, sussisterebbe la dedotta violazione del richiamato articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 — il quale stabilisce che nelle materie di competenza provinciale le norme dettate dalla legislazione statale non operino direttamente, salvo l'obbligo di successivo adeguamento semestrale da parte delle province autonome ai principi dettati da tali norme statali —, in quanto, non potendosi dubitare che la competenza normativa ed amministrativa in materia di trasferimento degli impianti nei siti previsti e di azioni di risanamento spetti alla Provincia, il disposto dell'articolo 2 del decreto-legge n. 5 del 2001 non avrebbe dovuto disciplinare direttamente il trasferimento e il risanamento degli impianti di diffusione radiotelevisiva anche con riferimento alla Provincia autonoma di Trento. In questo modo, secondo la ricorrente, la legislazione statale verrebbe a sovrapporsi alla disciplina dettata dalle leggi provinciali sopra citate (nonché alla normativa attuativa dettata dal regolamento provinciale n. 13-31/Leg. del 2000), e ciò in aperto contrasto con l'articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, che — osserva la Provincia ricorrente — tale sovrapposizione ha proprio inteso evitare.

In secondo luogo, la disciplina impugnata risulterebbe censurabile per un ulteriore profilo di incostituzionalità, prevedendo essa, in violazione dello statuto di autonomia e delle norme di attuazione (articolo 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992), «che attività amministrative locali siano svolte da organi statali, tra l'altro in sostituzione di compiti e poteri oggi già svolti dalle autorità provinciali».

Aggiunge la ricorrente che le censurate riserve a favore dell'apparato statale delle potestà amministrative in tema di controllo sugli impianti di radiodiffusione televisiva non potrebbero essere giustificate neppure dall'esigenza di garantire in modo uniforme per l'intero territorio nazionale il preminente interesse alla tutela dell'ambiente; nella specie, infatti, non si tratta di un interesse non frazionabile, ma, al contrario, di un interesse «per sua natura frazionato», la cui migliore cura spetterebbe appunto alla ricorrente Provincia, alla quale lo statuto, e la citata normativa di attuazione, attribuiscono l'esercizio esclusivo della relativa funzione amministrativa.

2. — Nel giudizio così promosso è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, riservando a successiva memoria (poi non depositata) lo sviluppo delle proprie argomentazioni, ha chiesto una pronuncia d'infondatezza del ricorso provinciale.

Considerato in diritto

1. — La Provincia autonoma di Trento solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66.

La norma impugnata prevede, al comma 1, che, in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze, «gli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che superano o concorrono a superare in modo ricorrente i limiti e i valori stabiliti in attuazione dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 15, della legge 31 luglio 1997, n. 249, sono trasferiti, con onere a carico del titolare dell'impianto, su iniziativa delle regioni e delle province autonome, nei siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica analogica e dai predetti piani e, fino alla loro adozione, nei siti indicati dalle regioni e dalle province autonome, purché ritenuti idonei sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero delle comunicazioni, che dispone il trasferimento e, decorsi inutilmente centoventi giorni, d'intesa con il Ministero dell'ambiente, disattiva gli impianti fino al trasferimento»; al comma 1-bis, che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano indicano i siti di cui al comma 1, sentiti i comuni competenti, ferme restando le competenze attribuite ai comuni medesimi in materia di urbanistica ed edilizia per quanto riguarda l'installazione degli impianti di telefonia mobile anche ai fini della tutela dell'ambiente, del paesaggio nonché della tutela della salute»; al comma 2, che «le azioni di risanamento previste dall'articolo 5 del decreto 10 settembre 1998, n. 381 del Ministro dell'ambiente sono disposte dalle regioni e dalle province autonome a carico dei titolari degli impianti. I soggetti che non ottemperano all'ordine di riduzione a conformità, nei termini e con le modalità ivi previsti, sono puniti con [...] sanzione amministrativa pecuniaria [...] irrogata dalle regioni e dalle province autonome. In caso di reiterazione della violazione, il Ministro dell'ambiente [...], di concerto con il Ministro della sanità e con il Ministro delle comunicazioni, dispone, anche su segnalazione delle regioni e delle province autonome, la disattivazione degli impianti, alla quale provvedono i competenti organi del Ministero delle comunicazioni, fino all'esecuzione delle azioni di risanamento».

Ritiene la Provincia ricorrente di essere titolare della competenza normativa e amministrativa in materia di «delocalizzazione» e di «risanamento di impianti radiotelevisivi», in forza degli articoli 2; 4; 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24); 9, numeri 9) e 10); 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione.

Conseguentemente, posto che le norme ricordate pretendano di valere immediatamente anche nell'ambito della Provincia di Trento, il legislatore statale non avrebbe potuto disciplinare direttamente la materia in questione. L'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), non ammetterebbe una simile incidenza diretta della legislazione statale nell'ambito provinciale. Esso prevede infatti l'adeguamento della preesistente legislazione della Provincia, nei limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e nei sei mesi successivi alla pubblicazione della normativa statale, restando nel frattempo applicabile la legislazione provinciale.

Inoltre, la normativa statale sottoposta al controllo di legittimità costituzionale si porrebbe in contrasto anche con l'articolo 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, sopra ricordato. Essa infatti, prevedendo lo svolgimento di attività amministrative locali da parte di autorità statali, anche in sostituzione di compiti e poteri svolti presentemente da autorità provinciali alla stregua della vigente legislazione provinciale, non rispetterebbe il divieto — stabilito a carico del legislatore nazionale dalla norma di attuazione invocata — di attribuire a organi statali, nelle materie di competenza propria delle province autonome, 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 d'attuazione.

2. — La questione non è fondata.

3. — L'argomentazione della Provincia ricorrente si basa sulla premessa che la materia «delocalizzazione» e «risanamento di impianti radiotelevisivi» sia da ricondurre alla competenza legislativa provinciale. Tanto l'articolo 2 quanto l'articolo 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992, infatti, trovano applicazione soltanto nella regio-

lazione dei rapporti tra attività normative e amministrative statali e provinciali quando si verta in materie sulle quali la Provincia autonoma possa vantare una propria competenza. Fuori da questa ipotesi, lo schema del rapporto tra atti in quelle disposizioni prefigurato non avrebbe ragione di operare.

Al fine di affermare l'esistenza di tale competenza, la ricorrente richiama una nutrita serie di disposizioni statutarie che riconoscono competenza legislativa alla Provincia di Trento in materie riguardanti la parità nella Regione Trentino-Alto Adige dei diritti dei cittadini, a qualunque gruppo linguistico appartengano, e la salvaguardia delle loro caratteristiche etniche e culturali (articoli 2 e 106 dello statuto speciale); la tutela delle minoranze linguistiche locali (articolo 4, invocato genericamente); gli usi e i costumi locali e le istituzioni culturali aventi carattere provinciale, le manifestazioni e le attività artistiche, culturali ed educative locali; l'urbanistica e i piani regolatori; la tutela del paesaggio; le miniere, comprese le acque minerali e termali, le cave e le torbiere; l'alpicoltura e i parchi per la protezione della flora e della fauna; la viabilità, gli acquedotti e i lavori pubblici di interesse provinciale; le comunicazioni e i trasporti di interesse provinciale; l'assunzione di servizi pubblici e la loro gestione; l'agricoltura, le foreste, il corpo forestale, il patrimonio zootecnico e ittico, gli istituti fitopatologici, i consorzi agrari e le stazioni agrarie sperimentali, i servizi antigrandine, la bonifica; le opere idrauliche [articolo 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24) dello statuto]; l'utilizzazione delle acque pubbliche; l'igiene e la sanità [articolo 9, numeri 9) e 10), dello stesso statuto].

È facile constatare che a nessuna delle numerose materie provinciali indicate si sovrappone direttamente la materia oggetto della normativa statale impugnata. Questa specificamente riguarda la garanzia del rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità [quali definiti dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), rispettivamente alle lettere *b*), *c*), e *d*), numero 2)], finalizzati alla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, come parte del sistema normativo preposto alla disciplina degli apparati tecnici necessari alla formazione della rete generale delle telecomunicazioni, secondo anche l'indicazione che proviene dalla normativa europea (direttiva 96/2/CE della Commissione; direttiva 90/338/CEE della Commissione; nonché, sul piano tecnico, raccomandazione del Consiglio 1999/519/CE). La correlativa attività di vigilanza nel campo dell'intensità delle emissioni elettromagnetiche è stata assegnata, per lo Stato, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [articolo 1, comma 6, lettera *a*), numero 15), della legge 31 luglio 1997, n. 249], e l'articolo 4, comma 1, della citata legge n. 36 del 2001 — entrata in vigore tra l'emanazione del decreto-legge in cui è compreso l'articolo 2 impugnato, e la sua conversione in legge — ha ribadito la competenza dello Stato in questa materia «in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1» della legge medesima. I provvedimenti relativi alla «delocalizzazione» e al «risanamento di impianti radiotelevisivi» rientrano evidentemente in questo quadro, fortemente caratterizzato in senso unitario.

Poiché l'operatività degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 presuppone dunque, come si è rilevato, la pertinenza della materia alla competenza provinciale e poiché non è questo il caso che si verifica nella specie, risulta l'infondatezza della questione sollevata sulla base della pretesa violazione di tali due articoli del decreto legislativo di attuazione dello statuto speciale in tema di rapporto tra attività legislativa e amministrativa statale e provinciale.

4. — È vero, peraltro, che gli interventi per la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi», pur distinguendosi materialmente dalle competenze legislative della Provincia, indirettamente, quanto agli effetti, ne coinvolgono varie, statutariamente garantite, tra quelle invocate dalla ricorrente e sopra richiamate. Lo stesso menzionato articolo 4 della legge n. 36 del 2001, nell'affidare allo Stato l'esercizio delle funzioni relative alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), numero 2), della medesima legge, in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee, richiama le finalità di cui all'articolo 1, tra cui sono comprese la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio. Dal punto di vista delle finalità perseguite nell'esercizio delle funzioni statali, la competenza che l'articolo 2 riconosce allo Stato si incontra dunque con alcune di quelle statutariamente attribuite alla Provincia.

In casi di questo genere, come questa Corte ha numerose volte affermato (per tutte, sentenze n. 96 del 2003, n. 422 del 2002), occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano efficacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione. In materia di radiocomunicazioni, questo principio, recepito nella legislazione [articolo 8, comma 1, lettera *a*), della legge n. 36 del 2001], è stato originariamente affermato da que-

sta Corte già nella sentenza n. 21 del 1991, nella quale è stata sottolineata la necessaria partecipazione, con effettivi poteri di codeterminazione, delle autonomie regionali e provinciali all'elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, implicante (a norma dell'articolo 3, comma 7, della legge 6 agosto 1990, n. 223) la determinazione, sulla base dei bacini di utenza, delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi e quindi della loro localizzazione sul territorio.

La medesima esigenza di partecipazione delle autonomie regionali e provinciali si verifica anche nel caso in esame, stante l'effetto di coinvolgimento di funzioni regionali e provinciali delle determinazioni concernenti la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi».

E in effetti le norme impugnate collocano le regioni e le province autonome in momenti-chiave dei procedimenti destinati a concludersi con quelle determinazioni, assegnate alla competenza di autorità amministrative statali. Infatti, a norma del comma 1 dell'articolo 2 impugnato, le regioni e le province dispongono del potere di iniziativa nel procedimento di trasferimento degli impianti fuori norma e la nuova localizzazione viene disposta nei siti individuati dai piani nazionali di assegnazione delle frequenze, individuazione alla quale partecipano, come si è detto, regioni e province autonome; ovvero, in mancanza, nei siti dalle medesime regioni e province autonome indicati, sentiti i comuni competenti (comma 1-bis), purché ritenuti idonei, sotto l'aspetto radioelettrico, dall'autorità ministeriale. A norma del comma 2 dell'articolo 2, poi, le azioni di risanamento sono disposte dalle regioni e dalle province autonome, alle quali spetta l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista. La disattivazione degli impianti, in caso di reiterazione delle violazioni, è sì disposta dall'autorità ministeriale ma presuppone le azioni di risanamento avviate su iniziativa delle regioni e delle province, alle quali spetta la segnalazione all'autorità centrale dell'esistenza dei presupposti per la disattivazione.

Dal che risulta con evidenza che la legislazione dello Stato, per i procedimenti in questione, si è ispirata al principio di leale cooperazione con regioni e province autonome.

5. — La ricorrente sottolinea l'esistenza nella Provincia di Trento di una legislazione concernente la localizzazione dei siti, compreso il trasferimento in essi degli impianti, il controllo sulle emissioni e le azioni di risanamento; una legislazione che risulterebbe pienamente conforme alle direttrici della legislazione dello Stato e, anzi, sotto qualche aspetto, anche più rigorosa. Da questa constatazione, peraltro, non discendono conseguenze che possano modificare il risultato del precedente scrutinio di legittimità costituzionale delle norme denunciate, che riguarda non il contenuto delle scelte legislative ma la spettanza delle stesse alle competenze dello Stato o della Provincia autonoma.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 4, 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e agli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1° ottobre 2003.

Il Presidente: CHIEPPA

Il redattore: ZAGREBELSKY

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 309

Sentenza 1^o - 7 ottobre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Sorveglianza speciale, con obbligo di soggiorno in un determinato Comune - Possibilità di autorizzare l'allontanamento dal Comune di soggiorno obbligato esclusivamente per ragioni di salute e non anche per la partecipazione a riti di un culto religioso in altro Comune - Assunto contrasto con il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa - Non fondatezza della questione.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 7-*bis*, introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646.
- Costituzione, art. 19.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646, promosso con ordinanza del 22 febbraio 2002 dal Tribunale di Catanzaro nel procedimento di prevenzione relativo a Vito Tolone, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, 1^a 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 Gustavo Zagrebelsky.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 22 febbraio 2002, il Tribunale di Catanzaro ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*bis* della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), in riferimento all'art. 19 della Costituzione.

2. — In fatto, il Tribunale premette che: (a) una persona sottoposta alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno nel comune di residenza ha chiesto al Tribunale l'autorizzazione ad allontanarsi «periodicamente e continuativamente» dal comune di soggiorno obbligato, per recarsi in altro comune al fine di poter partecipare alla celebrazione delle funzioni religiose della Chiesa Evangelica — Assemblee di Dio in Italia, corredando la propria istanza con documentazione proveniente da detta confessione; (b) raccolti elementi informativi e pareri degli organi di pubblica sicurezza, il Tribunale ha accertato che nel comune di residenza del sorvegliato non vi sono comunità di fedeli né luoghi di culto dell'anzidetta confessione religiosa, ma

che ne esistono in altri comuni vicini (diversi da quello indicato nell'istanza); (c) instaurato il contraddittorio per la decisione sulla richiesta, la parte privata ha eccepito l'incostituzionalità della disciplina contenuta nella legge n. 1423 del 1956, in riferimento agli artt. 3 e 19 della Costituzione, in quanto tale normativa non consente di dare positivo esito alla richiesta dell'interessato.

3. — Ciò premesso, il Tribunale — pur dando atto sia della non contestata serietà della professione di fede religiosa del richiedente, da diversi anni aderente alla confessione, sia della mancanza di comunità di fedeli e di luoghi di culto nell'ambito del comune di soggiorno obbligato — rileva che, alla stregua della disciplina legislativa, l'autorizzazione ad allontanarsi dal comune medesimo per svolgere le pratiche di culto non potrebbe essere accordata: l'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956, infatti, permette l'autorizzazione all'allontanamento dal comune di residenza esclusivamente per ragioni di salute, e tale disposizione è stata inoltre interpretata in senso tassativo dalla giurisprudenza di legittimità.

Ma appunto della citata impossibilità di autorizzare l'allontanamento per motivi religiosi — alla stregua della disposizione indicata, così restrittivamente interpretata — il Tribunale di Catanzaro si duole, in riferimento all'art. 19 della Costituzione, escludendo invece la violazione del principio di uguaglianza — dedotta dalla parte — perché la disciplina non comporta discriminazioni tra le confessioni e perché comunque la determinazione dei casi di autorizzazione all'allontanamento attiene in linea di principio all'ambito della discrezionalità legislativa, salvo il limite della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

E tale è il diritto, sancito dall'invocato art. 19, di professione della fede religiosa, non solo in forma individuale ma anche in forma associata, e non solo in privato ma anche in pubblico, secondo il testo della disposizione costituzionale, che comporta pertanto il pieno diritto del credente a professare la propria fede in seno alla propria comunità religiosa, con la partecipazione alle assemblee, alle liturgie, alle celebrazioni e ai riti propri della confessione e con l'accesso ai luoghi di culto.

Non ammettendo la possibilità di autorizzare l'allontanamento dal comune di soggiorno obbligatorio per esercitare in forma associata questo diritto (quando nel comune stesso ciò non sia materialmente possibile), l'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956 si porrebbe perciò in contraddizione con l'art. 19 della Costituzione.

4. — È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura rileva che la confessione alla quale l'interessato appartiene ha stipulato una intesa con lo Stato italiano, a norma dell'art. 8 della Costituzione, e tale intesa è stata approvata con la legge 22 novembre 1988, n. 517: in essa è oggetto di disciplina l'assistenza spirituale ai fedeli che siano detenuti in istituti penitenziari, ricoverati in ospedali, case di cura e pensionati, o che appartengano a forze armate o di polizia, con la previsione in particolare per questi ultimi della possibilità di ottenere permessi per frequentare le chiese più vicine in ambito provinciale se non ne esistano nella sede di servizio; e ciò — osserva l'Avvocatura — esaurisce l'ambito delle richieste avanzate dalla confessione in questione, in sede di trattative per la conclusione dell'intesa, sotto il profilo della tutela del diritto di svolgere pratiche di culto per determinati soggetti.

D'altra parte, più in generale, anche la libertà religiosa garantita dall'art. 19 invocato incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, compendiate nella formula dell'«ordine pubblico»; e la stessa Corte costituzionale ha affermato la necessità di contemperare i diritti di libertà con le citate esigenze.

A questi criteri, conclude l'Avvocatura, si ispira il denunciato art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956, che pertanto è da considerare immune dalle censure di incostituzionalità.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), in relazione

all'art. 19 della Costituzione che garantisce a tutti il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, e di esercitarne il culto, in privato e in pubblico. Ritiene il giudice rimettente che tra le due citate disposizioni possa esservi contrasto. La norma di legge prevede che la persona sottoposta alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno in un determinato comune di residenza o dimora abituale, possa essere autorizzata dal giudice ad allontanarsi dal comune medesimo esclusivamente per ragioni di salute e non anche per la professione in forma associata della propria fede. Quando nel comune di residenza obbligata non esista una comunità di fedeli del medesimo credo religioso, il singolo — questa la tesi del rimettente — dovrebbe potersi recare nel luogo dove una tale comunità esiste. Poiché ciò non è consentito in conseguenza degli obblighi che derivano dall'applicazione della misura di prevenzione in questione, la norma di legge che non prevede la possibilità di allontanamento dal comune di soggiorno obbligato contrasterebbe con l'art. 19 della Costituzione.

2. — La questione non è fondata.

2.1. — Il giudice rimettente, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956, non pone propriamente una questione di irrazionalità per omissione; non fa valere, in altri termini, una presunta omogeneità delle ragioni di salute e di quelle di culto, per inferirne l'arbitrarietà della disposizione che solo alle prime riconosce forza derogatrice nei confronti dell'obbligo di non allontanarsi dal comune di soggiorno obbligato. Riconosce anzi esplicitamente rientrare nella discrezionalità del legislatore la previsione dei casi eccezionali, in cui la persona sottoposta alla misura di prevenzione possa essere autorizzata ad allontanarsi dal comune di residenza o dimora obbligatoria. Ritiene peraltro che la discrezionalità legislativa nel non prevedere tale autorizzazione debba fermarsi di fronte al diritto di libera professione della propria fede religiosa, quale previsto dall'art. 19 della Costituzione. Così, secondo la prospettazione del rimettente, l'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956 — prevedendo la possibilità per il giudice di autorizzare solo per ragioni di salute la persona sottoposta alla misura di prevenzione ad allontanarsi dal comune nel quale è obbligato a soggiornare — sarebbe incostituzionale non per irragionevole diversità di disciplina dello *status* del sorvegliato speciale rispetto al diritto alla salute e al diritto di professione della propria religione, ma per diretta violazione di quest'ultimo diritto.

2.2. — Innanzitutto, si deve tenere presente che la misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno è finalizzata alla prevenzione dell'attività criminosa, prevenzione la quale, insieme con la repressione dei reati, costituisce indubbiamente, secondo la Costituzione, un compito primario della pubblica autorità, come riconosciuto da questa Corte già con la sentenza n. 27 del 1959. Le misure che la legge, nel rispetto dell'art. 13 della Costituzione, autorizza a prendere per lo svolgimento di questo compito, possono comportare limitazioni direttamente sulla libertà personale e, come nel caso in esame, anche sulla libertà di circolazione e soggiorno del soggetto considerato socialmente pericoloso, ripercuotendosi inevitabilmente su altri diritti del cui esercizio esse costituiscono il presupposto.

Sotto altro aspetto, si deve osservare che la misura di prevenzione in questione non incide di per sé, direttamente, ma solo indirettamente ed eventualmente, sull'esercizio del diritto di professare la propria religione, quando, per ragioni indipendenti dalla legge e derivanti soltanto dalla diffusione sul territorio di una determinata confessione religiosa, nel comune del soggiorno obbligato non esista una comunità organizzata di fedeli, alle cui attività il prevenuto possa partecipare. Per questo profilo, la possibile limitazione all'esercizio della libertà religiosa in forma organizzata non si differenzia da tutte le altre «normali conseguenze» (sentenza n. 75 del 1966) che possono discendere dall'imposizione di limiti alla libertà personale e alla libertà di circolazione e soggiorno e che possono riguardare non solo il diritto previsto dall'art. 19 della Costituzione, ma anche, ad esempio, quelli previsti nell'art. 4, nell'art. 32 e nell'art. 33 della Costituzione.

I compiti che allo Stato spetta svolgere nella prevenzione dei reati, anche attraverso misure limitative della libertà personale e della libertà di circolazione e soggiorno, da una parte; la connessione, sotto l'aspetto dell'esercizio, con diversi altri diritti costituzionalmente protetti, dall'altra parte, rendono evidente la necessità che il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per «minimizzare» i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti.

Infatti, nella configurazione di tutte le misure limitative della libertà della persona, e dunque anche delle misure di prevenzione, l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali essa sia legittimamente prevista e disposta (sentenza n. 193 del 1997, in materia di diritto al lavoro del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione in

questione). E, in effetti, il legislatore, approvando l'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956, ha operato in questa logica, prevedendo, in vista della tutela della salute del prevenuto, una deroga all'originario, rigido regime di esecuzione della misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. Quando sussistano gravi e comprovati motivi che la giustifichino, il Tribunale (e, in caso di urgenza, il suo Presidente), tramite una specifica procedura, può concedere l'autorizzazione all'allontanamento dal comune, caso per caso e per periodi di tempo limitati e accompagnata da adempimenti speciali di pubblica sicurezza, adeguati alle particolarità delle singole situazioni.

Ma questo sistema di contemperamento, previsto specificamente per permettere di usufruire di cure mediche necessarie in casi eccezionali, non potrebbe essere esteso, al contrario di quanto ritiene il giudice rimettente, al caso del diritto di libertà di culto in forma associata. Indipendentemente dalla questione relativa all'identità o alla diversità delle due situazioni, sotto il profilo della *ratio* legislativa — ciò che qui, come si è detto, non è in discussione —, decisivo è osservare che la sospensione degli obblighi del sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno per consentire la partecipazione periodica e continuativa a cerimonie religiose sarebbe in insuperabile contraddizione con le esigenze in vista delle quali la misura di prevenzione è adottata, come risulta evidente sia dalla circostanza che l'autorizzazione dovrebbe valere in generale per tutta la durata della misura, sia dall'ovvia impossibilità di assicurare idonee misure di pubblica sicurezza nei luoghi di culto e durante la celebrazione di cerimonie religiose.

Da ciò risulta che l'ipotizzata estensione dell'art. 7-bis della legge n. 1423 del 1956 dal campo del diritto alla salute a quello del diritto di culto non rappresenterebbe un contemperamento tra esigenze costituzionali da armonizzare ma semplicemente la vanificazione di una a favore dell'altra.

D'altro canto, una volta considerato che la lamentata restrizione all'esercizio della propria professione di fede religiosa è condizionata da una situazione di fatto — la limitata diffusione sul territorio dell'organizzazione ecclesiastica — non si può escludere che, compatibilmente con le esigenze di sicurezza, l'obbligo di soggiorno sia fissato, in conformità con la richiesta dell'interessato, in un comune dove tale organizzazione esista e nel quale la persona sottoposta alla misura di prevenzione vada a fissare la propria residenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), introdotto dall'art. 11 della legge 13 settembre 1982, n. 646 (Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia), sollevata dal Tribunale di Catanzaro, in riferimento all'art. 19 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: ZAGREBELSKY

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 310

Sentenza 1^o - 7 ottobre 2003

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Questione di legittimità costituzionale - Sopravvenuta normativa alla norma denunciata - Ininfluenza ai fini dell'eventuale trasferimento della questione.

– D.L. 20 giugno 2002, n. 122; legge 1^o agosto 2002, n. 185.

Locazione di immobili urbani - Immobili ad uso abitativo - Esecuzione forzata per rilascio degli immobili - Sospensione delle procedure per particolari categorie di locatari - Prospettata disparità di trattamento dei locatari rispetto agli altri locatari procedenti in via esecutiva, con compressione della tutela giurisdizionale e del diritto di proprietà - Non fondatezza della questione.

– D.L. 27 dicembre 2001, n. 450 (convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n. 14), art. 1.
– Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 42, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito in legge 27 febbraio 2002, n. 14, promosso con ordinanza del 26 aprile 2002 dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile vertente tra Mattonai Marino e Massetani Simonetta, iscritta al n. 416 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione di Massetani Simonetta, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2003 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi l'avvocato Nino Scripelliti per Massetani Simonetta e l'Avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale di Firenze, nel corso di un procedimento di opposizione all'esecuzione di un provvedimento di rilascio per finita locazione, in cui il conduttore-opponente aveva dedotto di essere nelle condizioni, previste dall'art. 80, comma 22, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2001) per ottenere la sospensione dell'esecuzione medesima (e cioè aver superato il sessantacinquesimo anno di età ed essere sprovvisto di un reddito sufficiente ad accedere alla locazione di altro immobile), con ordinanza emessa il 26 aprile 2002, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 24, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di

procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito, con modificazioni, in legge 27 febbraio 2002, n. 14, che ha prorogato fino al 30 giugno 2002 la sospensione delle procedure esecutive di rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.

Il giudice *a quo* chiarisce che nei confronti del conduttore era stata convalidata, in data 12 aprile 1994, licenza per finita locazione per la scadenza del 31 dicembre 1995 ed era stata fissata come data dell'esecuzione il 30 giugno 1996; che la norma applicabile alla fattispecie al momento del deposito del ricorso andava individuata nell'art. 1 del decreto-legge 2 luglio 2001, n. 247 (Disposizioni in materia di rilascio di immobili adibiti ad uso abitativo), convertito nella legge 4 agosto 2001, n. 332, che aveva appunto differito al 31 dicembre 2001 le esecuzioni in favore dei soggetti in possesso degli anzidetti requisiti reddituali ed anagrafici (di cui all'art. 80, comma 20, della citata legge n. 388 del 2000), e che l'esecuzione era stata appunto sospesa fino a tale data *ex art.* 624 c.p.c. Successivamente il conduttore aveva chiesto un ulteriore differimento, invocando l'art. 1 del d.l. 27 dicembre 2001, n. 450, per effetto del quale le esecuzioni restavano sospese fino al 30 giugno 2002: tale istanza era stata accolta dal Giudicante con ordinanza del 25 febbraio 2002.

Il Tribunale osserva, in punto di rilevanza, che le condizioni economiche del conduttore opponente risultano documentalmente e che l'esclusione dal beneficio della sospensione prevista dall'art. 6, comma 6, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo) per il caso di morosità (in cui verserebbe il conduttore secondo l'assunto della locatrice-opposta) non riguarderebbe la particolare categoria protetta dei conduttori ultrasessantacinquenni in condizioni particolarmente disagiate. In caso di declaratoria d'illegittimità costituzionale della norma impugnata, l'opposizione — a parere del rimettente — dovrebbe essere rigettata in quanto l'applicabilità della sospensione rappresenta l'unico motivo addotto a sostegno dell'azione.

Nel merito il Tribunale motiva la non manifesta infondatezza osservando anzitutto come la norma determini una ingiustificata disparità di trattamento fra esecutanti, penalizzando coloro che chiedono il rilascio a conduttori appartenenti alle categorie svantaggiate di cui al citato art. 80, comma 22, della legge n. 388 del 2000, posto che delle esigenze abitative dei soggetti più deboli non debbono farsi carico i locatori, bensì i comuni, come evidenziato anche dalla norma da ultimo richiamata.

Inoltre — osserva il giudice *a quo* — la sospensione disposta dalla censurata disposizione è il terzo provvedimento di tale natura, che ha portato la sospensione complessiva a ben 18 mesi (da aggiungersi agli altri periodi sospensivi accordati dall'art. 6 della legge n. 431 del 1998) e ciò, valutando anche la dilazione dell'esecuzione di cui all'art. 56 della legge n. 392 del 1978, avrebbe di fatto condotto, per un consistente periodo di tempo, alla paralisi della tutela esecutiva, la quale gode della stessa garanzia costituzionale del processo di cognizione.

Infine, quanto al profilo attinente all'art. 42 della Costituzione, rileva il rimettente come le misure vincolistiche si giustificano soltanto in ragione del loro carattere straordinario e temporaneo, che sarebbe viceversa escluso dalla loro continua reiterazione, espressione questa di una tendenza legislativa ad utilizzare lo strumento della sospensione come ordinaria soluzione del problema degli alloggi.

Il giudice *a quo* conclude osservando, a margine delle suesposte motivazioni, come un ulteriore consolidamento della tendenza legislativa a rendere difficoltosa, se non impossibile, l'esecuzione a carico di conduttori anziani o handicappati (ovvero che annoverino nel nucleo familiare soggetti in tali condizioni) potrebbe penalizzare costoro nella ricerca di un'abitazione da locare, per l'ovvia preferenza accordata dai locatori ai soggetti non protetti.

2. — È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza della questione in ragione dell'eccezionalità della censurata disposizione, la cui reiterazione sarebbe dipesa dalla lentezza riscontrata nel portare a regime le legge n. 431 del 1998.

Fino all'emanazione di quest'ultima, rileva la difesa erariale intervenuta, l'esecuzione degli sfratti era rimasta sempre bloccata (attraverso una serie ininterrotta di proroghe), ma, nel quadro della liberalizzazione del mercato locatizio contenuta in tale legge, erano state individuate delle categorie protette in favore delle quali differire il termine delle esecuzioni, termine poi ulteriormente prorogato dai provvedimenti successivi.

3. — Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la parte privata, chiedendo il trasferimento della censura sull'art. 1 del decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122 «e successiva legge di conversione» (legge 1° agosto 2002, n. 185).

Considerato in diritto

1. — La questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale riguarda l'art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n. 14, che ha prorogato (per la terza volta) la sospensione delle procedure di esecuzione forzata di rilascio di immobili ad uso abitativo nei confronti di inquilini appartenenti a determinate categorie ritenute suscettibili di particolare protezione. Dette categorie sono individuate attraverso i requisiti indicati dall'art. 80, comma 20, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato — legge finanziaria 2001), e consistenti nell'annoverare nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi, e nel non disporre di altra abitazione o di redditi sufficienti ad accedere all'affitto di una nuova casa.

L'ordinanza del Tribunale di Firenze censura la disposizione denunciata invocando tre parametri costituzionali:

l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per l'ingiustificata disparità di trattamento introdotta in danno di chi avvii l'esecuzione a carico delle anzidette categorie di soggetti, rispetto agli altri locatori procedenti in via esecutiva nei confronti della generalità dei conduttori;

l'art. 24, primo comma, della Costituzione, per la sostanziale vanificazione della tutela esecutiva derivante da una prolungata paralisi della stessa (*a fortiori* in presenza di ulteriori possibilità di dilazionare l'esecuzione, previste da altre norme in favore del conduttore);

l'art. 42, secondo comma, della Costituzione, per la compressione del diritto di proprietà conseguente al venire meno del carattere straordinario e temporaneo delle proroghe delle sospensioni.

2. — La questione non è fondata.

Deve preliminarmente essere rilevata l'ininfluenza, ai fini del richiesto trasferimento della questione prospettata, dell'art. 1 del sopravvenuto decreto-legge 20 giugno 2002, n. 122 (Disposizioni concernenti proroghe in materia di sfratti, di edilizia e di espropriazione), convertito, con modificazioni, nella legge 1° agosto 2002, n. 185, in quanto si tratta di normativa che si è limitata a dilazionare solo il termine di cessazione della sospensione, ed ha confermato una prassi procedurale (del resto seguita nel giudizio per cui si discute) in ordine alla competenza del giudice dell'esecuzione a provvedere sulla prosecuzione o meno della esecuzione forzata per rilascio, con previsione della possibilità di opposizione secondo le modalità previste dal codice di procedura civile.

Del resto, la contestazione della legittimità della norma denunciata attiene al momento in cui il giudice *a quo* doveva provvedere sulla sospensione della esecuzione avendo riguardo alla normativa allora vigente, la cui eventuale illegittimità costituzionale avrebbe travolto le successive mere proroghe della scadenza della sospensione.

3. — Sui profili della denunciata illegittimità costituzionale è necessario sottolineare che la norma *de qua* può trovare una giustificazione nella fase transitoria di passaggio dal precedente regime vincolistico al nuovo sistema delle locazioni e nelle iniziali esigenze di approntamento delle misure atte ad incrementare la disponibilità di edilizia abitativa per i meno abbienti in situazione di particolare difficoltà; ciò al fine di consentire loro di trovare un idoneo alloggio in base alla propria capacità finanziaria, con il concorso di istituti predisposti o agevolati dalle pubbliche autorità preposte e responsabili del settore.

La sospensione della esecuzione per rilascio costituisce un intervento eccezionale che può incidere solo per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato sul diritto alla riconsegna di immobile sulla base di un provvedimento giurisdizionale legittimamente ottenuto.

In tale periodo transitorio (con oneri, si noti, come nella specie, a carico di soggetti privati) può rientrare la proroga, stabilita con la disposizione contestata.

4. — In altri termini, la procedura esecutiva, attivata da parte del singolo soggetto provvisto di titolo esecutivo giurisdizionale, non può essere paralizzata indefinitamente con una serie di pure e semplici proroghe, oltre un ragionevole limite di tollerabilità.

Non si intende con ciò negare che il legislatore debba farsi carico delle esigenze di coloro che si trovano in particolari situazioni di disagio, in quanto appartenenti a categoria protetta, ricorrendo ad iniziative del settore pubblico o accordando agevolazioni o ricorrendo ad ammortizzatori sociali; ma non può indefinitamente limitarsi, per di più senza alcuna valutazione comparativa, a trasferire l'onere relativo in via esclusiva a carico del privato locatore, che potrebbe trovarsi in identiche o anche peggiori situazioni di disagio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto-legge 27 dicembre 2001, n. 450 (Proroga di termini in materia di sospensione di procedure esecutive per particolari categorie di locatari e di copertura assicurativa per le imprese nazionali di trasporto aereo), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 2002, n.14, sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Firenze con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° ottobre 2003.

Il Presidente e redattore: CHIEPPA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 2003.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

03C1097

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 59

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2003
(della Provincia autonoma di Bolzano)

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente - Possibile individuazione, nelle stesse materie, delle disposizioni rientranti nella competenza statale esclusiva - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata implausibilità del carattere meramente ricognitivo degli emanandi decreti legislativi (avendo questi ultimi forza di legge e carattere innovativo) - Violazione della riserva di legge formale del Parlamento in ordine alla determinazione dei principi fondamentali - Incongruità e contraddittorietà dell'uso della delega nelle materie di legislazione concorrente - Mancanza di principi e criteri direttivi idonei a limitare e indirizzare l'esercizio del potere delegato - Lesione delle competenze provinciali.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11; Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), art. 9.

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Rapporti con l'Unione Europea nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome - Norme procedurali riguardanti la partecipazione regionale alla fase (c.d. ascendente) di formazione degli atti comunitari, nonché l'impugnazione su richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni degli atti normativi comunitari davanti alla Corte di giustizia - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Invasione della potestà regionale concorrente in materia di «rapporti ... con l'Unione europea delle Regioni» - Assenza di garanzie di consistenza e di effettività della partecipazione regionale - Discriminazione delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Provincia ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quinto; 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. 8, 9, 10 e 16 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'attività internazionale delle Regioni - Previsione di procedure e limiti per la stipula di intese (con enti territoriali interni ad altri Stati) e di accordi (con Stati esteri), attribuzione agli organi statali di poteri di ingerenza nel merito degli accordi stessi, subordinazione della validità della stipula al conferimento dei pieni poteri di firma da parte del Ministro degli affari esteri - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata introduzione di una disciplina specifica, compiuta e analitica in tema di «rapporti internazionali ... delle Regioni» - Esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Svotamento del potere di concludere accordi astrattamente riconosciuto alle Regioni - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Provincia ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e nono; 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. 8, 9, 10 e 16 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme in materia di esercizio delle funzioni amministrative - Previsto conferimento da parte dello Stato e delle Regioni delle funzioni da loro rispettivamente «esercitate» - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (per l'ipotesi in cui la normativa censurata sia ad essa applicabile) - Denunciata lesione del principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle Province autonome - Riduzione dell'autonomia provinciale - Violazione dello statuto speciale - In subordine: sottrazione alla Provincia ricorrente del potere di conferire le funzioni acquisite in titolarità (a seguito della legge costituzionale n. 3/2001), ma di fatto ancora «esercitate» dallo Stato.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; 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. 8, 9, 10, 16 e 18 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma secondo, della Costituzione - Estensione degli interventi sostitutivi alle funzioni normative-legislative (anziché solo a quelle amministrative) delle Regioni - Conseguente possibilità per il Governo di adottare atti sostitutivi con forza di legge - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano (per l'ipotesi in cui la normativa censurata sia ad essa applicabile) - Denunciata istituzione con legge ordinaria di una nuova fonte primaria, non assimilabile al decreto-legge - Svuotamento delle competenze legislative provinciali - Violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con la speciale disciplina della «inadempienza comunitaria» contenuta in queste ultime - In subordine: mancata previsione della partecipazione dei Presidenti delle Province autonome alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'adozione di provvedimenti sostitutivi riguardanti le Province stesse.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, commi da 1 a 4.
- Costituzione, artt. 70, 77 e 117, comma terzo; 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. 8, 9, 10, 52, ultimo comma, e 107 (e relative norme di attuazione); d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8.

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 - Applicabilità (in via di principio) ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano delle norme regolamentari relative agli U.T.G., emanate con d.P.R. n. 287/2001 - Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano - Denunciata violazione dell'autonomia provinciale - Contrasto con la disciplina statutaria e con le norme di attuazione - Irrazionalità in raffronto a quanto previsto per le altre Regioni a statuto speciale.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 6.
- Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e s.m.), artt. 87 e 107; decreto legislativo 16 maggio 2001, n. 260.

Ricorso della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del vice presidente sostituto della Provincia, dott. Otto Saurer, giusta deliberazione della giunta n. 2527 del 28 luglio 2003, rappresentata e difesa — in virtù di procura speciale del 1° agosto 2003, rogata dal segretario generale della giunta provinciale, avv. Adolf Auckentaler (repertorio n. 20197) — dagli avv. proff. Sergio Panunzio e Roland Riz, e presso il primo di essi elettivamente domiciliato in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 284;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica;

Per la dichiarazione d'incostituzionalità dell'articolo 1, commi 4, 5 e 6; dell'articolo 5, commi 1 e 2; dell'articolo 6, commi 1, 2, 3, e 5; dell'articolo 7, comma 1; dell'articolo 8, commi 1 - 4; e dell'articolo 10, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

FATTO

1. — Dopo una lunga attesa, è stata approvata una delle leggi ordinarie che debbono dare attuazione alla revisione del titolo V della parte II della Costituzione, già disposta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Si tratta della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge «La Loggia», dal nome del ministro proponente).

Di tale legge vengono qui in evidenza — ai fini del presente ricorso — i seguenti articoli.

2.1. — L'articolo 1 della legge n. 131 del 2003 disciplina l'azione dell'articolo 117, commi 1 e 3 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001): in particolare il comma 4 riguarda la potestà legislativa regionale di tipo «concorrente» e la problematica relativa alla individuazione dei relativi «principi fondamentali» di competenza della legge statale; mentre il comma 5 riguarda la individuazione delle disposizioni di leggi di competenza esclusiva dello Stato, ma che riguardino però la competenza legislativa regionale «concorrente».

In particolare il comma 4 dell'articolo 1, al fine di «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», conferisce una delega al Governo per adottare entro un anno «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione», attenendosi ai principi indicati dallo stesso comma 4 («principi della esclusività adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità»), e ad una serie di «criteri direttivi» elencati nelle lettere da a) ad e) del successivo comma 6 dello stesso articolo 1.

A sua volta il successivo comma 5 stabilisce che «Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione».

2.2. — L'articolo 5 della legge «La Loggia» reca norme in materia di «Attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria».

Il primo comma dell'articolo 5 disciplina il concorso delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano alla formazione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza. In particolare vi si stabilisce che, a tale scopo, esse partecipano, «... nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il successivo secondo comma del medesimo articolo 5 stabilisce poi che «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome».

2.3. — L'articolo 6 della legge «La Loggia» reca norme in materia di attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle Regioni.

Dopo avere trattato — rispettivamente nel primo e secondo comma — dell'attività delle Regioni e Province autonome volta alla attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati, ed a quella relativa alla conclusione, con enti territoriali interni ad altro Stato, di intese dirette a favorire il loro sviluppo, ed allo svolgimento di «attività di mero rilievo internazionale», al terzo comma l'impugnato articolo 6 detta una disciplina degli accordi che i medesimi enti possono concludere con altri Stati.

In particolare vi si prevede che tali enti, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali già in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, ed accordi di natura programmatica, purché nel rispetto, oltre che dei limiti già stabiliti dall'articolo 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche «dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana». A questo scopo il terzo comma dell'articolo 6 disciplina una complessa procedura che prevede, fra l'altro, la comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio; la eventuale fissazione da parte del Ministero degli esteri di principi e criteri seguire nei negoziati; qualora questi si svolgano all'estero, la collaborazione delle rappresentanza diplomatiche e degli uffici consolari italiani. E vi si prevede, infine, che prima della sottoscrizione il progetto di accordo deve essere comunicato al Ministero degli esteri il quale, dopo avere sentito la Presidenza del Consiglio ed avere accertato «... l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ... Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

Tale disciplina è a sua volta integrata da quella dei successivi commi 5 e 6 del medesimo articolo 6.

Infatti, il comma 5 attribuisce al Ministro degli esteri il potere di rappresentare in ogni momento alle Regioni e Province autonome «questioni di opportunità politica inerenti le attività di cui ai commi 1 e 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio ... chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

Infine, il comma 6 stabilisce che «In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili» (cioè, come ora si dirà, il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, la cui disciplina attuativa è appunto contenuta nell'articolo 8 della legge «La Loggia»).

2.4. — L'articolo 7 della legge «La Loggia» disciplina la «Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative».

Ai fini del presente ricorso rileva in particolare modo il primo comma il quale — con riferimento a quanto stabilito dal primo comma del nuovo articolo 118 Cost. circa l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative — stabilisce che «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, ...».

2.5. — L'articolo 8 della legge n. 131 del 2003 reca norme sulla «Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo».

È noto il dibattito avutosi in dottrina circa il potere sostitutivo affidato al Governo dal revisionato articolo 120 della Costituzione: se esso sia limitato alla funzione amministrativa, o se invece esso sia da intendersi come comprensivo di sostituzioni in via normativa, nelle forme di un atto con forza di legge «atipico», operante con presupposti e forme diversi rispetto a quelli dell'articolo 77 della Costituzione. Al riguardo l'articolo 8 in questione ha optato decisamente per la seconda tesi.

Infatti il primo comma dell'articolo 8 stabilisce che «Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione ...» — e dopo che sia stato assegnato all'ente interessato un congruo termine per provvedere, che tale termine sia decorso inutilmente, e che l'organo interessato sia stato su ciò sentito — il Consiglio dei ministri «... su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

Il successivo comma 2 dell'articolo 8 integra poi la suddetta disciplina con una disposizione particolare (attuativa del quinto comma dell'articolo 117 Cost.) secondo cui «Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del ministro per le politiche comunitarie e del ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato».

Infine, il comma 4 del medesimo articolo 8 disciplina l'ipotesi più particolare in cui, oltre che l'inerzia dell'ente territoriale competente a provvedere (come al comma 1) vi sia anche una situazione di «assoluta urgenza». Recita infatti il quarto comma che «Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che possono chiederne il riesame».

2.6. — Infine, l'articolo 10 della legge «La Loggia» reca norme sul «Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie».

Dopo avere disciplinato nei primi quattro commi funzioni ed organizzazione dei «rappresentanti» in questione con esplicito riferimento alle Regioni a statuto ordinario (nelle quali la funzione di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie è svolto dal prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo regionale), il quinto comma dell'articolo 10 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 d'attuazione». La richiamata lettera *d*) attribuisce al rappresentante dello Stato «l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale».

A sua volta, infine, il successivo sesto comma dell'articolo 10 stabilisce che «Ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione».

3. — Così come la disciplina contenuta nel titolo V della parte II della Costituzione non si applica, di massima alle Regioni a statuto speciale (ed alle Province autonome di Trento e Bolzano), lo stesso si deve dire per la legge ordinaria di attuazione di quella disciplina costituzionale: appunto la legge n. 131 del 2003. Ciò sembrerebbe trovare conferma nel primo comma dell'articolo 11 di tale legge, dove è stabilito che «Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme d'attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

Peraltro è noto, altresì, che in base all'articolo 10 della appena richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001, e fino a quando gli statuti speciali non saranno stati adeguati alla riforma del titolo V, le nuove norme costituzionali contenute in quest'ultimo si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle due Province autonome «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Ne discende che, così come le disposizioni costituzionali che risultano applicabili in base alla norma di rinvio dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, saranno parimenti applicabili alle regioni a statuto speciale le relative disposizioni attuative contenute nella legge ordinaria n. 131 del 2003.

Non solo. La stessa legge «La Loggia», in molte delle sue disposizioni (anche in quelle dianzi riportate) si riferisce espressamente anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome.

In conclusione, dunque, è indubbio che la disciplina della legge n. 131 del 2003 risulta essere in parte applicabile anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome. Ma nella misura in cui essa lo è, e relativamente alle specifiche disposizioni che si sono in precedenza richiamate, tale legge lede le competenze costituzionalmente spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano; onde questa la impugna, per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — Incostituzionalità delle disposizioni dell'articolo commi 4, 5 e 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui al combinato disposto dell'articolo 117, comma 3, Cost. e dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (nonché, per quanto di ragione, di cui all'articolo 9 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige dell'articolo 11 della suddetta legge costituzionale n. 3 del 2001; e dell'articolo 76 Cost.

11. — Con riserva di argomentare più ampiamente le censure in una successiva memoria, veniamo ora a dedurre vizi che inficiano le disposizioni legislative impugnate. A cominciare dalla disciplina contenuta nell'articolo 1 della legge «La Loggia».

Come si è già visto, il quarto comma dell'articolo 1 contiene una delega al Governo ad adottare dei decreti legislativi che dovrebbero essere «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione». Il primo interrogativo che pone tale disposizione è se abbia una plausibilità ed un senso giuridici parlare di una mera ricognizione fatta con un atto con forza di legge del Governo.

A nostro avviso la risposta all'interrogativo non può che essere negativa. In primo luogo si potrebbe osservare che in tal senso milita già la circostanza che se si trattasse realmente di una mera ricognizione di principi già autonomamente esistenti la delega sarebbe del tutto inutile. Infatti gli atti di esercizio della delega non dovrebbero la fonte dei principi da essi «riconosciuti»; né essi sarebbero in grado — diversamente da quello che sembrerebbe lo scopo dichiarato della delega («per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni ...») — di evitare incertezze e contrasti interpretativi fra lo Stato e le Regioni. Questo perché — nonostante la procedura «collaborativa» con la quale i principi fossero individuati dal Governo — i legislatori regionali non sarebbero (né avrebbero motivo di sentirsi) vincolati dai principi fondamentali individuati in via «meramente ricognitiva». Quindi — in definitiva — sarebbe sempre codesta Ecc.ma Corte costituzionale (soprattutto in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi regionali impugnate dal Governo perché ritenute in contrasto con i principi fondamentali già individuati dal medesimo) a dovere stabilire se il principio esiste e quale ne sia il suo effettivo contenuto precettivo; ovvero, seguendo un'ipotesi ulteriore, ad annullare i principi «individuati» dal Governo, ma in realtà non corrispondenti a principi fondamentali preesistenti.

Del resto, se si trattasse di mera ricognizione di principi esistenti, non c'era bisogno di una delega legislativa, essendo sufficiente un atto del Governo privo di forza di legge.

Il problema nasce soprattutto dal fatto che il carattere meramente «ricognitivo» dei decreti legislativi in questione è assai difficilmente sostenibile, per motivi sia logico-dogmatici, che testuali. I principi, infatti, non sono — se ci si consente l'espressione — «cose» che il Governo potrebbe trovare già belle e fatte «rovistando» nell'ordinamento legislativo. I principi non scritti, infatti, sono sempre ed inevitabilmente il frutto di un'attività ermeneutica che è inevitabilmente intrisa di scelte di valore.

Per di più, nel caso in questione, la predeterminazione dei principi e criteri direttivi cui si dovrebbe attenere il Governo nell'esercizio della delega (i primi contenuti nello stesso comma 4, i secondi nel successivo comma 6) mal si concilia con un'attività meramente ricognitiva, ma implica piuttosto il carattere sostanzialmente legislativo e, quindi, «innovativo» del potere conferito al Governo. Ciò è particolarmente evidente se si considera lo specifico contenuto di alcuni di essi: per esempio, si pensi ai principi, della «adeguatezza» o della «proporzionalità» (comma 4); e ad un criterio direttivo quale è quello di «salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione» (cioè, come diceva in modo meno ambiguo, ma sostanzialmente corrispondente, il testo originario del disegno di La Loggia, «... in modo da richiedere disposizioni applicative regionali»).

Riservandoci (come già detto in precedenza) di ritornare in una successiva memoria su questi aspetti di fondo della problematica evocata dall'articolo 1 della legge «La Loggia», in realtà è proprio la «forza di legge» che caratterizza i decreti legislativi delegati in base a Costituzione ciò che osta a considerare i decreti legislativi in questione come meramente ricognitivi. Nella «forza di legge» che è propria di quei decreti, infatti, è strutturalmente insito un carattere innovativo-creativo che la legge di delegazione non può certo «sterilizzare» (poiché la legge ordinaria non può disporre della «forza di legge», essendo ciò riservato alle, fonti costituzionali). Per cui, in definitiva, la formula della «mera ricognizione» impiegata dalla legge impugnata risulta essere in realtà, al di là delle parole, un espediente impiegato per cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali (delega di cui si era inizialmente discusso, subito dopo la riforma del titolo V). Ma si tratta, appunto, di un espediente verbale che non può mutare la sostanza delle cose: la quale porta a dovere riconoscere il carattere inevitabilmente anche innovativo dei decreti legislativi in questione.

1.2. — Sulla base di quanto si è detto in precedenza, si può passare ad indicare sinteticamente, quali siano i vizi di incostituzionalità del quarto comma dell' articolo 1 della legge n. 131 del 2003.

1.2.1. — La incostituzionalità deriva, in primo luogo, dalla violazione della riserva di legge formale del Parlamento (e per di più di legge approvata in assemblea).

Infatti, secondo l'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 i progetti di legge che riguardano «le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 ...» (e quindi soprattutto i progetti di legge statale riguardanti i «principi fondamentali») non soltanto debbono essere esaminate dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (di cui al precedente comma 1 dell'articolo 11), ma qualora la Commissione che ha svolto l'esame del progetto in sede «referente» non si sia adeguata al parere dato dalla Commissione per le questioni regionali, in tal caso sul progetto «... l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Tanto basta a dimostrare in modo inequivocabile che la vigente disciplina costituzionale esclude che la individuazione dei principi fondamentali di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. possa costituire oggetto di una delega legislativa, potendo tale individuazione essere fatta solo dal Parlamento.

Ma in ultima istanza si consideri anche che la formulazione dell'articolo 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 («... progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 ...») è tale per cui la riserva di legge formale del Parlamento non può essere esclusa neppure dal riconoscimento di un carattere meramente «ricognitivo» dei decreti legislativi delegati in questione.

1.2.2. — In secondo luogo, la disciplina legislativa impugnata è incostituzionale anche perché viola l'articolo 76 della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, richiedendo che la legge di delega stabilisca i principi che dovranno guidare e limitare sostanzialmente «l'attività del Governo relativamente al contenuto degli emanandi decreti legislativi, rende incongrua e contraddittoria una delega al Governo per la individuazione-determinazione dei principi fondamentali. In altri termini, nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. spetta allo Stato proprio e solo quella parte della legislazione che non può costituzionalmente essere delegata al Governo

(F. BASSANINI, *sub* Articolo 1, commi 2-6, in AA.VV., *La legge «La Loggia» commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131*, Maggioli, Rimini, 2003). E si può anche osservare che — come ha rilevato A. D'Atena, legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali, nel sito internet www.2.unife.it/forumcostituzionale — in questo caso i principi della delega «... (i principi — se così può dirsi — al quadrato), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza (tanto più se — come nella specie — dovessero riferirsi ad una ventina di materie diverse, fortemente eterogenee l'una dall'altra».

Quanto poi, in particolare, al principio della «esclusività» (che ha sostituito quello che nel testo originario del disegno di legge La Loggia era il principio: di «completezza»), se esso ha lo scopo — come viene per lo più affermato — di impedire al Governo di impugnare leggi regionali adducendo la violazione di principi fondamentali diversi da quelli identificati nei decreti legislativi delegati «meramente ricognitivi», ciò costituisce allora, in primo luogo, la dimostrazione che principi come questo non sono in realtà diretti ad indirizzare (né, tanto meno, a limitare) sostanzialmente — come invece dovrebbero — l'attività del Governo volta alla individuazione del contenuto dei principi fondamentali relativi alle varie materie di competenza concorrente.

In secondo luogo, se quello è il significato del principio, di «esclusività» (ma quale altro potrebbe essere?), ciò sta a confermare ulteriormente l'impossibilità di attribuire agli emanandi decreti legislativi un carattere «meramente ricognitivo». Infatti, posto che i principi fondamentali esistono (e trovano la loro fonte) al di fuori dei decreti legislativi delegati in questione (appunto solo ricognitivi della loro esistenza), se in concreto una legge regionale violasse un principio fondamentale in realtà esistente, ma non individuato nei decreti legislativi ricognitivi in questione, come potrebbe negarsi al Governo il potere di impugnarlo? Per negarglielo occorrerebbe affermare che i principi fondamentali vigenti (fino all'entrata in vigore delle future leggi con cui — secondo quanto previsto nel primo periodo: del quarto comma dell'articolo 1 qui impugnato — «il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali») sono soltanto quelli individuati dai decreti legislativi «meramente ricognitivi»: decreti che dunque, in realtà, non sarebbero «meramente ricognitivi», ma avrebbero invece novato la fonte dei principi fondamentali preesistenti (rendendo inofficiosi quelli non espressamente «riconosciuti» nei decreti medesimi).

1.3 — La incostituzionalità del successivo comma 5 dell'impugnato articolo 1 della legge n. 131 del 2003 è conseguente, e comunque strettamente connessa, alla incostituzionalità del comma 4 (e del collegato comma 6) di cui si è trattato in precedenza.

L'oggetto della delega del quinto comma è diverso rispetto all'oggetto della delega del quarto comma: non più i «principi fondamentali» relativi alle materie di competenza concorrente, ma le disposizioni legislative statali «che riguardano le stesse, materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione». Identici sono invece gli atti di esercizio della delega («gli stessi decreti legislativi di cui al comma 4»), e comune è il carattere asseritamente di «mera ricognizione» che dovrebbe avere anche la individuazione di queste ultime disposizioni.

Pertanto, valgono anche a proposito della disciplina del comma quinto le considerazioni critiche circa l'implausibilità del preteso carattere meramente ricognitivo dei decreti legislativi delegati di cui al comma quarto (*supra*, n. 1.1.); e valgono in parte anche per il comma quinto le censure già dedotte in relazione al comma quarto: in particolare quelle relative alla mancanza nella legge di delega di principi realmente idonei ad indirizzare e limitare l'esercizio del potere delegato al Governo (*supra*, n. 1.2.2.).

Ma nel caso della, delega di cui al quinto comma il vizio relativo alla mancanza di principi e criteri direttivi nella legge di delega è ancora più grave ed evidente.

Infatti, se anche il rinvio — contenuto nel quinto comma — ai «... decreti legislativi di cui al comma 4» potrebbe essere inteso (ma solo implicitamente) come comprensivo dei principi direttivi della delega in esso contenuti, resterebbero però estranei al rinvio i criteri direttivi di cui al comma sesto. Ma in realtà, se anche si potesse ritenere che il rinvio abbraccia pure i criteri direttivi del sesto comma, nel caso della delega del quinto comma il problema del difetto dei principi e criteri direttivi non sarebbe in realtà risolto.

Il vizio insuperabile sta altrove: precisamente nel fatto che i principi e criteri direttivi di cui ai commi quattro e sei riguardano in realtà solo la individuazione dei principi fondamentali di cui al comma 4, ma non riguardano minimamente la individuazione delle «disposizioni» legislative statali di cui al comma 5.

Già si è detto in precedenza come e perché, in relazione alla delega di cui al comma, vi sia una grave carenza sostanziale di principi direttivi. Ma, bene o male (più male che bene come si è detto!), almeno formalmente essi sono enunciati nei commi 4 e 6. Viceversa, nel caso della delega contenuta nel comma 5 si ha che: a) il quinto

comma tace sui principi e criteri direttivi, né rinvia espressamente a quelli dei commi 4 e 6; *b*) avendo la delega del comma 5 un oggetto diverso rispetto a quella del comma 4 i principi e criteri direttivi relativi a quest'ultima non possono fungere anche da principi e criteri direttivi per la delega del comma 5.

Si badi che la qui asserita impossibilità di utilizzare i medesimi principi e criteri direttivi in relazione a due distinte deleghe, aventi un oggetto diverso si fonda su valutazioni di ordine sostanziale. Il problema non sta tanto, o soltanto, nel fatto che le due deleghe abbiano un oggetto diverso; ma sta invece soprattutto nel fatto che i principi e criteri direttivi di cui ai commi 4 e 6, se pure sono del tutto insoddisfacenti (per i motivi già illustrati) ai fini della delega del quarto comma dell'articolo 1, sono del tutto inutilizzabili ai fini della delega del quinto comma.

Infatti è del tutto palese che i principi e criteri direttivi del quarto e quinto comma sono stati scritti pensando, esclusivamente alla «ricognizione» dei soli principi fondamentali. Ciò risulta espressamente nella più gran parte dei criteri enunciati dal sesto comma: in particolare, lettere *a*), *b*) ed *e*). Ma risulta chiaramente anche, per gli altri criteri e principi: basti pensare, ad esempio, ai principi di adeguatezza e di proporzionalità, i quali possono anche avere un senso in relazione alla individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, ma non ne hanno alcuno in relazione alla individuazione di disposizioni legislative statali di dettaglio.

2. — Incostituzionalità dell'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui all'art. 117, comma 3 e comma 5, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e per violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, 9, 10 e 16 dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione.

1.1. — Le nuove norme costituzionali introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 — che, come già si è detto, in base all'art. 10 della stessa legge costituzionale si applicano alla Provincia autonoma di Bolzano, fino all'adeguamento del relativo statuto speciale, in quanto prevedano forme di autonomia più ampie di quelle attualmente assegnate dallo statuto medesimo — dispongono che, in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regione» (art. 117, comma 3), lo Stato, abbia la potestà legislativa limitata ai soli principi fondamentali (legislazione concorrente), e che spetti dunque alle Regioni quella di dettaglio.

Stabiliscono inoltre che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato...» (art. 117, comma 5).

È evidente che la normativa statale di attuazione del nuovo titolo V avrebbe dovuto tenere conto di entrambe le disposizioni costituzionali appena citate nel dettare la disciplina dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea nelle materie di competenza delle prime.

Ciò significa che lo Stato poteva, e doveva dettare la disciplina procedurale di massima nell'ambito della quale Regioni e Province autonome — possano prendere parte ai processi decisionali di livello comunitario, limitandosi a tracciarne i principi fondamentali e lasciando invece alla disciplina regionale (o provinciale) gli aspetti di dettaglio di detta partecipazione, (che attiene, evidentemente, ai «rapporti... con l'Unione europea delle Regioni» di cui all'art. 117, comma 3, Cost.).

Al contrario, in pretesa attuazione di tali disposizioni, la legge oggi impugnata, all'art. 5, comma 1, detta una disciplina della partecipazione delle Regioni alla c.d. fase «ascendente» dei processi decisionali comunitari che non si limita ai principi fondamentali e non lascia alcuno spazio all'intervento di leggi regionali.

Infatti, anche laddove il primo comma dell'art. 5 non disciplina direttamente gli aspetti più specifici di detta partecipazione, esso rimette la loro regolamentazione alle decisioni da assumere in sede di Conferenza Stato-Regioni: comunque, la materia è integralmente sottratta alla potestà legislativa regionale, in evidente violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò costituisce, già di per sé, motivo di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Per di più, la disciplina della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni sugli atti normativi comunitari è configurata in modo assai riduttivo rispetto a quanto è imposto dal dettato costituzionale del comma 5 dell'art. 117, ed è dunque illegittima per violazione di tale norma costituzionale. Quest'ultima, infatti, nel prevedere la diretta partecipazione dei suddetti enti ai processi decisionali comunitari, riconosce il

diritto delle Regioni (ed, *ex art.* 10 legge cost. 3/2001, anche delle Province autonome) di concorrere in modo incisivo ed efficace alla fase «ascendente» dei processi comunitari. Lo Stato deve, dunque, in materia, dettare una disciplina che garantisca realmente una partecipazione effettiva.

La norma impugnata, invece, si limita a disporre che tale partecipazione avvenga nell'ambito delle delegazioni del Governo senza introdurre alcuna ulteriore garanzia.

La disciplina dell'articolo 5, comma 1, della legge La Loggia, dunque, viola l'art. 117, comma 5, Cost., poiché la sua formulazione appare prevedere una partecipazione delle Regioni e Province autonome scarsamente o per nulla incisiva, comunque non idonea a rappresentare efficacemente le istanze di tali enti; e non assegna alle autonomie territoriali un ruolo di reale rilievo nel processo decisionale.

Non è previsto, infatti, alcun meccanismo atto a garantire una reale consistenza del ruolo delle Regioni nell'ambito di dette delegazioni (quali, ad esempio, la previsione di un numero minimo di rappresentanti regionali; o la prescrizione che nelle materie di legislazione regionale esclusiva le delegazioni debbano essere composte di soli rappresentanti regionali).

Resta, cioè, sempre in primo piano la presenza del Governo statale anche per le materie di competenza esclusiva regionale, e la partecipazione di Regioni e Province autonome avviene soltanto attraverso tale «filtro».

L'art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003 prevede altresì che nelle materie di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. — che in via residuale appartengono alla competenza esclusiva delle Regioni ordinarie — il capo delegazione possa essere anche un presidente di giunta regionale o di Provincia autonoma.

Tale previsione appare lesiva delle competenze statutarie della Provincia autonoma di Bolzano ed illegittimamente discriminatoria delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie. In quanto essa è riferita soltanto alle materie di competenza esclusiva-residuale delle Regioni ordinarie *ex art.* 117, comma 4, Cost. e non anche alle materie che spettano alla legislazione primaria della Provincia autonoma di Bolzano in base allo Statuto speciale del Trentino-Alto Adige (art. 8 del d.P.R. n. 670/1972).

2.2. — Anche il secondo comma dell'art. 5 impugnato appare costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme in rubrica ed, in particolare, del quinto comma dell'art. 117 Cost.

Tale disposizione costituzionale, infatti, nel garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti normativi comunitari implica che tali enti debbano, correlativamente, avere la possibilità di far valere eventuali illegittimità degli atti medesimi davanti agli organi competenti in sede comunitaria (possibilità che i Trattati comunitari attribuiscono a ciascuno Stato membro).

Alle Regioni e alle Province autonome deve quindi essere riconosciuto un canale di accesso alla Corte di giustizia, che consenta loro di agire — tramite il Governo italiano — per l'impugnazione degli atti normativi comunitari.

Del tutto insufficiente è, sul punto, la previsione dell'art. 5, comma 2, della legge n. 131/2003, poiché esso si limita a prevedere la facoltà del Governo di proporre l'azione richiesta dalle Regioni.

Tale facoltà è tuttavia rimessa alla più assoluta discrezionalità, per non dire al vero e proprio arbitrio, del Governo.

L'unica possibilità di vincolare il Governo a presentare le istanze regionali davanti alla Corte di giustizia è rimessa alla richiesta della Conferenza Stato-Regioni, a maggioranza assoluta delle Regioni e Province autonome.

È evidente come siffatta previsione sia del tutto inadeguata a garantire l'effettività della «partecipazione» delle Regioni e delle Province autonome di cui all'art. 117, comma 5, della Costituzione.

La richiesta della maggioranza assoluta vale, infatti, ad escludere sostanzialmente la possibilità di una effettiva incidenza di Regioni e Province autonome tutte le volte in cui, ad esempio, la materia con riferimento alla quale si pone la questione non sia di competenza di tutte le Regioni, ma soltanto di alcune di esse, e quindi tutte le altre non hanno nessun interesse ad imporre ai Governo di adire Corte di giustizia CE.

La previsione, in particolare, lede in modo assai grave la provincia autonoma di Bolzano e gli altri enti territoriali dotati di autonomia speciale, poiché questi, essendo dotati di competenze legislative, sia esclusive che con-

correnti, anche in materie che non spettano invece alle regioni ordinarie, potrebbero trovarsi in tali ambiti, in netta «minoranza» all'interno della Conferenza Stato-Regione, e, dunque, senza alcuna possibilità di vincolare il Governo all'azione in sede comunitaria.

In tali ipotesi, gli enti in parola si troverebbero sforniti di qualunque strumento di «partecipazione» in sede di giustizia comunitaria, dovendosi rimettere totalmente all'arbitrio del Governo.

Ciò costituisce una evidente violazione delle competenze provinciali e delle norme costituzionali indicate in rubrica.

3. — Incostituzionalità dell'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui all'art. 117, comma 3 e comma 9, della Costituzione, in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; e per violazione delle competenze provinciali di cui agli artt. 8, 9, 10 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme d'attuazione.

3.1. — Come si è ricordato nell'illustrazione del precedente motivo, il terzo comma dell'attuale art. 117 Cost. affida alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni la materia di «rapporti internazionali ... delle Regioni»: lo Stato deve, cioè, limitarsi alla fissazione di principi fondamentali della materia, senza disciplinarla *in toto*, ma lasciando alle Regioni la determinazione della disciplina di dettaglio.

Il nono comma aggiunge, inoltre, che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

La lettura sistematica delle due disposizioni rende evidente che la legge statale di cui al comma 9, per la disciplina dei casi e delle forme nei quali le Regioni (e le Province autonome) possono procedere alla stipula di accordi o intese, dovrà limitarsi a dettare norme di principio, che lascino il dovuto margine alla Regione (o alla Provincia autonoma) per la propria disciplina.

Sotto tale profilo, l'art. 6 della legge n. 131/2003 appare radicalmente illegittimo, in quanto pretende invece di dettare una disciplina specifica, compiuta ed analitica, sul tema dei rapporti internazionali delle regioni.

Peraltro, anche a voler accedere ad una diversa interpretazione della relazione tra i due commi appena richiamati, ritenendo che il contenuto del comma 9 sia derogatorio rispetto a quanto previsto dal comma 3 del medesimo articolo, e che, dunque, esso valga a riservare integralmente allo Stato la disciplina dei «casi» e delle «forme» degli accordi e delle intese in questione, è evidente che tale deroga — in quanto tale — non può che essere di stretta interpretazione.

La disciplina statale di dettaglio, dunque, non potrebbe riguardare altro che i «casi» e le «forme» degli accordi e non potrebbe certamente coinvolgere altri aspetti. In particolare, essa non potrebbe creare strumenti di ingerenza statale né merito degli accordi stessi.

L'art. 6 della legge n. 131/2003, invece, va ben oltre tali limiti, disponendo una serie di limitazioni sostanziali all'esercizio del potere delle Regioni di stipulare accordi e intese che finiscono per snaturarlo totalmente, svuotandolo sostanzialmente di qualsiasi significato, e giungendo ad eliminare del tutto qualsiasi portata innovativa del comma 9 dell'art. 117, introdotto dalla recente riforma costituzionale.

Se, infatti, si può riconoscere, nell'ambito di tale ricostruzione, che la legge statale possa limitare i tipi di accordi che le Regioni possono concludere con altri Stati (i «casi») e che ne possa fissare alcune regole procedurali (le «forme»: v. la tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio, o l'esigenza che gli accordi stipulati ricevano pubblicità), appare, invece, radicalmente inconciliabile con la disciplina dell'art. 117 Cost., commi 3 e 9, la previsione da parte dell'articolo impugnato di un forte potere di ingerenza nel merito da parte dello Stato, che si concreta in una serie di istituti volti a eliminare sostanzialmente il potere di decisione regionale nei casi previsti.

In particolare, si fa riferimento: alla possibilità, per il Ministero degli affari esteri, di dettare principi e criteri direttivi che la Regione dovrebbe seguire nella conduzione dei negoziati (art. 6, comma 3); al necessario coinvolgimento dello Stato nell'ambito di tutto lo svolgimento dei negoziati, nel caso in cui questi si svolgano all'estero, attraverso l'imposizione della «collaborazione» con le rappresentanze diplomatiche ed i competenti uffici consolari italiani (art. 6 comma 3); alla necessità che il Ministero degli esteri accerti preventivamente l'opportunità poli-

tica e la legittimità dell'accordo (art. 6, comma 3); alla possibilità che siano prospettate dal Governo questioni di opportunità politica sull'accordo, in qualsiasi momento (e, dunque, anche successivamente alla sua stipula) e che in caso di dissenso la decisione spetti esclusivamente al Consiglio dei Ministri (art. 6, comma 5).

Si tratta di una serie di previsioni le quali, come è evidente, singolarmente e soprattutto nel loro complesso, finiscono per svuotare completamente di significato il potere astrattamente riconosciuto alle Regioni e alle Province autonome di procedere alla stipula degli accordi nei «casi» indicati dallo stesso art. 6, comma 3, della legge La Loggia. Tutti casi, naturalmente, in cui noti vengono in rilievo scelte fondamentali di politica estera (che, del resto, sono riservate allo Stato, *ex art.* 117, comma 2, lett. *a*), ma soltanto decisioni di rilievo esclusivamente locale o di importanza marginale: accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali già entrati in vigore; accordi di natura tecnico-amministrativa; accordi programmatici per favorire il proprio sviluppo economico, sociale, culturale, ecc.

Dunque, le suddette disposizioni dell'art. 6, comma 3, della legge impugnata sono illegittime per violazione delle norme costituzionali indicate in rubrica.

3.2. — Analoghi rilievi possono essere fatti anche con riguardo alla previsione, sempre contenuta nel comma 3, che per la stipula dell'accordo sia necessaria l'attribuzione da parte del ministro degli affari esteri dei pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, pena la nullità dell'accordo stesso.

Si tratta di una ulteriore prescrizione volta a limitare illegittimamente i poteri delle Regioni e delle Province autonome, consentendo una ingerenza dello Stato nel merito dell'accordo, in violazione della nuova normativa costituzionale in materia.

A tale scopo la legge impugnata ha utilizzato un istituto, quello dell'attribuzione dei pieni poteri, del tutto incongruente con il tema degli accordi stipulati dalla Regioni e dalle Province autonome.

I pieni poteri del firmatario sono, infatti, richiesti dal diritto internazionale esclusivamente per i trattati tra Stati, perché questi possano dirsi vincolanti per gli Stati stessi (v. artt. 1., 3 e 7 della Convenzione di Vienna adottata il 23 maggio 1969 e ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112).

Gli accordi conclusi ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., invece, non sono, ovviamente, dei «trattati» tra Stati, poiché il soggetto che li stipula non è lo Stato, ma la Regione o la Provincia autonoma. Né, come tali, essi vincolano lo Stato, ma soltanto l'ente che lo ha sottoscritto (non rientrando tali accordi tra quelli in grado di costituire un limite alla legislazione interna *ex art.* 117, comma 1, Cost., che possono essere soltanto i trattati ratificati *ex art.* 80 Cost., in quanto solo questi ultimi possono comportare «modificazioni di leggi» e, dunque, *a fortiori* vincoli al legislatore futuro).

È, quindi, del tutto priva di significato la previsione dell'art. 6, comma 3, della legge impugnata, secondo la quale è necessario, a pena di nullità, il conferimento dei pieni poteri per la stipula di detti accordi.

Si tratta soltanto di un ulteriore meccanismo di ingerenza dello Stato nel merito degli accordi stipulati dagli enti territoriali, nei casi ad essi consentiti.

Tale norma, dunque, come le altre di cui si è detto sopra, deve essere dichiarate costituzionalmente illegittima per violazione delle competenze provinciali di cui alle norme in rubrica.

4. — Incostituzionalità delle disposizioni impuginate dell'articolo 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui al combinato disposto dell'articolo 117, comma 3, Cost. e dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (nonché, per quanto di ragione, di cui agli articoli 8, 9, 10, 16 e 18 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e relative norme d'attuazione).

4.1. — Si è già visto che, nel dare attuazione all'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative e nel disciplinare il «conferimento» di tali funzioni, il primo periodo del primo comma del qui impugnato articolo 7 della legge La Loggia si riferisce soltanto (come soggetti «conferenti») allo Stato ed alle Regioni (diversamente, per esempio, dai già considerati articoli 5 e 6 della stessa legge, che si riferiscono esplicitamente anche alle Province autonome). Tale circostanza può rafforzare l'ipotesi interpretativa della inapplicabilità della disciplina dell'articolo 7 della legge La Loggia alla Provincia Autonoma ricorrente. Tale soluzione interpretativa, infatti, sarebbe la più congruente con la clausola della applicazione delle sole parti della riforma del Titolo V che prevedono «... forme di autonomia più ampie» (di cui all'articolo 10 della legge costituzionale

n. 3 del 2001); ed anche con la speciale disciplina degli articoli 16 e 18 dello Statuto speciale T.-A.A., che, rispettivamente, stabiliscono il principio del parallelismo fra funzioni provinciali legislative ed amministrative, e prevedono la possibilità che le Province Autonome possano delegare alcune loro funzioni amministrative ai comuni o ad altri enti locali o avvalersi dei loro uffici.

Ma, ove si ritenesse diversamente, la disciplina dell'articolo 7 impugnato sarebbe incostituzionale, appunto, per violazione delle disposizioni dello Statuto speciale appena citate e del principio dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti l'applicazione anche alla Provincia Autonoma ricorrente della suddetta disciplina dell'articolo 7 (e dello stesso articolo 118 della Costituzione) comporterebbe una riduzione della sua autonomia amministrativa (sia pure a beneficio dei Comuni).

4.2. — In subordine, qualora la precedente censura non fosse ritenuta fondata, si deve qui comunque contestare la incostituzionalità, sotto un particolare profilo, della disposizione contenuta nel primo periodo del primo comma dell'impugnato articolo 7.

Stante che, in virtù della clausola dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la riforma del Titolo V ha comunque comportato un aumento delle competenze della Provincia, autonoma ricorrente (delle sue competenze legislative e parallelamente, in base all'articolo 16 dello Statuto speciale, anche delle sue competenze amministrative), risulta impropria e pericolosa per le competenze della Provincia la formula impiegata nel primo periodo del primo comma dell'articolo 7 circa il «conferimento» delle funzioni amministrative. Ivi infatti, è scritto che lo Stato e le Regioni (ed in denegata ipotesi le Province Autonome) «provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, ...».

Orbene, in molti casi le funzioni amministrative statali che, in base alla riforma del Titolo V ed all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono passate nella «titolarità» della Provincia ricorrente sono però di fatto, ancora «esercitate», dallo Stato. In questi casi, allora, l'ambigua formulazione della impugnata disposizione del primo periodo del comma 1 dell'articolo 7 consentirebbe allo Stato di «conferire» ad altri enti funzioni amministrative ormai di competenza provinciale, di cui egli non è più titolare, ma che di fatto ancora «esercitava» alla data di entrata in vigore della legge La Loggia.

Ne deriva la incostituzionalità della impugnata disposizione, nella parte in cui si riferisce all'esercizio anziché alla titolarità delle funzioni, salva la possibilità di una interpretazione adeguatrice da parte di codesta, ecc.ma Corte.

5. — Incostituzionalità delle disposizioni impugnate dell'articolo 8, commi da 1 a 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui al combinato disposto dell'articolo 117, comma 3, Cost. e dell'articolo 10 della legge cost. n. 3 del 2001: nonché, per quanto di ragione, di cui agli articoli 8, 9, 10, 52, unico comma e 107 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e relative norme d'attuazione (spec. art. 8 d.P.R., 19 novembre 1987, n. 526); e degli articoli 70 e 77 della Costituzione.

5.1. — Così come l'articolo 7, neppure l'articolo 8 della legge La Loggia, che, come già detto, dà attuazione all'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo — si riferisce alle Province autonome. D'altra parte, se è vero che il potere di controllo sostitutivo del Governo nei confronti delle Province Autonome non è previsto dallo Statuto speciale T.-A.A., né dalle relative norme d'attuazione (salvo che nel caso particolare delle inattività che comportino «inadempimento agli obblighi comunitari», disciplinato da apposite norme d'attuazione: art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526), è anche vero che la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte lo ha ritenuto applicabile in via generale anche ad esse, per ciò che riguarda il mancato esercizio di loro funzioni amministrative, e purché tale potere venga esercitato in presenza dei presupposti e nei limiti fissati dalla medesima giurisprudenza.

Ma mentre sino ad oggi il potere sostitutivo del Governo, sulla base appunto della giurisprudenza di codesta, ecc.ma Corte, era circoscritto alle sole funzioni amministrative delle Regioni e Province autonome, l'articolo 8 della legge la Loggia — attuando in modo scorretto l'articolo 120, comma 2, della Costituzione — a quanto pare riconfigura il potere sostitutivo del Governo estendendolo anche alle funzioni normative-legislative delle Regioni. Da ciò consegue che, ove la disciplina dell'impugnato articolo 8 sia da intendersi come applicabile anche alle Province autonome, essa risulta allora gravemente lesiva delle competenze della Provincia ricorrente.

5.2. — Presupposto della presente impugnazione dell'articolo 8 della legge La Loggia è dunque che il secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione attribuisca al Governo un potere sostitutivo limitato alle sole funzioni

amministrative delle Regioni. Del resto, se così non fosse, in base al principio dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla Provincia autonoma ricorrente non potrebbe applicarsi né la disciplina del secondo comma dell'articolo 120 Cost., né — conseguentemente — quella dell'articolo 8 della legge qui impugnata. In tal caso, infatti, la nuova disciplina del potere sostitutivo stabilita dall'articolo 120 della Costituzione — ampliando il potere di controllo sostitutivo del Governo, che prima si esercitava solo in relazione alle funzioni amministrative restringerebbe l'autonomia della Provincia ricorrente, anziché ampliarla come richiede appunto l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 perché le nuove disposizioni del titolo V possano applicarsi anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.

5.3. — Com'è noto, è dibattuto in dottrina se il potere sostitutivo ex articolo 120 Cost. sia circoscritto alla funzione amministrativa od invece esteso anche a quella legislativa (da ultimo ampie indicazioni al riguardo in G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003. Prime note*, pubblicato nel sito internet www.associazionedeicostituzionalisti.it cui *adde*, a favore della prima tesi, V. CERULLI IRELLI, *sub Art. 8*, in AA.VV., *La legge «La Loggia»*, cit.). Tuttavia, ad avviso della Provincia ricorrente sono del tutto prevalenti la ragioni che militano nel primo senso.

In sintesi, tali ragioni sono:

a) il fatto che la disposizione costituzionale attribuisca il potere sostitutivo al Governo (anziché allo Stato, come sarebbe stato necessario ove si fosse trattato di un potere sostitutivo concernente anche la funzione legislativa);

b) il fatto che la disposizione costituzionale accomuna, come enti soggetti al potere sostitutivo, le Regioni agli enti locali, questi ultimi privi di funzioni legislative, senza operare alcuna distinzione neppure sotto il profilo procedimentale (che pure sarebbe stata necessaria ove realmente il potere sostitutivo riguardasse non solo le funzioni amministrative di tutti gli enti nominati dalla disposizione in questione, ma anche le funzioni legislative delle Regioni);

c) il fatto che il quinto comma dell'articolo 117 prevede espressamente un potere sostitutivo di natura normativa in relazione all'inadempimento di obblighi internazionali e comunitari da parte delle Regioni e delle Province autonome, per cui, se realmente il potere sostitutivo in questione, riguardasse anche la funzione legislativa, la relativa disposizione dell'articolo 120 Cost. sarebbe *inutiliter* data nella parte in cui pone a presupposto dell'esercizio del potere del Governo il caso del «mancato rispetto delle norme internazionali o della normativa comunitaria»;

d) infine, ma soprattutto, il fatto che, da un lato, il riconoscere allo Stato (e per esso al Governo — sia pure transitoriamente — tramite lo strumento del decreto legge) il potere di sostituirsi al legislatore regionale significherebbe alterare profondamente il nuovo sistema costituzionale delle fonti, attribuendo allo Stato (sia pure in via sostitutiva) un'ulteriore competenza legislativa generale ed innominata che il nuovo articolo 117 cost. non sembra consentire; d'altro canto, come è stato recentemente sottolineato dalla dottrina G. SCACCIA, *op. cit.*), la doppia negazione presente nell'*incipit* degli articoli 76 e 77 Cost. sta invece a ribadire l'eccezionalità dell'attribuzione di funzioni legislative al Governo, al quale l'interprete può riconoscere tali funzioni solo in presenza di una espressa ed inequivoca attribuzione fatta da una norma costituzionale, quale certamente non dato è di rinvenire nel novellato articolo 120 della Costituzione.

5.4. — Ciò detto, e venendo all'impugnato articolo 8 della legge La Loggia, se (come sembra) i «provvedimenti normativi necessari» adottabili dal Governo nelle due ipotesi di cui ai commi 1 e 4 hanno natura di atti di normazione primaria, si dovrebbe allora trattare di atti con forza di legge del Governo assimilabili (ma solo in parte, come si vedrà) ai decreti legge: in tal senso, invero, depone anche l'assonanza del *nomen* con i «provvedimenti provvisori con forza di legge» previsti appunto dall'articolo 77 della Costituzione.

Ma, in tal caso, la disciplina legislativa impugnata — nella parte in cui essa consente al Governo di adottare, nell'esercizio del potere sostitutivo, atti con forza di legge, è palesemente incostituzionale e gravemente lesiva delle competenze costituzionali della Provincia autonoma ricorrente.

Passiamo quindi ad individuare sinteticamente i principali motivi della incostituzionalità della disciplina in questione.

In primo luogo è da ribadire il pacifico insegnamento della dottrina e della giurisprudenza secondo cui, nel sistema costituzionale delle fonti, gli atti con forza di legge sono un numero chiuso, essendo essi soltanto quelli

espressamente e tassativamente previsti da apposite norme costituzionali. Una legge ordinaria, quale è quella qui impugnata, non può validamente istituire una nuova fonte primaria, quale sarebbe il provvedimento con forza di legge di cui all'impugnato articolo 8: un provvedimento che, per vari aspetti di cui ora si dirà, è anche non assimilabile al decreto legge di cui all'articolo 77 della Costituzione. Già per questo, dunque la impugnata disciplina dell'articolo 8 è incostituzionale.

Come si è detto, inoltre, l'atto normativo del Governo configurato dall'articolo 8 si discosta per aspetti essenziali dal decreto legge *ex* articolo 77 della Costituzione. Infatti, nel caso dell'intervento sostitutivo del primo comma dell'articolo 8 il provvedimento interviene solo a conclusione di un complesso procedimento preparatorio, che vede una messa in mora del soggetto inattivo, la fissazione di un termine per l'adozione dell'atto dovuto, l'audizione dell'ente inadempiente, ecc.: una procedura che, peraltro, è palesemente incompatibile con la situazione di straordinaria necessità ed urgenza, e quindi di indifferibilità del provvedere, che è invece l'essenziale presupposto per adozione del decreto legge ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Del pari non conforme al modello del decreto legge, ed al suo regime giuridico, è pure l'intervento sostitutivo nel caso di «assoluta urgenza» di cui al comma 4 dell'articolo 8, nei quali viene meno la procedura preparatoria del comma 1. In questo caso, infatti, oltre ad esservi una differenza nella definizione del presupposto richiesto dall'articolo 77 Cost. («casi straordinari di necessità e di urgenza»), soprattutto si ha che nella fase del procedimento successiva all'adozione del provvedimento sostitutivo viene inserita (accanto ed in aggiunta alla conversione in legge, se il provvedimento in questione deve essere in qualche modo assimilato al decreto legge) la «immediata comunicazione» del medesimo provvedimento «alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-città e autonomie locali ..., che possono chiederne il riesame» (meccanismo procedurale, questo, che ricalca fedelmente quello dell'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, onde si dovrebbe ritenere applicabile anche la disciplina del riesame contenuta nell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Dunque, la disciplina legislativa impugnata non soltanto sembra pretendere di istituire un nuovo tipo di atto con forza di legge del Governo, non previsto dalla Costituzione; ma per di più lo ha configurato in modo assai diverso, sia per quanto riguarda i presupposti, sia per quanto riguarda la procedura di «conversione», dal modello del decreto legge di cui all'articolo 77 della Costituzione. In tal modo la disciplina dell'articolo 8 della legge La Loggia — attribuendo al Governo (sia pure in via sostitutiva) un siffatto potere «legislativo» su materie innominate, si risolve in un'autorizzazione permanente per il medesimo Governo a derogare agli elenchi di materie dell'articolo 117 Cost. ed in uno svuotamento della garanzia delle competenze legislative regionali e provinciali che ivi è stabilita.

Di qui la incostituzionalità della disciplina legislativa impugnata, salvo una interpretazione adeguatrice di codesta ecc.ma Corte, che valga ad escludere la possibilità che il Governo utilizzi l'articolo 8 per adottare anche provvedimenti normativi con forza di legge, incidenti sulle competenze legislative della Provincia ricorrente.

5.5. — Infine, la disciplina dell'articolo 8 è per certi particolari ed ulteriori aspetti comunque incostituzionale, anche qualora si escludesse che i provvedimenti sostitutivi ivi contemplati possano avere efficacia legislativa.

5.5.1. — In tal senso va in primo luogo censurato il fatto che l'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 8 stabilisce che alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti sostitutivi «... partecipa il presidente della giunta regionale della Regione interessata al provvedimento»: senza cioè menzionare la possibile partecipazione dei Presidenti delle Giunte delle Province Autonome, nei casi in cui siano queste ultime gli enti inadempienti. Ciò costituisce una palese violazione del disposto dell'ultimo comma dell'articolo 52 dello statuto speciale T.-A.A., secondo cui il presidente della Provincia «interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Provincia».

Naturalmente il vizio denunciato potrebbe essere superato da una interpretazione adeguatrice di codesta ecc.ma Corte, che ritenga implicito il riferimento anche ai presidenti delle Province autonome); oppure qualora si ritenesse che la mancanza di quel riferimento sta a provare l'inapplicabilità dell'articolo 8 alle Province autonome.

5.5.2. — In secondo luogo va particolarmente censurato il comma 2 dell'articolo 8 per la sua incompatibilità con la disciplina speciale della «inadempienza comunitaria» che è stabilita — per le Province autonome di Trento e Bolzano — dalle citate norme d'attuazione dell'articolo 8 del d.P.R. n. 526 del 1987: norme d'attuazione che (secondo il costante insegnamento di codesta, ecc.ma Corte) non possono essere abrogate né derogate dalla legge ordinaria, ma solo attraverso la speciale procedura collaborativa dell'articolo 107 dello statuto speciale.

Fra l'altro, la disciplina dell'articolo 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 prevede il necessario parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che non è invece richiesto dal secondo comma dell'impugnato articolo 8. Il rilevato contrasto del secondo comma dell'articolo 8 della legge impugnata con le norme d'attuazione dello statuto speciale comporta la violazione dell'articolo 107 dello statuto medesimo.

Naturalmente anche tale censura sarebbe superata ove si ritenesse che la disciplina dell'articolo 8 della legge La Loggia non si applica alla Provincia autonoma ricorrente.

6. — Incostituzionalità dell'art. 10, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze provinciali di cui agli articoli 87 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e delle relative norme di attuazione (d.lgs. 16 maggio 2001, n. 260).

Come si è esposto in fatto, l'art. 10, comma 6, della legge La Loggia prevede che «ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione».

Le disposizione dello statuto speciale che viene in considerazione nel caso di specie è innanzitutto quella di cui all'art. 87, sul commissario del Governo di Bolzano. Disposizione statutaria a cui è stata data attuazione da ultimo con il d.lgs. 16 maggio 2001, n. 260, recante le «norme d'attuazione» riguardanti i commissariati del Governo di Trento e di Bolzano, e che è stato emanato a conclusione della speciale procedura «collaborativa» di cui all'articolo 107 dello statuto.

Da parte statale, si è proceduto con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, a trasformare in Uffici territoriali del Governo (U.T.G.) le preesistenti prefetture. A tale legge è stata data esecuzione con il regolamento di cui al d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287; il quale, all'art. 15, prevede che le norme in esso contenute si applichino, limitatamente a determinati profili, alle regioni a statuto speciale tranne che alle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta ed alle Province autonome di Trento e Bolzano. Quest'ultimo regolamento, dunque, non si applicava alla Provincia ricorrente (stante la sua speciale autonomia ed il fatto che la disciplina del Commissario del Governo di Bolzano e dei suoi uffici e di competenza dello Statuto speciale e delle relative norme d'attuazione). Invece la legge qui impugnata dispone al comma 6 dell'articolo 10 che il suddetto regolamento si applichi, in via di principio, anche alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Parallelamente a tale previsione, il comma 6 dell'articolo 10, come si è già detto, contiene, una clausola di salvezza, secondo la quale alle Province autonome si applicano le disposizioni del regolamento di cui sopra fintantoché queste ultime non siano in contrasto con lo statuto speciale di autonomia ovvero con le relative norme di attuazione. Orbene, tale clausola, se può valere a rendere inapplicabili alla provincia di Bolzano quelle disposizioni del d.P.R. n. 287 del 2001 che si pongono in aperto contrasto con la disciplina statutaria e con le norme di attuazione dello Statuto, non vale tuttavia, a far venire meno il *vulnus* inferito da tale disposizione all'autonomia provinciale, derivante dal fatto stesso di pretendere di disciplinare la materia del commissariato del Governo di Bolzano unilateralmente — ed addirittura con un regolamento governativo! — anziché, come era costituzionalmente necessario, con delle norme d'attuazione approvate secondo la procedura dell'articolo 107 dello Statuto speciale. Tale incostituzionalità è resa poi ancora più grave ed evidente — ed irrazionale dal fatto che, in base al comma 5 del medesimo articolo 10, nelle altre Regioni a statuto speciale la disciplina dei corrispondenti organi statali è demandata alle «apposite norme di attuazione» dei relativi statuti speciali.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionali, in parte qua, le disposizioni indicate in epigrafe della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Roma-Bolzano, addì 1° agosto 2003

PROF. AVV.: SERGIO PANUNZIO - PROF. AVV.: ROLAND RIZ

03C0945

N. 60

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 agosto 2003
(della Regione siciliana)

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Funzioni relative all'esecuzione ai 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 Regione Sicilia - Denunciato contrasto con la disposizione statutaria che riserva al Presidente della Regione (e agli Assessori regionali) lo svolgimento di attività amministrativa - Impossibilità di identificare nel Commissario dello Stato l'organo chiamato a svolgere la funzione esecutiva - Lesione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Siciliana, art. 20.
- Costituzione, art. 120.

Ricorso per questione di legittimità costituzionale della Regione siciliana, in persona del presidente *pro tempore* on. dott. Salvatore Cuffaro, rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, giusta procura a margine del presente atto, dall'avv. Giovanni Carapezza Figlia e dall'avv. Francesco Castaldi, ed elettivamente domiciliato presso la sede dell'ufficio della Regione siciliana in Roma, via Marghera n. 36, autorizzato a proporre ricorso con deliberazione della giunta regionale n. 208 del 17 luglio 2003;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, presso gli uffici della Presidenza del Consiglio dei ministri e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pubblicata nel Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 10 giugno 2003, n. 132;

F A T T O

La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», nel disciplinare, all'art. 10, le funzioni del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, statuisce, al comma 5, 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».

La disposizione sopra indicata si appalesa costituzionalmente illegittima e viene censurata per le seguenti ragioni di

D I R I T T O

Violazione dell'art. 20 dello statuto della regione e dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione sanciti dall'art. 120 della Costituzione.

La disposizione impugnata attiene invero all'esecuzione, nell'ambito delle regioni a statuto speciale, dei provvedimenti del Governo costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, e, attraverso il rinvio alla lettera *d*) del comma 2 dello stesso articolo, individua quale soggetto competente all'esecuzione di detti provvedimenti l'organo statale a competenza regionale previsto dai singoli statuti di autonomia.

In primo luogo si osserva che la norma censurata mira a dare attuazione ad una disposizione costituzionale, appunto l'art. 120, che non rientra certamente tra quelle che «prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» alle regioni a statuto speciale (art. 10, legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), e che non può pertanto ritenersi di diretta ed automatica applicazione alle regioni medesime.

L'esercizio del potere sostitutivo di cui al nuovo art. 120 della Costituzione influisce invero in senso riduttivo sul livello di autonomia riconosciuto alle regioni a statuto speciale, e pertanto l'introduzione dell'istituto in discorso nei confronti delle autonomie speciali — pena l'uniformizzazione e lo svuotamento di contenuto delle rispettive leggi fondamentali — andrebbe disposta con una apposita modifica statutaria.

Ma anche a prescindere da tale preliminare considerazione, la disposizione censurata appare specificamente lesiva dell'art. 20 dello statuto speciale della Regione siciliana, che ascrive al presidente ed agli assessori regionali non solo una potestà amministrativa piena in ordine a tutte le materie per le quali è attribuita alla regione la pote-

stà legislativa, sia esclusiva che concorrente, ma anche la competenza allo svolgimento di attività amministrativa — ancorché da esercitarsi secondo le direttive del Governo dello Stato — in relazione a tutte le altre materie sulle quali non sussista una potestà legislativa regionale.

La ricordata disposizione statutaria non soltanto dunque — attraverso il conferimento di una potestà esecutiva ed amministrativa propria — realizza il principio di autonomia, ma attua anche un decentramento amministrativo organico di funzioni statali, cui corrisponde una responsabilità di fronte «al Governo dello Stato» (art. 20 statuto, comma 2), e cui è altresì ricollegabile il ruolo di rappresentante del Governo dello Stato nella regione che il successivo art. 21, comma 2, dello statuto espressamente attribuisce al presidente della Regione siciliana.

E pertanto al presidente della regione, in virtù di tale riconosciuta competenza, si sarebbe dovuta ascrivere la funzione di curare l'esecuzione dei provvedimenti governativi costituenti esercizio del potere sostitutivo, prevista dall'art. 10, comma 2, lett. d), ed a cui il censurato comma 5, appunto, rinvia.

Ancora va considerato che non è dato identificare nelle prescrizioni statutarie alcun «organo statale a competenza regionale» cui potere attribuire lo svolgimento della funzione di cui è discorso.

Ed invero non può ritenersi che la funzione di cui al richiamato comma 2, lett. d) — che in quanto comporta l'inserimento fattivo nell'iter procedurale finalizzato alla esecuzione di provvedimenti, prefigura l'esercizio di potestà amministrativa in senso stretto — possa essere assolta dal commissario dello Stato per la Regione siciliana, pena lo snaturamento del carattere dell'organo in questione, che dallo statuto viene riguardato soltanto in funzione del compito caratteristico di promuovere i giudizi di costituzionalità in via principale avverso le leggi emanate dall'Assemblea regionale siciliana (dovendosi intendere caducato, ai sensi della sentenza n. 545 del 1989 di codesta ecc.ma Corte, il correlato potere di promuovere giudizi di costituzionalità nei confronti di atti normativi statali) dallo stesso esercitabile a seguito dell'espletamento del procedimento di controllo i cui termini risultano fissati in via perentoria dall'art. 28, e della proposta (art. 8 St.) di scioglimento dell'Assemblea regionale per persistente violazione dello Statuto.

Non si ritiene dunque — a pena appunto di lesione della specialità riconosciuta alla regione — che la relativa figura, peculiare dell'ordinamento autonomistico siciliano, possa in alcun modo equipararsi, anche soltanto mediante l'attribuzione di una singola funzione ad altri organi statali, quali appunto il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

Non vale infine ad escludere l'evidenziata lesione la circostanza che la norma censurata rinvii per la definizione delle modalità operative ad «apposite norme di attuazione». Queste ultime invero non potrebbero che riferirsi all'individuato (anche se in modo impreciso) organo statale, rimanendo di contro dunque esclusa la possibilità che possa in tale sede identificarsi quale soggetto competente all'esercizio della funzione in discorso un diverso organo regionale.

La disposizione impugnata appare altresì lesiva dei principi costituzionali di sussidiarietà e di leale collaborazione sanciti dal richiamato art. 120 della Costituzione e richiamati peraltro dall'art. 8, comma 3, della medesima legge in cui è inserita la disposizione censurata.

In attuazione invero di detti principi — sulla cui portata e rilevanza di ordine generale appare assolutamente superfluo dilungarsi — in primo luogo alla regione, e per essa al suo presidente, si sarebbe dovuto operare esplicito rinvio al fine di attribuire ogni competenza in ordine all'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo.

P. Q. M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata, in quanto lesiva dell'art. 20 dello statuto della regione e dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione sanciti dall'art. 120 della Costituzione.

Con riserva di ulteriori deduzioni.

Si deposita con il presente atto: autorizzazione a ricorrere (deliberazione della Giunta regionale n. 208 del 17 luglio 2003).

Palermo, addì 24 luglio 2003

Avv. Giovanni CARAPEZZA FIGLIA - Avv. Francesco CASTALDI

N. 61

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2003
(della Regione autonoma della Sardegna)*

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la mera ricognizione dei principi fondamentali esistenti nelle materie di legislazione concorrente - Possibile individuazione, nelle stesse materie, delle disposizioni rientranti nella competenza statale esclusiva - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata implausibilità del carattere meramente ricognitivo degli emanandi decreti legislativi (avendo questi ultimi forza di legge e carattere innovativo) - Violazione della riserva di legge formale del Parlamento in ordine alla determinazione dei principi fondamentali - Incongruità e contraddittorietà dell'uso della delega nelle materie di legislazione concorrente - Mancanza di principi e criteri direttivi idonei a limitare e indirizzare l'esercizio del potere delegato - Lesione delle competenze della Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, commi 4, 5 e 6.
- Costituzione, artt. 76 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, artt. 10 e 11; Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4.

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Rapporti con l'Unione Europea nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome - Norme procedurali riguardanti la partecipazione regionale alla fase (c.d. ascendente) di formazione degli atti comunitari, nonché l'impugnazione su richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni degli atti normativi comunitari davanti alla Corte di giustizia - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Invasione della potestà regionale concorrente in materia di «rapporti ... con l'Unione europea delle Regioni» - Assenza di meccanismi che garantiscano consistenza ed effettività alla partecipazione regionale - Discriminazione delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie - Lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e quinto; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4 e 6 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'attività internazionale delle Regioni - Determinazione di procedure e limiti per la stipula di intese (con enti territoriali interni ad altri Stati) e di accordi (con Stati esteri), attribuzione agli organi statali di poteri di ingerenza nel merito degli accordi stessi, subordinazione della validità della stipula al conferimento dei pieni poteri di firma da parte del Ministro degli affari esteri - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata introduzione di una disciplina specifica, compiuta e analitica in tema di «rapporti internazionali ... delle Regioni» - Esorbitanza dall'ambito dei principi fondamentali riservato alla legislazione statale - Svotamento del potere di concludere accordi astrattamente riconosciuto alle Regioni - Lesione di competenze costituzionalmente e statutariamente spettanti alla Regione ricorrente.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 6.
- Costituzione, art. 117, commi terzo e nono; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 6 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme in materia di esercizio delle funzioni amministrative - Previsto conferimento da parte dello Stato e delle Regioni delle funzioni da loro rispettivamente «esercitate» - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata riduzione dell'autonomia amministrativa regionale - sottrazione alla Regione ricorrente del potere di conferire le funzioni acquisite in titolarità (a seguito della legge costituzionale n. 3/2001), ma di fatto ancora «esercitate» dallo Stato.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 6 (e relative norme di attuazione).

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Norme sull'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo di cui all'art. 120, comma secondo, della Costituzione - Estensione degli interventi sostitutivi alle funzioni normative-legislative (anziché solo a quelle amministrative) delle Regioni - Conseguente possibilità per il Governo di adottare atti sostitutivi con forza di legge - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata istituzione con legge ordinaria di una nuova fonte primaria, non assimilabile al decreto-legge - Svuotamento delle competenze legislative regionali - Violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione - Contrasto con la speciale disciplina della «inadempienza comunitaria» contenuta in queste ultime.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, commi da 1 a 4.
- Costituzione, artt. 70, 77 e 117, comma terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10;
- Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5 e 56 (e relative norme di attuazione); d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, art. 6, comma 3.

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 Regione Sardegna - Denunciata violazione dello statuto speciale e delle norme di attuazione.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 56 (e relative norme di attuazione).

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna, in persona del suo presidente *pro tempore* on. Mauro Pili, giusta deliberazione della giunta 1° agosto 2003 (n. 25/15) rappresentata e difesa, in virtù di procura a margine del presente atto, anche disgiuntamente, dal prof. avv. Sergio Panunzio del Foro di Roma e dall'avv. Graziano Campus, direttore generale dell'area legale dell'ente, elettivamente domiciliata presso il primo, in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 284;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio in carica; per la dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 1, commi 4, 5 e 6; dell'art. 5, commi 1 e 2; dell'art. 6, commi 1, 2, 3 e 5; dell'art. 7, comma 1; dell'art. 8, commi 1-4; e dell'art. 10, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»).

F A T T O

1. — Dopo una lunga attesa, è stata approvata una delle leggi ordinarie che debbono dare attuazione alla revisione del titolo V della parte II della Costituzione, già disposta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Si tratta della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge «La Loggia», dal nome del Ministro proponente).

Di tale legge vengono qui in evidenza — ai fini del presente ricorso — i seguenti articoli.

2.1. — L'art. 1 della legge n. 131 del 2003 disciplina l'attuazione dell'art. 117, commi 1 e 3 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001): in particolare il comma 4 riguarda la potestà legislativa regionale di tipo «concorrente» e la problematica relativa alla individuazione dei relativi «principi fondamentali» di competenza della legge statale; mentre il comma 5 riguarda la individuazione delle disposizioni di leggi di competenza esclusiva dello Stato, ma che riguardino però la competenza legislativa regionale «concorrente».

In particolare il comma 4 dell'art. 1, al fine di «orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali», conferisce una delega al Governo per adottare entro un anno «uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione», attenendosi ai principi indicati dallo stesso comma 4 («principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità»), e ad una serie di «criteri direttivi» elencati nelle lettere da *a*) ad *e*) del successivo comma 6 dello stesso art. 1.

A sua volta il successivo comma 5 stabilisce che «Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione».

2.2. — L'art. 5 della legge «La Loggia» reca norme in materia di «Attuazione dell'art. 117, comma 5, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria».

Il primo comma dell'art. 5 disciplina il concorso delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano alla formazione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza. In particolare vi si stabilisce che, a tale scopo, esse partecipano, «... nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il successivo secondo comma del medesimo art. 5 stabilisce poi che «Nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle regioni o delle province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-regioni a maggioranza assoluta delle regioni e delle province autonome».

2.3. — L'art. 6 della legge «La Loggia» reca norme in materia di attuazione dell'art. 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni.

Dopo avere trattato — rispettivamente nel primo e secondo comma — dell'attività delle regioni e province autonome volta alla attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali ratificati, ed a quella relativa alla conclusione, con enti territoriali interni ad altro Stato, di intese dirette a favorire il loro sviluppo, ed allo svolgimento di «attività di mero rilievo internazionale», al terzo comma l'impugnato art. 6 detta una disciplina degli accordi che i medesimi enti possono concludere con altri Stati.

In particolare vi si prevede che tali enti, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali già in vigore, accordi di natura tecnico-amministrativa, ed accordi di natura programmatica, purché nel rispetto, oltre che dei limiti già stabiliti dall'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche dei vincoli derivanti «dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana». A questo scopo il terzo comma dell'art. 6 disciplina una complessa procedura che prevede, fra l'altro, la comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio; la eventuale fissazione da parte del Ministero degli esteri di principi e criteri da seguire nei negoziati; qualora questi si svolgano all'estero, la collaborazione delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari italiani. E vi si prevede, infine, che prima della sottoscrizione il progetto di accordo deve essere comunicato al Ministero degli esteri il quale, dopo avere sentito la Presidenza del Consiglio ed avere accertato «... l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ... Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli».

Tale disciplina è a sua volta integrata da quella dei successivi commi 5 e 6 del medesimo art. 6.

Infatti, il comma 5 attribuisce al Ministro degli esteri il potere di rappresentare in ogni momento alle regioni e province autonome «questioni di opportunità politica inerenti le attività di cui ai commi 1 e 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio ... chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del presidente della giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione».

Infine, il comma 6 stabilisce che «In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'art. 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili» (cioè, come ora si dirà, il potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione, la cui disciplina attuativa è appunto contenuta nell'art. 8 della legge «La Loggia»).

2.4. — L'art. 7 della legge «La Loggia» disciplina la «Attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative».

Ai fini del presente ricorso rileva in particolare modo il primo comma il quale — con riferimento a quanto stabilito dal primo comma del nuovo art. 118 Cost. circa l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative — stabilisce che «Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni ammini-

strative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, ...».

2.5. — L'art. 8 della legge n. 131 del 2003 reca norme sulla «Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo».

È noto il dibattito avutosi in dottrina circa il potere sostitutivo affidato al Governo dal revisionato art. 120 della Costituzione: se esso sia limitato alla funzione amministrativa, o se invece esso sia da intendersi come comprensivo di sostituzioni in via normativa, nelle forme di un atto con forza di legge «atipico», operante con presupposti e forme diversi rispetto a quelli dell'art. 77 della Costituzione. Al riguardo l'art. 8 in questione ha optato decisamente per la seconda tesi.

Infatti il primo comma dell'art. 8 stabilisce che «Nei casi e per le finalità previsti dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione ...» — e dopo che sia stato assegnato all'ente interessato un congruo termine per provvedere, che tale termine sia decorso inutilmente, e che l'organo interessato sia stato su ciò sentito — il Consiglio dei ministri «... su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il presidente della giunta regionale della regione interessata al provvedimento».

Il successivo comma 2 dell'art. 8 integra poi la suddetta disciplina con una disposizione particolare (attuativa del quinto comma dell'art. 117 Cost.) secondo cui «Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'art. 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato».

Infine, il comma 4 del medesimo art. 8 disciplina l'ipotesi più particolare in cui, oltre che l'inerzia dell'ente territoriale competente a provvedere (come al comma 1) vi sia anche una situazione di «assoluta urgenza». Recita infatti il quarto comma che «Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che possono chiederne il riesame».

2.6. — Infine, l'art. 10 della legge «La Loggia» reca norme sul «Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie».

Dopo avere disciplinato nei primi quattro commi funzioni ed organizzazione dei «rappresentanti» in questione con esplicito riferimento alle regioni a statuto ordinario (nelle quali la funzione di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie è svolto dal prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo regionale), il quinto comma dell'art. 10 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 d'attuazione». La richiamata lettera *d*) attribuisce al rappresentante dello Stato «l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale».

3. — Così come la disciplina contenuta nel titolo V della parte II della Costituzione non si applica, di massima alle regioni a statuto speciale, lo stesso si deve dire per la legge ordinaria di attuazione di quella disciplina costituzionale: appunto la legge n. 131 del 2003. Ciò sembrerebbe trovare conferma nel primo comma dell'art. 11 di tale legge, dove è stabilito che «Per le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme d'attuazione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2002, n. 3».

Peraltro è noto, altresì, che in base all'art. 10 della appena richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001, e fino a quando gli statuti speciali non saranno stati adeguati alla riforma del titolo V, le nuove norme costituzionali contenute in quest'ultimo si applicano anche alle regioni a statuto speciale «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Ne discende che, così come le disposizioni costituzionali che risultano applicabili in base alla norma di rinvio dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, saranno parimenti applicabili alle regioni a statuto speciale le relative disposizioni attuative contenute nella legge ordinaria n. 131 del 2003.

Non solo. La stessa legge «La Loggia», in molte delle sue disposizioni (anche in quelle dianzi riportate) si riferisce espressamente anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

In conclusione, dunque, è indubbio che la disciplina della legge n. 131 del 2003 risulta essere in parte applicabile anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. Ma nella misura in cui essa lo è, e relativamente alle specifiche disposizioni che si sono in precedenza richiamate, tale legge lede le competenze costituzionalmente spettanti alla Regione autonoma della Sardegna, onde questa la impugna, per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Incostituzionalità delle disposizioni dell'art. 1, commi 4, 5 e 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui al combinato disposto dell'art. 117, comma 3, della Costituzione e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (nonché, per quanto di ragione, di cui all'art. 4 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna); dell'art. 11 della suddetta legge costituzionale n. 3 del 2001; e dell'art. 76 Cost.

1.1. — Con riserva di argomentare più ampiamente le censure in una successiva memoria, veniamo ora a dedurre vizi che inficiano le disposizioni legislative impugnate. A cominciare dalla disciplina contenuta nell'art. 1 della legge «La Loggia».

Come si è già visto, il quarto comma dell'art. 1 contiene una delega al Governo ad adottare dei decreti legislativi che dovrebbero essere «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione». Il primo interrogativo che pone tale disposizione è se abbia una plausibilità ed un senso giuridici parlare di una mera ricognizione fatta con un atto con forza di legge del Governo.

A nostro avviso la risposta all'interrogativo non può che essere negativa. In primo luogo si potrebbe osservare che in tal senso milita già la circostanza che se si trattasse realmente di una mera ricognizione di principi già autonomamente esistenti la delega sarebbe del tutto inutile. Infatti gli atti di esercizio della delega non noverebbero la fonte dei principi da essi «riconosciuti»; né essi sarebbero in grado — diversamente da quello che sembrerebbe lo scopo dichiarato della delega («per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni ...») — di evitare incertezze e contrasti interpretativi fra lo Stato e le regioni. Questo perché — nonostante la procedura «collaborativa» con la quale i principi fossero individuati dal Governo — i legislatori regionali non sarebbero (né avrebbero motivo di sentirsi) vincolati dai principi fondamentali individuati in via «meramente ricognitiva». Quindi — in definitiva — sarebbe sempre codesta ecc.ma Corte costituzionale (soprattutto in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi regionali impugnate dal Governo perché ritenute in contrasto con i principi fondamentali già individuati dal medesimo) a dovere stabilire se il principio esiste e quale ne sia il suo effettivo contenuto precettivo; ovvero, seguendo un'ipotesi ulteriore, ad annullare i principi «individuati» dal Governo, ma in realtà non corrispondenti a principi fondamentali preesistenti.

Del resto, se si trattasse di mera ricognizione di principi esistenti, non c'era bisogno di una delega legislativa, essendo sufficiente un atto del Governo privo di forza di legge.

Il problema nasce soprattutto dal fatto che il carattere meramente «ricognitivo» dei decreti legislativi in questione è assai difficilmente sostenibile, per motivi sia logico-dogmatici, che testuali. I principi, infatti, non sono — se ci si consente l'espressione — «cose» che il Governo potrebbe trovare già belle e fatte «rovistando» nell'ordinamento legislativo. I principi non scritti, infatti, sono sempre ed inevitabilmente il frutto di un'attività ermeneutica che è inevitabilmente intrisa di scelte di valore.

Per di più, nel caso in questione, la predeterminazione dei principi e criteri direttivi cui si dovrebbe attenere il Governo nell'esercizio della delega (i primi contenuti nello stesso comma 4, i secondi nel successivo comma 6 mal si concilia con un'attività meramente ricognitiva, ma implica piuttosto il carattere sostanzialmente legislativo e, quindi, «innovativo» del potere conferito al Governo. Ciò è particolarmente evidente se si considera lo specifico contenuto di alcuni di essi: per esempio, si pensi ai principi della «adeguatezza» o della «proporzionalità» (comma 4), e ad un criterio direttivo quale è quello di «salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (cioè, come diceva in modo meno ambiguo, ma sostanzialmente corrispondente, il testo originario del disegno di La Loggia, «... in modo da richiedere disposizioni applicative regionali»).

Riservandoci (come già detto in precedenza) di ritornare in una successiva memoria su questi aspetti di fondo della problematica evocata dall'art. 1 della legge «La Loggia», in realtà è proprio la «forza di legge» che caratterizza i decreti legislativi delegati in base a Costituzione ciò che osta a considerare i decreti legislativi in questione

come meramente ricognitivi. Nella «forza di legge» che è propria di quei decreti, infatti, è strutturalmente insito un carattere innovativo-creativo che la legge di delegazione non può certo «sterilizzare» (poiché la legge ordinaria non può disporre della «forza di legge», essendo ciò riservato alle fonti costituzionali). Per cui, in definitiva, la formula della «mera ricognizione» impiegata dalla legge impugnata risulta essere in realtà, al di là delle parole, un espediente impiegato per cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali (delega di cui si era inizialmente discusso, subito dopo la riforma del titolo V). Ma si tratta, appunto, di un espediente verbale che non può mutare la sostanza delle cose: la quale porta a dovere riconoscere il carattere inevitabilmente anche innovativo dei decreti legislativi in questione.

1.2. — Sulla base di quanto si è detto in precedenza, si può passare ad indicare sinteticamente quali siano i vizi di incostituzionalità del quarto comma dell'art. 1 della legge n. 131 del 2003.

1.2.1. — La incostituzionalità deriva, in primo luogo, dalla violazione della riserva di legge formale del Parlamento (e per di più di legge approvata in Assemblea).

Infatti, secondo l'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 i progetti di legge che riguardano «le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 ...» (e quindi soprattutto i progetti di legge statale riguardanti i «principi fondamentali») non soltanto debbono essere esaminate dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (di cui al precedente comma 1 dell'art. 11), ma qualora la Commissione che ha svolto l'esame del progetto in sede «referente» non si sia adeguata al parere dato dalla Commissione per le questioni regionali, in tal caso sul progetto «... l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

Tanto basta a dimostrare in modo inequivocabile che la vigente disciplina costituzionale esclude che la individuazione dei principi fondamentali di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. possa costituire oggetto di una delega legislativa, potendo tale individuazione essere fatta solo dal Parlamento.

Ma in ultima istanza si consideri anche che la formulazione dell'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001 («... progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 ...») è tale per cui la riserva di legge formale del Parlamento non può essere esclusa neppure dal riconoscimento di un carattere meramente «ricognitivo» dei decreti legislativi delegati in questione.

1.2.2. — In secondo luogo, la disciplina legislativa impugnata è incostituzionale anche perché viola l'art. 76 della Costituzione. Quest'ultimo, infatti, richiedendo che la legge di delega stabilisca i principi che dovranno guidare e limitare sostanzialmente l'attività del Governo relativamente al contenuto degli emanandi decreti legislativi, rende incongrua e contraddittoria una delega al Governo per la individuazione-determinazione dei principi fondamentali. In altri termini, nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. spetta allo Stato proprio e solo quella parte della legislazione che non può costituzionalmente essere delegata al Governo (F. BASSANINI, *sub* art. 1, commi 2-6, in AA.VV., *La legge «La Loggia»*. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131, MAGGIOLI, Rimini, 2003). E si può anche osservare che — come ha rilevato A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, nel sito internet www.2.unife.it/forumcostituzionale — in questo caso i principi della delega «... (i principi — se così può dirsi — al quadrato), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi, verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza (tanto più se — come nella specie — dovessero riferirsi ad una ventina di materie diverse, fortemente eterogenee l'una dall'altra)».

Quanto poi, in particolare, al principio della «esclusività» (che ha sostituito quello che nel testo originario del disegno di legge *La Loggia* era il principio di «completezza»), se esso ha lo scopo — come viene per lo più affermato — di impedire al Governo di impugnare leggi regionali adducendo la violazione di principi fondamentali diversi da quelli identificati nei decreti legislativi delegati «meramente ricognitivi», ciò costituisce allora, in primo luogo, la dimostrazione che principi come questo non sono in realtà diretti ad indirizzare (né, tanto meno, a limitare) sostanzialmente — come invece dovrebbero — l'attività del Governo volta alla individuazione del contenuto dei principi fondamentali relativi alle varie materie di competenza concorrente.

In secondo luogo, se quello è il significato del principio di «esclusività» (ma quale altro potrebbe essere?), ciò sta a confermare ulteriormente l'impossibilità di attribuire agli emanandi decreti legislativi un carattere «meramente ricognitivo». Infatti, posto che i principi fondamentali esistono (e trovano la loro fonte) al di fuori dei decreti legislativi delegati in questione (appunto solo ricognitivi della loro esistenza), se in concreto una legge regionale violasse un principio fondamentale in realtà esistente, ma non individuato nei decreti legislativi ricognitivi in questione, come potrebbe negarsi al Governo il potere di impugnarlo? Per negarglielo occorrerebbe affermare che i principi fondamentali vigenti (fino all'entrata in vigore delle future leggi con cui — secondo quanto previsto nel primo periodo del quarto comma dell'art. 1 qui impugnato — «il Parlamento definirà i nuovi principi

fondamentali») sono soltanto quelli individuati dai decreti legislativi «meramente ricognitivi»: decreti che dunque, in realtà, non sarebbero «meramente ricognitivi», ma avrebbero invece novato la fonte dei principi fondamentali preesistenti (rendendo inofficiosi quelli non espressamente «riconosciuti» nei decreti medesimi).

1.3. — La incostituzionalità del successivo comma 5 dell'impugnato art. 1 della legge n. 131 del 2003 è conseguente, e comunque strettamente connessa, alla incostituzionalità del comma 4 (e del collegato comma 6) di cui si è trattato in precedenza.

L'oggetto della delega del quinto comma è diverso rispetto all'oggetto della delega del quarto comma: non più i «principi fondamentali» relativi alle materie di competenza concorrente, ma le disposizioni legislative statali «che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione». Identici sono invece gli atti di esercizio della delega («gli stessi decreti legislativi di cui al comma 4»), e comune è il carattere asseritamente di «mera ricognizione» che dovrebbe avere anche la individuazione di queste ultime disposizioni.

Pertanto, valgono anche a proposito della disciplina del comma quinto le considerazioni critiche circa l'implausibilità del preteso carattere meramente ricognitivo dei decreti legislativi delegati di cui al comma quarto (*supra*, n. 1.1.); e valgono in parte anche per il comma quinto le censure già dedotte in relazione al comma quarto: in particolare quelle relative alla mancanza nella legge di delega di principi realmente idonei ad indirizzare e limitare l'esercizio del potere delegato al Governo (*supra*, n. 1.2.2.).

Ma nel caso della delega di cui al quinto comma il vizio relativo alla mancanza di principi e criteri direttivi nella legge di delega è ancora più grave ed evidente.

Infatti, se anche il rinvio — contenuto nel quinto comma — ai «... decreti legislativi di cui al comma 4» potrebbe essere inteso (ma solo implicitamente) come comprensivo dei principi direttivi della delega in esso contenuti, resterebbero però estranei al rinvio i criteri direttivi di cui al comma sesto. Ma in realtà, se anche si potesse ritenere che il rinvio abbraccia pure i criteri direttivi del sesto comma, nel caso della delega del quinto comma il problema del difetto dei principi e criteri direttivi non sarebbe in realtà risolto.

Il vizio insuperabile sta altrove: precisamente nel fatto che i principi e criteri direttivi di cui ai commi quattro e sei riguardano in realtà solo la individuazione dei principi fondamentali di cui al comma 4, ma non riguardano minimamente la individuazione delle «disposizioni» legislative statali di cui al comma 5.

Già si è detto in precedenza come e perché, in relazione alla delega di cui al comma 4, vi sia una grave carenza sostanziale di principi direttivi. Ma, bene o male (più male che bene come si è detto!), almeno formalmente essi sono enunciati nei commi 4 e 6. Viceversa, nel caso della delega contenuta nel comma 5 si ha che: a) il quinto comma tace sui principi e criteri direttivi, né rinvia espressamente a quelli dei commi 4 e 6; b) avendo la delega del comma 5 un oggetto diverso rispetto a quella del comma 4 i principi e criteri direttivi relativi a quest'ultima non possono fungere anche da principi e criteri direttivi per la delega del comma 5.

Si badi che la qui asserita impossibilità di utilizzare i medesimi principi e criteri direttivi in relazione a due distinte deleghe aventi un oggetto diverso si fonda su valutazioni di ordine sostanziale. Il problema non sta tanto, o soltanto, nel fatto che le due deleghe abbiano un oggetto diverso; ma sta invece soprattutto nel fatto che i principi e criteri direttivi di cui ai commi 4 e 6, se pure sono del tutto insoddisfacenti (per i motivi già illustrati) ai fini della delega del quarto comma dell'art. 1, sono del tutto inutilizzabili ai fini della delega del quinto comma.

Infatti è del tutto palese che i principi e criteri direttivi del quarto e quinto comma sono stati scritti pensando esclusivamente alla «ricognizione» dei soli principi fondamentali. Ciò risulta espressamente nella più gran parte dei criteri enunciati dal sesto comma: in particolare lettere a), b) ed e). Ma risulta chiaramente anche per gli altri criteri e principi: basti pensare, ad esempio, ai principi di adeguatezza e di proporzionalità, i quali possono anche avere un senso in relazione alla individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, ma non ne hanno alcuno in relazione alla individuazione di disposizioni legislative statali di dettaglio.

2. — Incostituzionalità dell'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui all'art. 117, comma 3 e comma 5, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; e per violazione delle competenze regionali di cui agli artt. 3, 4 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme d'attuazione.

1.1. — Le nuove norme costituzionali introdotte dalla legge cost. n. 3/2001 — che, come già si è detto, in base all'art. 10 della stessa legge cost. si applicano alla Regione autonoma della Sardegna, fino all'adeguamento del relativo Statuto speciale, in quanto prevedano forme di autonomia più ampie di quelle attualmente assegnate

dallo Statuto medesimo — dispongono che, in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» (art. 117, comma 3), lo Stato abbia la potestà legislativa limitata ai soli principi fondamentali (legislazione concorrente), e che spetti dunque alle regioni quella di dettaglio.

Stabiliscono inoltre che «le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato ...» (art. 117, comma 5).

È evidente che la normativa statale di attuazione del nuovo titolo V avrebbe dovuto tenere conto di entrambe le disposizioni costituzionali appena citate nel dettare la disciplina dei rapporti delle regioni con l'Unione europea nelle materie di competenza delle prime.

Ciò significa che lo Stato poteva e doveva dettare la disciplina procedurale di massima nell'ambito della quale regioni e province autonome possano prendere parte ai processi decisionali di livello comunitario, limitandosi a tracciarne i principi fondamentali, e lasciando invece alla disciplina regionale (o provinciale) gli aspetti di dettaglio di detta partecipazione (che attiene, evidentemente, ai «rapporti ... con l'Unione europea delle regioni» di cui all'art. 117, comma 3, Cost.)

Al contrario, in pretesa attuazione di tali disposizioni, la legge oggi impugnata, all'art. 5, comma 1, detta una disciplina della partecipazione delle regioni alla c.d. fase «ascendente» dei processi decisionali comunitari che non si limita ai principi fondamentali e non lascia alcuno spazio all'intervento di leggi regionali.

Infatti, anche laddove il primo comma dell'art. 5 non disciplina direttamente gli aspetti più specifici di detta partecipazione, esso rimette la loro regolamentazione alle decisioni da assumere in sede di Conferenza Stato-regioni: comunque, la materia è integralmente sottratta alla potestà legislativa regionale, in evidente violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ciò costituisce, già di per sé, motivo di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Per di più, la disciplina della partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni sugli atti normativi comunitari è configurata in modo assai riduttivo rispetto a quanto è imposto dal dettato costituzionale del comma 5 dell'art. 117, ed è dunque illegittima per violazione di tale norma costituzionale.

Quest'ultima, infatti, nel prevedere la diretta partecipazione dei suddetti enti ai processi decisionali comunitari, riconosce il diritto delle regioni di concorrere in modo incisivo ed efficace alla fase «ascendente» dei processi comunitari. Lo Stato deve, dunque, in materia, dettare una disciplina che garantisca realmente una partecipazione effettiva.

La norma impugnata, invece, si limita a disporre che tale partecipazione avvenga nell'ambito delle delegazioni del Governo senza introdurre alcuna ulteriore garanzia.

La disciplina dell'art. 5, comma 1, della legge La Loggia, dunque, viola l'art. 117, comma 5, Cost., poiché la sua formulazione appare prevedere una partecipazione delle regioni scarsamente o per nulla incisiva, comunque non idonea a rappresentare efficacemente le istanze di tali enti; e non assegna alle autonomie territoriali un ruolo di reale rilievo nel processo decisionale.

Non è previsto, infatti, alcun meccanismo atto a garantire una reale consistenza del ruolo delle regioni nell'ambito di dette delegazioni (quali, ad esempio, la previsione di un numero minimo di rappresentanti regionali; o la prescrizione che nelle materie di legislazione regionale esclusiva le delegazioni debbano essere composte di soli rappresentanti regionali).

Resta, cioè, sempre in primo piano la presenza del Governo statale anche per le materie di competenza esclusiva regionale, e la partecipazione di regioni e province autonome avviene soltanto attraverso tale «filtro».

L'art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003 prevede altresì che nelle materie di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. — che in via residuale appartengono alla competenza esclusiva delle regioni ordinarie — il Capo delegazione possa essere anche un presidente di giunta regionale o di provincia autonoma.

Tale previsione appare lesiva delle competenze statutarie della Regione autonoma della Sardegna ed illegittimamente discriminatoria delle autonomie territoriali speciali rispetto a quelle ordinarie, in quanto essa è riferita

soltanto alle materie di competenza esclusiva-residuale delle regioni ordinarie *ex art.* 117, comma 4, Cost. e non anche alle materie che spettano alla legislazione primaria della regione autonoma della Sardegna in base allo statuto speciale approvato con L.C. n. 3 del 26 febbraio 1948.

2.2. — Anche il secondo comma dell'art. 5 impugnato appare costituzionalmente illegittimo per violazione delle norme in rubrica ed, in particolare, del quinto comma dell'art. 117 Cost.

Tale disposizione costituzionale, infatti, nel garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti normativi comunitari implica che tali enti debbano, correlativamente, avere la possibilità di far valere eventuali illegittimità degli atti medesimi davanti agli organi competenti in sede comunitaria (possibilità che i trattati comunitari attribuiscono a ciascuno Stato membro).

Alle regioni e alle province autonome deve quindi essere riconosciuto un canale di accesso alla Corte di giustizia, che consenta loro di agire — tramite il Governo italiano — per l'impugnazione degli atti normativi comunitari.

Del tutto insufficiente è, sul punto, la previsione dell'art. 5, comma 2, della legge n. 131/2003, poiché esso si limita a prevedere la facoltà del Governo di proporre l'azione richiesta dalle regioni.

Tale facoltà è tuttavia rimessa alla più assoluta discrezionalità, per non dire al vero e proprio arbitrio, del Governo.

L'unica possibilità di vincolare il Governo a presentare le istanze regionali davanti alla Corte di giustizia è rimessa alla richiesta della Conferenza Stato-regioni, a maggioranza assoluta delle regioni e province autonome.

È evidente come siffatta previsione sia del tutto inadeguata a garantire l'effettività della «partecipazione» delle regioni e delle province autonome di cui all'art. 117, comma 5, della Costituzione.

La richiesta della maggioranza assoluta vale, infatti, ad escludere sostanzialmente la possibilità di una effettiva incidenza di regioni e province autonome tutte le volte in cui, ad esempio, la materia con riferimento alla quale si pone la questione non sia di competenza di tutte le regioni, ma soltanto di alcune di esse, e quindi tutte le altre non hanno nessun interesse ad imporre al Governo di adire Corte di giustizia CE.

La previsione, in particolare, lede in modo assai grave la regione autonoma della Sardegna e gli altri enti territoriali dotati di autonomia speciale, poiché questi, essendo dotati di competenze legislative, sia esclusive che concorrenti, anche in materie che non spettano invece alle regioni ordinarie, potrebbero trovarsi in tali ambiti, in netta «minoranza» all'interno della Conferenza Stato-regione, e, dunque, senza alcuna possibilità di vincolare il Governo all'azione in sede comunitaria.

In tali ipotesi, gli enti in parola si troverebbero sforniti di qualunque strumento di «partecipazione» in sede di giustizia comunitaria, dovendosi rimettere totalmente all'arbitrio del Governo.

Ciò costituisce una evidente violazione delle competenze provinciali e delle norme costituzionali indicate in rubrica.

3. — Incostituzionalità dell'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui all'art. 117, comma 3 e comma 9, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; e per violazione delle competenze regionali di cui agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme d'attuazione.

3.1. — Come si è ricordato nell'illustrazione del precedente motivo, il terzo comma dell'attuale art. 117 Cost. affida alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni la materia di «rapporti internazionali ... delle regioni»: lo Stato deve, cioè, limitarsi alla fissazione di principi fondamentali della materia, senza disciplinarla *in toto*, ma lasciando alle regioni la determinazione della disciplina di dettaglio.

Il nono comma aggiunge, inoltre, che «nelle materie di sua competenza la regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

La lettura sistematica delle due disposizioni rende evidente che la legge statale di cui al comma 9, per la disciplina dei casi e delle forme nei quali le regioni possono procedere alla stipula di accordi o intese, dovrà limitarsi a dettare norme di principio, che lascino il dovuto margine alla regione per la propria disciplina.

Sotto tale profilo, l'art. 6 della legge n. 131/2003 appare radicalmente illegittimo, in quanto pretende invece di dettare una disciplina specifica, compiuta ed analitica, sul tema dei rapporti internazionali delle regioni.

Peraltro, anche a voler accedere ad una diversa interpretazione della relazione tra i due commi appena richiamati, ritenendo che il contenuto del comma 9 sia derogatorio rispetto a quanto previsto dal comma 3 del mede-

simo articolo, e che, dunque, esso valga a riservare integralmente allo Stato la disciplina dei «casi» e delle «forme» degli accordi e delle intese in questione, è evidente che tale deroga — in quanto tale — non può che essere di stretta interpretazione.

La disciplina statale di dettaglio, dunque, non potrebbe riguardare altro che i «casi» e le «forme» degli accordi e non potrebbe certamente coinvolgere altri aspetti. In particolare, essa non potrebbe creare strumenti di ingerenza statale nel merito degli accordi stessi.

L'art. 6 della legge n. 131/2003, invece, va ben oltre tali limiti, disponendo una serie di limitazioni sostanziali all'esercizio del potere delle regioni di stipulare accordi e intese che finiscono per snaturarlo totalmente, svuotandolo sostanzialmente di qualsiasi significato, e giungendo ad eliminare del tutto qualsiasi portata innovativa del comma 9 dell'art. 117, introdotto dalla recente riforma costituzionale.

Se, infatti, si può riconoscere, nell'ambito di tale ricostruzione, che la legge statale possa limitare i tipi di accordi che le regioni possono concludere con altri Stati (i «casi») e che ne possa fissare alcune regole procedurali (le «forme»: v. la tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio, o l'esigenza che gli accordi stipulati ricevano pubblicità), appare, invece, radicalmente inconciliabile con la disciplina dell'art. 117 Cost., commi 3 e 9, la previsione da parte dell'articolo impugnato di un forte potere di ingerenza nel merito da parte dello Stato, che si concreta in una serie di istituti volti a eliminare sostanzialmente il potere di decisione regionale nei casi previsti.

In particolare, si fa riferimento: alla possibilità, per il Ministero degli affari esteri, di dettare principi e criteri direttivi che la regione dovrebbe seguire nella conduzione dei negoziati (art. 6, comma 3); al necessario coinvolgimento dello Stato nell'ambito di tutto lo svolgimento dei negoziati, nel caso in cui questi si svolgano all'estero, attraverso l'imposizione della «collaborazione» con le rappresentanze diplomatiche ed i competenti uffici consolari italiani (art. 6, comma 3); alla necessità che il Ministero degli esteri accerti preventivamente l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo (art. 6, comma 3); alla possibilità che siano prospettate dal Governo questioni di opportunità politica sull'accordo, in qualsiasi momento (e, dunque, anche successivamente alla sua stipula) e che in caso di dissenso la decisione spetti esclusivamente al Consiglio dei ministri (art. 6, comma 5).

Si tratta di una serie di previsioni le quali, come è evidente, singolarmente e soprattutto nel loro complesso, finiscono per svuotare completamente di significato il potere astrattamente riconosciuto alle regioni e alle province autonome di procedere alla stipula degli accordi nei «casi» indicati dallo stesso art. 6, comma 3, della legge La Loggia. Tutti casi, naturalmente, in cui non vengono in rilievo scelte fondamentali di politica estera (che, del resto, sono riservate allo Stato, *ex art.* 117, comma 2, lettera *a*), ma soltanto decisioni di rilievo esclusivamente locale o di importanza marginale: accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali già entrati in vigore; accordi di natura tecnica-amministrativa; accordi programmatici per favorire il proprio sviluppo economico, sociale, culturale, ecc.

Dunque, le suddette disposizioni dell'art. 6, comma 3, della legge impugnata sono illegittime per violazione delle norme costituzionali indicate in rubrica.

3.2. — Analoghi rilievi possono essere fatti anche con riguardo alla previsione, sempre contenuta nel comma 3, che per la stipula dell'accordo sia necessaria l'attribuzione da parte del Ministro degli affari esteri dei pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969, pena la nullità dell'accordo stesso.

Si tratta di una ulteriore prescrizione volta a limitare illegittimamente i poteri delle regioni e delle province autonome, consentendo una ingerenza dello Stato nel merito dell'accordo, in violazione della nuova normativa costituzionale in materia.

A tale scopo la legge impugnata ha utilizzato un istituto, quello dell'attribuzione dei pieni poteri, del tutto incongruente con il tema degli accordi stipulati dalla regioni e dalle province autonome.

I pieni poteri del firmatario sono, infatti, richiesti dal diritto internazionale esclusivamente per i trattati tra Stati, perché questi possano dirsi vincolanti per gli Stati stessi (v. artt. 1, 3 e 7 della Convenzione di Vienna adottata il 23 maggio 1969 e ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112).

Gli accordi conclusi ai sensi dell'art. 117, comma 9, Cost., invece, non sono, ovviamente, dei «trattati» tra Stati, poiché il soggetto che li stipula non è lo Stato, ma la regione o la provincia autonoma. Né, come tali, essi vincolano lo Stato, ma soltanto l'ente che lo ha sottoscritto (non rientrando tali accordi tra quelli in grado di costituire un limite alla legislazione interna *ex art.* 117, comma 1, Cost., che possono essere soltanto i trattati ratificati *ex art.* 80 Cost., in quanto solo questi ultimi possono comportare «modificazioni di leggi» e, dunque, *a fortiori* vincoli al legislatore futuro).

È, quindi, del tutto priva di significato la previsione dell'art. 6, comma 3, della legge impugnata, secondo la quale è necessario, a pena di nullità, il conferimento dei pieni poteri per la stipula di detti accordi.

Si tratta soltanto di un ulteriore meccanismo di ingerenza dello Stato nel merito degli accordi stipulati dagli enti territoriali, nei casi ad essi consentiti.

Tale norma, dunque, come le altre di cui si è detto sopra, deve essere dichiarate costituzionalmente illegittima per violazione delle competenze regionali di cui alle norme in rubrica.

4. — Incostituzionalità delle disposizioni impugnate dell'art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui al combinato disposto dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (nonché, per quanto di ragione, di cui agli articoli 3, 4, 5 e 6 dello Statuto speciale per la Sardegna e relative norme d'attuazione).

La disciplina dell'art. 7 impugnato è incostituzionale, per violazione delle disposizioni dello Statuto speciale appena citate e del principio dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti l'applicazione anche alla Regione ricorrente della suddetta disciplina dell'art. 7 (e dello stesso art. 118 della Costituzione) comporterebbe una riduzione della sua autonomia amministrativa, stante che, in virtù della clausola dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la riforma del titolo V ha comunque comportato un aumento delle competenze della regione ricorrente (delle sue competenze legislative e parallelamente, in base all'art. 6 dello Statuto speciale, anche delle sue competenze amministrative), risulta impropria e pericolosa per le competenze della regione la formula impiegata nel primo periodo del primo comma dell'art. 7 circa il «conferimento» delle funzioni amministrative. Ivi infatti, è scritta che lo Stato e le regioni «provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, ...».

Orbene, in molti casi le funzioni amministrative statali che, in base alla riforma del titolo V ed all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono passate nella «titolarità» della regione ricorrente sono però di fatto, ancora «esercitate» dallo Stato. In questi casi, allora, l'ambigua formulazione della impugnata disposizione del primo periodo del comma 1 dell'art. 7 consentirebbe allo Stato di «conferire» ad altri enti funzioni amministrative ormai di competenza regionale, di cui esso non è più titolare, ma che di fatto ancora «esercitava» alla data di entrata in vigore della legge La Loggia.

Ne deriva la incostituzionalità della impugnata disposizione, nella parte in cui si riferisce all'esercizio anziché alla titolarità delle funzioni, salva la possibilità di una interpretazione adeguatrice da parte di codesta ecc.ma Corte.

5. — Incostituzionalità delle disposizioni impugnate dell'art. 8, commi da 1 a 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui al combinato disposto dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; nonché, per quanto di ragione, di cui agli articoli 3, 4, 5 e 56 dello Statuto speciale per la Sardegna, e relative norme d'attuazione (spec. art. 6 - comma 3, d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348); e degli articoli 70 e 77 della Costituzione.

5.1. — Mentre sino ad oggi il potere sostitutivo del Governo, sulla base appunto della giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, era circoscritto alle sole funzioni amministrative delle regioni e province autonome, l'art. 8 della legge La Loggia — attuando in modo scorretto l'art. 120, comma 2, della Costituzione — a quanto pare riconfigura il potere sostitutivo del Governo estendendolo anche alle funzioni normative-legislative delle Regioni gravemente lesivo delle competenze della regione ricorrente.

5.2. — Presupposto della presente impugnazione dell'art. 8 della legge La Loggia è dunque che il secondo comma dell'art. 120 della Costituzione attribuisca al Governo un potere sostitutivo limitato alle sole funzioni amministrative delle regioni. Del resto, se così non fosse, in base al principio dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, alla regione autonoma ricorrente non potrebbe applicarsi né la disciplina del secondo comma dell'art. 120 Cost., né — conseguentemente — quella dell'art. 8 della legge qui impugnata. In tal caso, infatti, la nuova disciplina del potere sostitutivo stabilita dall'art. 120 della Costituzione — ampliando il potere di controllo sostitutivo del Governo, che prima si esercitava solo in relazione alle funzioni amministrative — restringerebbe l'autonomia della regione ricorrente, anziché ampliarla come richiede appunto l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 perché le nuove disposizioni del titolo V possano applicarsi anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Balzano.

5.3. — Com'è noto, è dibattuto in dottrina se il potere sostitutivo ex art. 120 Cost. sia circoscritto alla funzione amministrativa od invece estesa anche a quella legislativa (da ultimo ampie indicazioni al riguardo in G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*. Prime note, pubblicato nel sito

internet www.associazionedeicostituzionalisti.it; cui *adde*, a favore della prima tesi, V. CERULLI IRELLI, *sub* art. 8, in AA.VV., *La legge «La Loggia»* cit.). Tuttavia, ad avviso della regione ricorrente sono del tutto prevalenti le ragioni che militano nel primo senso.

In sintesi, tali ragioni sono:

a) il fatto che la disposizione costituzionale attribuisca il potere sostitutivo al Governo (anziché allo Stato, come sarebbe stato necessario ove si fosse trattato di un potere sostitutivo concernente anche la funzione legislativa);

b) il fatto che la disposizione costituzionale accomuna, come enti soggetti al potere sostitutivo, le regioni agli enti locali, questi ultimi privi di funzioni legislative, senza operare alcuna distinzione neppure sotto il profilo procedimentale (che pure sarebbe stata necessaria ove realmente il potere sostitutivo riguardasse non solo le funzioni amministrative di tutti gli enti nominati dalla disposizione in questione, ma anche le funzioni legislative delle regioni);

c) il fatto che il quinto comma dell'art. 117 prevede espressamente un potere sostitutivo di natura normativa in relazione all'inadempimento di obblighi internazionali e comunitari da parte delle regioni e delle province autonome, per cui, se realmente il potere sostitutivo in questione riguardasse anche la funzione legislativa, la relativa disposizione dell'art. 120 Cost. sarebbe *inutiliter* data nella parte in cui pone a presupposto dell'esercizio del potere del Governo il caso del «mancato rispetto delle norme internazionali o della normativa comunitaria»;

d) infine, ma soprattutto, il fatto che, da un lato, il riconoscere allo Stato (e per esso al Governo — sia pure transitoriamente — tramite lo strumento del decreto-legge) il potere di sostituirsi al legislatore regionale significherebbe alterare profondamente il nuovo sistema costituzionale delle fonti, attribuendo allo Stato (sia pure in via sostitutiva) un'ulteriore competenza legislativa generale ed innominata che il nuovo art. 117 Cost. non sembra consentire; d'altro canto, come è stato recentemente sottolineato dalla dottrina (G. SCACCIA, *op. cit.*), la doppia negazione presente nell'*incipit* degli articoli 76 e 77 Cost. sta invece a ribadire l'eccezionalità della attribuzione di funzioni legislative al Governo, al quale l'interprete può riconoscere tali funzioni solo in presenza di una espressa ed inequivoca attribuzione fatta da una norma costituzionale, quale certamente non dato è di rinvenire nel novellato art. 120 della Costituzione.

5.4. — Ciò detto, e venendo all'impugnato art. 8 della legge La Loggia, se (come sembra) i «provvedimenti normativi necessari» adottabili dal Governo nelle due ipotesi di cui ai commi 1 e 4 hanno natura di atti di norma primaria, si dovrebbe allora trattare di atti con forza di legge del Governo assimilabili (ma solo in parte, come si vedrà) ai decreti-legge: in tal senso, invero, depone anche l'assonanza del *nomen* con i «provvedimenti provvisori con forza di legge» previsti appunto dall'art. 77 della Costituzione.

Ma, in tal caso, la disciplina legislativa impugnata — nella parte in cui essa consente al Governo di adottare, nell'esercizio del potere sostitutivo, atti con forza di legge — è palesemente incostituzionale e gravemente lesiva delle competenze costituzionali della regione autonoma ricorrente.

Passiamo quindi ad individuare sinteticamente i principali motivi della incostituzionalità della disciplina in questione.

In primo luogo è da ribadire il pacifico insegnamento della dottrina e della giurisprudenza secondo cui, nel sistema costituzionale delle fonti, gli atti con forza di legge sono un numero chiuso, essendo essi soltanto quelli espressamente e tassativamente previsti da apposite norme costituzionali. Una legge ordinaria, quale è quella qui impugnata, non può validamente istituire una nuova fonte primaria, quale sarebbe il provvedimento con forza di legge di cui all'impugnato art. 8: un provvedimento che, per vari aspetti di cui ora si dirà, è anche non assimilabile al decreto-legge di cui all'art. 77 della Costituzione. Già per questo, dunque la impugnata disciplina dell'art. 8 è incostituzionale.

Come si è detto, inoltre, l'atto normativo del Governo configurato dall'art. 8 si discosta per aspetti essenziali dal decreto-legge *ex* art. 77 della Costituzione. Infatti, nel caso dell'intervento sostitutivo del primo comma dell'art. 8 il provvedimento interviene solo a conclusione di un complesso procedimento preparatorio, che vede una messa in mora del soggetto inattivo, la fissazione di un termine per l'adozione dell'atto dovuto, l'audizione dell'ente inadempiente, ecc.: una procedura che, peraltro, è palesemente incompatibile con la situazione di straordinaria necessità ed urgenza, e quindi di indifferibilità del provvedere, che è invece l'essenziale presupposto per adozione del decreto-legge ai sensi dell'art. 77 della Costituzione.

Del pari non conforme al modello del decreto-legge, ed al suo regime giuridico, è pure l'intervento sostitutivo nel caso di «assoluta urgenza» di cui al comma 4 dell'art. 8, nei quali viene meno la procedura preparatoria del comma 1. In questo caso, infatti, oltre ad esservi un' differenza nella definizione del presupposto richiesto — dall'art. 77 Cost. («casi straordinari di necessità e di urgenza»), soprattutto si ha che nella fase del procedimento

successiva all'adozione del provvedimento sostitutivo viene inserita (accanto ed in aggiunta alla conversione in legge, se il provvedimento in questione deve essere in qualche modo assimilato al decreto-legge) la «immediata comunicazione» del medesimo provvedimento «alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, ..., che possono chiederne il riesame» (meccanismo procedurale, questo, che ricalca fedelmente quello dell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, onde si dovrebbe ritenere applicabile anche la disciplina del riesame contenuta nell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Dunque, la disciplina legislativa impugnata non soltanto sembra pretendere di istituire un nuovo tipo di atto con forza di legge del Governo, non previsto dalla Costituzione; ma per di più lo ha configurato in modo assai diverso, sia per quanto riguarda i presupposti, sia per quanto riguarda la procedura di «conversione», dal modello del decreto-legge di cui all'art. 77 della Costituzione. In tal modo la disciplina dell'art. 8 della legge La Loggia, attribuendo al Governo (sia pure in via sostitutiva) un siffatto potere «legislativo» su materie innominate, si risolve in un'autorizzazione permanente per il medesimo Governo a derogare agli elenchi di materie dell'art. 117 Cost. ed in uno svuotamento della garanzia delle competenze legislative regionali e provinciali che ivi è stabilita.

Di qui la incostituzionalità della disciplina legislativa impugnata, salvo una interpretazione adeguatrice di codesta ecc.ma Corte, che valga ad escludere la possibilità che il Governo utilizzi l'art. 8 per adottare anche provvedimenti normativi con forza di legge, incidenti sulle competenze legislative della regione ricorrente.

5.5. — Infine, la disciplina dell'art. 8 è per certi particolari ed ulteriori aspetti comunque incostituzionale, anche qualora si escludesse che i provvedimenti sostitutivi ivi contemplati possano avere efficacia legislativa.

5.5.1. — Va particolarmente censurato il comma 2 dell'art. 8 per la sua incompatibilità con la disciplina speciale della «inadempienza comunitaria» che è stabilita — per la Regione autonoma della Sardegna — dalle citate norme d'attuazione dell'art. 6 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348: norme d'attuazione che (secondo il costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte) non possono essere abrogate né derogate dalla legge ordinaria, ma solo attraverso la speciale procedura collaborativa dell'art. 56 dello statuto speciale.

Fra l'altro, la disciplina dell'art. 6 del d.P.R. n. 348 del 1979 prevede il necessario parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che non è invece richiesto dal secondo comma dell'impugnato art. 8. Il rilevato contrasto del secondo comma dell'art. 8 della legge impugnata con le norme d'attuazione dello Statuto speciale comporta la violazione dell'art. 56 dello statuto medesimo.

6. — Incostituzionalità dell'art. 10, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, per violazione delle competenze regionali di cui allo statuto speciale per la Regione Sardegna e, in particolare, all'art. 56, nonché delle relative norme di attuazione.

Per le argomentazioni precedentemente svolte, e con riserva di più diffuse successive considerazioni, si eccepisce l'incostituzionalità per violazione dell'art. 56 dello Statuto sardo e delle relative norme di attuazione, dell'art. 10, comma 5 della legge n. 131/2003 concernente l'attribuzione al rappresentante dello Stato (scil.: agli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti ...) dell'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare incostituzionali, in parte qua, le disposizioni indicate in epigrafe della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Roma-Cagliari, addì 5 agosto 2003.

PROF. AVV. Sergio PANUNZIO - AVV. Graziano CAMPUS

03C0947

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 agosto 2003
(della Regione autonoma Valle D'Aosta)*

Costituzione e leggi costituzionali - Riforma del titolo V della parte II della Costituzione - Legge di attuazione (c.d. legge «La Loggia») - Delega legislativa al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente - Prevista possibilità che gli emanandi decreti legislativi contengano anche disposizioni innovative dei principi fondamentali o riferite a norme vigenti non aventi natura di principio - Non prevista partecipazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali in composizione integrata alla procedura di ricognizione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia regionale e dei principi dello statuto speciale - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa statale - Conferimento al Governo di delega in materia riservata a delibera assembleare.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 1, comma 4.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; legge costituzionale [8, *recte*:] 18 ottobre 2001, n. 3, art. 11, commi 1 e 2; Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

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 le 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 prevista dagli statuti - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata estensione delle competenze del Presidente della Commissione di coordinamento oltre i limiti previsti dallo statuto speciale - Violazione del principio che attribuisce al Presidente della Giunta regionale le funzioni altrove spettanti al Prefetto - Contrasto con le norme statutarie e di attuazione.

- Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 10, comma 5.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 44 e 48-*bis*; decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, art. 4.

Ricorso della Regione autonoma Valle D'Aosta, in persona dell'on. presidente della Giunta regionale, signor Carlo Perrin, autorizzato con delibera della giunta regionale n. 2935 del 4 agosto 2003, rappresentato e difeso in virtù di procura *ad litem* autenticata dal Notaio dott. Ottavio Bastrenta di Aosta del 6 agosto, rep. 16.635, dall'avv. prof. Gustavo Romanelli, e presso lo studio del medesimo elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria, n. 5;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona dell'on. Presidente del Consiglio *pro tempore*, domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi, nonché presso l'Avvocatura generale dello Stato, via dei Portoghesi n. 12, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 5 giugno 2003, n. 131, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 132 del 10 giugno 2003 recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

La Regione autonoma Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, espone quanto segue.

Premesso in fatto

La legge 5 giugno 2003, n. 131 è stata adottata al fine di adeguare, per la parte di competenza statale, l'ordinamento della Repubblica alle nuove norme costituzionali che hanno modificato il titolo V della Costituzione.

Nell'ambito di tale disciplina, sono state adottate alcune disposizioni che trascendono dalle finalità in questione, e si pongono in contrasto con prerogative regionali, con illegittima compressione della competenza normativa regionale, e comunque delle prerogative e peculiarità della Regione autonoma Valle d'Aosta, quali garantite e riconosciute dal suo Statuto di autonomia speciale, di cui alla legge costituzionale n. 26 febbraio 1948, n. 4.

In particolare, l'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede che «In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai

principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni» sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare ».

L'art. 10, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede 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». Le funzioni di cui all'art. 10, comma 2, lett. *d*), consistono nella «esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale».

Della suddetta legge si chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi:

IN DIRITTO

1. — Motivo - Violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e art. 11, comma 1 e comma 2, legge costituzionale 8 ottobre 2001, n. 3, nonché per violazione dei principi dello, statuto della Regione Autonoma della Valle D'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

La disciplina testè richiamata è gravemente lesiva delle attribuzioni della Regione autonoma Valle d'Aosta ed è illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e art. 11, comma 1 e comma 2, legge costituzionale 8 ottobre 2001, n. 3, nonché per violazione dei principi dello Statuto della Regione Autonoma della Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

In particolare, per quanto concerne l'articolo 1, comma 4, la Regione ricorrente rileva come esso consenta al Governo di individuare nuovi principi nell'ambito dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega concessa e persino di dettare disposizioni che non siano di principio: il legislatore statale non esclude, ma prevede come concreta possibilità, che il Governo, nell'attuazione della delega, possa adottare, sia pure con la complessa procedura prevista dalla norma in questione, oltre a norme di principio, anche «disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale». Per di più esso non prevede che alla complessa procedura di ricognizione partecipi la Commissione parlamentare per le questioni regionali, come integrata ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge costituzionale n. 3 del 2001. È appena il caso di evidenziare come la illegittimità della disposizione venga ad essere integrata, ancorché essa faccia riferimento (soltanto) alla possibilità che il Governo trascenda dall'adozione di norme di principio, senza prevedere la necessità che l'azione di legislazione delegata si spinga in concreto a tale livello di compressione della sfera di autonomia regionale. Ma è la semplice astratta previsione della possibilità di comprimere a tal punto la sfera di competenza regionale che integra una violazione attuale dei limiti costituzionali del potere normativo statale. Né l'illegittimità è in alcun modo esclusa dalla previsione di un obbligo di motivazione.

Nessun dubbio, infatti, sussiste circa limite che il legislatore statale incontra, nell'ambito in questione: allo Stato è riservata esclusivamente la determinazione delle norme di principio, come, del resto, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha avuto modo di espressamente ribadire con la decisione 26 giugno 2002, n. 282: «La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina».

D'altronde, la norma impugnata attribuisce una delega legislativa al Governo in materia riservata a delibera assembleare dall'art. 11, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che, infatti, prevede che «Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

2. — Motivo - Violazione dello statuto di autonomia speciale della Valle d'Aosta, di cui alla legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, ed in particolare dei suoi artt. 44 e 48-bis e dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545.

Illegittima appare poi la previsione dell'articolo 10, comma 5, lì dove con formula ambigua, nelle regioni a statuto speciale, rimette le rilevanti funzioni di rappresentante dello Stato, di cui alla lettera b) del precedente comma 2 del medesimo articolo 10, agli «organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti».

Se ed in quanto tale disciplina intenda estendere le competenze della presidente della commissione di coordinamento al di là di limiti previsti dallo statuto, essa costituisce una violazione del principio che attribuisce al presidente della Giunta regionale le competenze di rappresentante del governo: le peculiarità dell'ordinamento valdostano sul punto sono state recentemente evidenziate dalla giurisprudenza di codesta, eccellentissima Corte, con la sentenza n. 38 del 5 febbraio 2003. E con la decisione 30 luglio 1993, n. 360, codesta Corte puntualizzò come sia «estranea all'ordinamento dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta la figura del commissario del Governo».

Tale specifica peculiarità dell'ordinamento valdostano, risale all'art. 4, comma 1 d.l. lgt. 7 settembre 1945 n. 545 sull'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, che attribui le funzioni prefettizie al Presidente del Consiglio della Valle («Il Presidente del Consiglio della Valle esegue le deliberazioni del Consiglio ed ha la rappresentanza della Valle. Ad esso spettano tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto, in quanto non rientrino nelle competenze del Consiglio della Valle»), cui poi, in base all'entrata in vigore dello statuto di autonomia speciale, è subentrato il presidente della giunta regionale. Il principio in questione è stato peraltro ribadito nell'art. 44 dello stesso statuto di autonomia speciale, e poi nell'art. 16 legge 6 dicembre 1971 n. 1065, sull'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta (ora art. 15 legge 26 novembre 1981 n. 690) e dagli artt. 10, 14, 58 e 70 della legge 16 maggio 1978 n. 196, che reca le norme di attuazione dello Statuto valdostano. È incidentalmente da dire che anche la dottrina che ha ritenuto la non perfetta coincidenza della formula adottata dall'art. 44 dello statuto e di quella dell'art. 4 del menzionato decreto legislativo 7 settembre 1945 n. 545, ha comunque sostenuto che «circa l'esercizio delle funzioni prefettizie è da ritenere ancora vigente» tale ultima disposizione (così: MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* t. 2, Padova, 1976, 814). E, d'altra parte, al decreto legislativo 7 settembre 1945 n. 545 il legislatore statale ha poi riconosciuto una resistenza rinforzata rispetto alle modifiche, con l'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), che ha incluso le norme di trasferimento di funzioni alla Regione Valle d'Aosta in esso contenute fra le norme che possono essere modificate soltanto con il procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto di autonomia speciale.

P. Q. M.

Si chiede, piaccia all'ecc.ma Corte dichiarare costituzionalmente illegittima la legge 5 giugno 2003, n. 131, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», ed in particolare i suoi articoli:

1, comma 4, per violazione dell'art. 117 Cost., nonché per violazione dell'art. 11, comma 1 e comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

10, comma 5, per violazione dello, statuto di autonomia speciale della Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, ed in particolare dei suoi artt. 44 e 48-bis e dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545;

Con ogni provvedimento consequenziale.

Roma, addì 6 agosto 2003

AVV. PROF. GUSTAVO ROMANELLI

03C0948

N. 63

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositata in cancelleria il 14 agosto 2003
(del Commissario dello Stato per la Regione siciliana)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione siciliana - Somme impegnate nel 2002 a fini di vigilanza venatoria - Possibilità di utilizzazione per le medesime finalità nell'esercizio finanziario 2003 - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata violazione del principio dell'annualità del bilancio e delle spese da esso autorizzate - Assenza di situazioni giustificative della norma censurata - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 1.
- Costituzione, artt. 81 e 97.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione siciliana - Prevista possibilità di mutamento della destinazione d'uso degli immobili ovunque realizzati, anche in verde agricolo, senza alcun limite e prescrizione - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata interferenza indebita della Regione in materia penale - Vanificazione delle scelte delle amministrazioni locali in sede di pianificazione e gestione del territorio - Incidenza sulla tutela dell'ambiente.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 9.
- Costituzione, art. 9;
- Statuto speciale della Regione Sicilia, artt. 14 e 17.

Impiego pubblico - Norme della Regione siciliana - Omogeneità di trattamento economico e normativo fra dipendenti regionali e dipendenti degli enti vigilati dalla Regione - Deroga in favore dei dipendenti dell'IRCAC (Istituto regionale per il credito alle cooperative) e della CRIAS (Cassa regionale per il credito alle imprese artigiane) - Ricorso del Commissario dello Stato - Denunciata disparità di trattamento rispetto alla generalità dei dipendenti regionali - Incidenza sul buon andamento della pubblica amministrazione - Mancata copertura del maggior onere finanziario derivante dalla norma censurata.

- Delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 luglio 2003 (disegno di legge n. 634/A), art. 13, sostitutivo dell'art. 55, comma 7, della legge regionale 30 aprile 1999, n. 10.
- Costituzione, artt. 3, 81 e 97.

L'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 30 luglio 2003 ha approvato il disegno di legge n. 634/A dal titolo «Norme finanziarie e disposizioni in materia di razionalizzazione dei servizi e per la gestione del territorio» pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto Speciale, il 2 agosto 2003.

Il provvedimento legislativo, che nel testo elaborato per l'aula dalle competenti commissioni permanenti consisteva di un solo articolo, secondo cui il tennine previsto dall'art. 17 della recente, l.r. n. 4/2003 per la presentazione delle domande di definizione delle pratiche di concessione edilizia in sanatoria ex l.r. n. 37/1985 e legge n. 724/1994 veniva riaperto sino al 31 dicembre 2003, è stato trasformato durante la discussione assembleare, a seguito dell'approvazione di numerosi emendamenti, in un contenitore in cui sono confluite disposizioni non attinenti alla materia oggetto di originaria disciplina bensì vertenti sui più disparati ambiti di intervento regionale quali per citare ad esempio soltanto alcuni, la classificazione delle carcasse bovine, il regime giuridico di parte del personale degli enti locali, l'inquadramento dei dirigenti medici del servizio sanitario regionale etc.

Verosimilmente l'eterogeneità delle materie trattate e il ristretto lasso di tempo disponibile prima del rinvio dei lavori parlamentari per la pausa estiva non hanno consentito all'Assemblea regionale l'approfondimento e la ponderazione necessari, nonché l'esposizione delle eventuali ragioni poste a fondamento di talune disposizioni che danno adito a censure di illegittimità costituzionale.

Gli articoli 1, 9 e 13 sono, infatti, oggetto di rilievi di ordine costituzionale per le motivazioni che di seguito si espongono.

L'art. 1 testualmente recita:

«Vigilanza venatoria) 1. Le somme impegnate nell'esercizio finanziario 2002 ai sensi dell'art. 17 della legge regionale 23 dicembre 2002, n. 23, per le finalità di cui all'articolo 44 della legge regionale 1° settembre 1997, n. 33 (U.P.B. 2.2.13.2 capitolo 143311) possono essere utilizzate per le medesime finalità nell'esercizio finanziario 2003».

La disposizione sostanzialmente consente l'utilizzo nell'esercizio in corso di somme (2-583 migliaia di euro) già impegnate regolarmente nell'anno precedente. È, pertanto, evidente ed incontestabile la violazione del principio costituzionale dell'annualità del bilancio, e delle spese dallo stesso autorizzate, posto, tra l'altro a garanzia del corretto e trasparente utilizzo delle risorse pubbliche. Peraltro, né durante il dibattito parlamentare sono state espresse le particolari ragioni che sorreggono la scelta del legislatore di introdurre una deroga a tale principio, né, tantomeno, dai chiarimenti forniti dall'Amministrazione regionale, ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 488/1969, emergono situazioni eccezionali e specifiche che in astratto potrebbero giustificare l'adozione della norma *de qua* (all. 1).

La disposizione censurata, inoltre, nell'infrangere un principio generale dell'ordinamento contabile innegabilmente ingenera refluenze negative sul buon andamento della pubblica amministrazione ponendosi così in contrasto anche con il dettato dell'art. 97 Cost.

L'art. 9, frutto di un emendamento approvato in aula senza alcuna approfondita discussione e ponderato esame, il cui testo di seguito si riporta, si pone in contrasto con gli articoli 9 e 97 della Costituzione.

«(Contenimento del consumo di nuovo territorio). Alla fine del comma 2 dell'art. 18, della legge regionale 16 aprile 2003, n. 4, sono aggiunte le seguenti parole «o altresì con la variazione della destinazione d'uso di tutti i volumi regolarmente realizzati anche in verde agricolo sia per favorire l'insediamento di attività produttive sia per fini abitativi».

In buona sostanza con la norma testè approvata si consente *ad libitum* del soggetto richiedente la possibilità di variare la destinazione d'uso degli immobili ovunque realizzati, anche in verde agricolo, con indici di edificabilità diversi a secondo della tipologia originariamente autorizzata.

Ne consegue la possibilità di sanare, peraltro senza alcun onere, costruzioni edificate in difformità alla vigente normativa urbanistica evitando di incorrere nelle previste sanzioni penali di cui al combinato disposto degli articoli 7, 8 e 20 della legge n. 47/1985 lettere a) e b).

La disposizione *de qua* invero rappresenta una indebita interferenza in materia penale, ritenuta più volte illegittima da codesta, ecc.ma Corte (*ex plurimis* sentenza n. 179/1986) atteso che consente tout court il mutamento della destinazione d'uso, anche nell'ipotesi in cui implichi la variazione degli standards urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, fattispecie questa sanzionata penalmente dal cennato art. 8 legge n. 47/1985.

La norma censurata inoltre, consentendo a regime la possibilità di variare senza alcun limite e prescrizione, la destinazione d'uso degli immobili mina alle fondamenta l'ordinata pianificazione e gestione del territorio che costituisce il diritto - dovere di ogni comunità locali per tutelare l'ambiente in cui vive ed opera.

Dalla previsione in questione verrebbero infatti vanificate le scelte operate dall'amministrazione locale di destinare determinate aree del proprio territorio ad uso abitativo ed altre alle attività industriali ed artigianali, peraltro dotandole delle necessarie opere di urbanizzazione ed infrastrutture, e trasformate le aree rurali, peraltro già pesantemente interessate in Sicilia dal fenomeno dell'edilizia abusiva, in indifferenziate aree residenziali con l'innegabile devastante refluenza sull'ambiente, che l'art. 9 della Costituzione impone di salvaguardare.

L'articolo 13, che si trascrive, infine configura palese violazione degli articoli 3, 97 e 81 della Costituzione.

«(Disposizioni per il personale degli enti) 1. Il comma 7 dell'articolo 55 della legge regionale 30 aprile 1999, n. 10, è sostituito con il seguente: «7. Le disposizioni previste dall'articolo 31 della legge regionale 7 marzo 1997, n.6 non si applicano al personale degli enti previsti dal presente articolo».

La norma censurata esclude, senza alcuna plausibile motivazione, il personale dell'IRCAC e della CRIAS dalla disciplina generale introdotta dalla l.r. n. 6/1997, art. 31, secondo cui il trattamento giuridico-economico dei dipendenti di tutti gli enti, aziende ed istituti sottoposti a vigilanza e tutela dell'Amministrazione Regionale e le cui spese di funzionamento sono a carico del bilancio regionale non può essere superiore a quello stabilito per i dipendenti regionali, secondo tabelle di equiparazione appositamente adottate.

Tale previsione introdotta nel più ampio contesto di razionalizzazione e contenimento della spesa regionale di cui alla cennata l.r. n. 6/1997, è stato inoltre dall'art. 55 l.r. n. 10/1999 espressamente dichiarato applicabile, a decorrere dal 31 dicembre 1998, al personale dell'IRCAC e della CRIAS anche al fine di procedere al risanamento economico dei predetti enti.

Orbene, la deroga testè introdotta al cennato principio generale di omogeneità del trattamento economico e giuridico del personale di tutti gli enti comunque soggetti a tutela e vigilanza della Regione, per l'assenza di una qualsivoglia peculiarità e specificità delle posizioni dei dipendenti dell'IRCAC e della CRIAS rispetto a quella della generalità dei dipendenti regionali, peraltro non rinvenibile o richiamata neanche durante il dibattito parlamentare, configura una indebita disparità di trattamento vietata dall'art. 3 della Costituzione.

La norma, inoltre, nell'introdurre un privilegio in favore di una parte del personale pubblico inevitabilmente ingenererebbe tensioni e rivendicazioni all'interno dell'apparato regionale con innegabili refluenze sul buon andamento della pubblica amministrazione che verrebbe compromesso dall'introduzione di doppi livelli di retribuzione per attività assimilabili.

Come evidenziato da taluni deputati al momento dell'esame dell'emendamento, la deroga introdotta consentirebbe l'applicazione al personale degli enti in questione del contratto collettivo nazionale per il settore bancario nonostante l'IRCAC e la CRIAS, per il ristretto ambito di attività e l'esiguo numero di dipendenti, non possano essere assimilabili alle banche nazionali con ciò comportando un notevole maggiore e non giustificato esborso di risorse pubbliche di cui peraltro il legislatore non ha provveduto a dare copertura finanziaria violando altresì l'art. 81 della Costituzione.

P. Q. M.

E con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto Prefetto dott. Gianfranco Romagnoli, Commissario dello Stato per la Regione siciliana, visto l'art. 28 dello Statuto siciliano con il presente atto impugna i sottoelencati articoli del ddl. n. 634 dal titolo «Nome finanziarie e disposizioni in materia di razionalizzazione dei servizi e per la gestione del territorio», approvato dall'Assemblea regionale il 30 luglio 2003:

art. 1 per violazione degli artt. 81 e 97 Cost.;

art. 9 per interferenza in materia penale, in relazione ai limiti posti dagli articoli 14 e 17 dello statuto speciale e per violazione dell'art. 9 Cost.;

art. 13 per violazione degli articoli 3, 97 e 81 Cost.

Palermo, addì 7 agosto 2003

IL COMMISSARIO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA: Gianfranco ROMAGNOLI

03C1006

N. 28

*Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 17 luglio 2003
(della Camera dei deputati)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Perquisizione disposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona, senza autorizzazione della Camera dei deputati, di un locale posto all'interno della sede della Lega Nord di Milano, nella (effettiva) disponibilità dell'on. Roberto Maroni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati - Contrasto con il principio che vieta la sottoposizione a perquisizione personale e domiciliare dei parlamentari in mancanza dell'autorizzazione della Camera di appartenenza - Lesione del principio di inviolabilità del domicilio - Pregiudizio della libertà del mandato e della funzione parlamentare e del libero esercizio della sovranità popolare tramite le istituzioni rappresentative - Violazione del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

- Decreti di perquisizione locale e sequestro emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona in data 17 e 18 settembre 1996.
- Costituzione art. 68, comma secondo, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 14 e 67 della Costituzione.

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato della Camera dei deputati, in persona del Presidente on. Pier Ferdinando Casini, come da deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 98 del 10 dicembre 2002 e della Camera del 18 dicembre 2002, e giusta mandato per notar Colistra in Roma, 29 gennaio 2003, rep. n. 96221, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Massimo Luciani ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Bocca di Leone, n. 78,

Contro la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona, in persona del procuratore della Repubblica *pro tempore*, in ragione e per l'annullamento:

dei decreti di perquisizione locale e sequestro emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona in data 17 settembre e 18 settembre 1996 nel corso dei procedimenti nn. 81-100-101/96 RGNR, nella

parte in cui, senza autorizzazione della Camera dei deputati, vi è stata disposta «la perquisizione del locale all'interno della sede della Lega Nord di Milano nella disponibilità di Marchini Corinto», ancorché lo stesso fosse nell'effettiva disponibilità dell'on. Roberto Maroni;

delle operazioni tutte di perquisizione svoltesi in data 18 settembre 1996 in esecuzione dei predetti decreti nei locali a disposizione dell'on. Roberto Maroni,

e per la statuizione che non spetta all'autorità giudiziaria ed in particolare alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona disporre e far eseguire la perquisizione del domicilio di un parlamentare senza la preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza.

F A T T O

1. — Su disposizione del procuratore della Repubblica di Verona (decreto in data 17 settembre 1996: doc. n. 4), alcuni ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alla Questura di Verona, ufficio Digos, eseguivano (unitamente ad altri ufficiali appartenenti alla Questura di Milano, ufficio Digos), in data 18 settembre 1996, la perquisizione dell'appartamento di proprietà e residenza del sig. Corinto Marchini, indagato, insieme ad altri, in riferimento a presunti reati commessi dagli aderenti alla «Guardia Nazionale Padana», nonché della stanza, adibita ad ufficio, nella disponibilità dello stesso Marchini presso la ditta O.M.C. Elettronica di Cernusco sul Naviglio (Milano).

Come risulta dal relativo verbale (doc. n. 6), la perquisizione dell'abitazione aveva inizio alle h. 7.05; alle h. 8.45 gli ufficiali di polizia giudiziaria si recavano presso la ditta O.M.C, e alle h. 10.25 le operazioni avevano termine, con la chiusura del verbale.

Come risulta dalla relazione al dirigente della Digos di Verona sulle operazioni compiute in data 18 settembre 1996, peraltro, il Commissario che le aveva coordinate riferiva che «sul finire dell'esecuzione dell'atto di P.G. il Marchini spontaneamente dichiarava di avere in uso anche un locale adibito ad ufficio, ubicato nel seminterrato della sede della "Lega Nord" milanese» (doc. n. 7).

2. — A seguito di tale dichiarazione, il funzionario precedente riteneva di doversi recare presso il menzionato locale, per eseguire ulteriori operazioni di perquisizione (v. ancora il doc. n. 7, alle cui risultanze si fa qui di seguito sintetico riferimento).

Il funzionario, con gli altri ufficiali di polizia giudiziaria, giungeva presso la sede della Lega Nord alle h. 12.00. Ivi, su richiesta dell'indagato, gli operatori di p. g. attendevano che arrivassero il difensore del Marchini e l'on. Maroni.

Quest'ultimo, esaminato il decreto di perquisizione, negava che la perquisizione potesse essere legittimamente eseguita nella sede della Lega Nord, anche in ragione del fatto che il Marchini non aveva, in essa, la disponibilità di alcun locale. Inoltre, si affermava nella relazione di che trattasi, l'on. Maroni «nel contempo riferiva con ilarità che si sarebbe altrimenti offeso se il Marchini avesse avuto un ufficio in detta sede, in considerazione del fatto che nemmeno lui che è onorevole poteva godere di tale prerogativa all'interno del palazzo leghista» (l'esatto significato di tali affermazioni dell'on. Maroni sarà delucidato appresso, al par. 2.2.4.).

Il funzionario, «visto l'evolversi della situazione, ... procedeva ... in più occasioni a contattare telefonicamente il dott. Papalia (Procuratore della Repubblica di Verona), per avere disposizioni m merito». Questi «confermava che si doveva procedere ulteriormente nella perquisizione, dando fiducia alle prime dichiarazioni fornite informalmente dal Marchini».

Nondimeno, il funzionario prendeva accordi con la Procura per «trasmettere gli atti compiuti fino a quel momento», onde meglio chiarire gli eventi, specie «per l'eventuale emissione di un nuovo decreto o per la parziale modifica del decreto originale». Tra gli atti trasmessi, deve ritenersi, rientrava anche la riapertura del verbale di perquisizione alle h. 12.00, nel quale si dava conto del fatto che il sig. Marchini, precisando le sue precedenti dichiarazioni, affermava che l'uso da parte sua del perquisendo locale si era verificato solo in due occasioni e che in via Bellerio non vi era «alcun oggetto o atto» di cui il Marchini stesso avesse o avesse avuto la disponibilità (doc. n. 11, p. 2).

Il nuovo decreto di perquisizione, autoqualificantesi integrativo del precedente (precedente decreto che pertanto viene esso pure qui impugnato), in fatto, perveniva a mezzo fax alle h. 18.00 (doc. n. 5).

A seguito di tale decreto, gli operatori di polizia giudiziaria entravano nella sede della Lega Nord, chiedendo «la presenza di un responsabile della "Lega Nord", poiché si doveva procedere alla perquisizione di un locale interno alla "Lega"».

3. — A questo punto, la legittimità della perquisizione era contestata, fra gli altri, dagli onn. Maroni, Bossi, Borghezio, Caparini, Martinelli e Calderoli, che tentavano di impedire l'esecuzione dell'ordine della Procura di Verona, rilevandone l'illegittimità.

Illegittima, in particolare, era l'esecuzione di un decreto di perquisizione di un locale nella disponibilità di un parlamentare (l'on. Maroni).

In effetto, il funzionario precedente constatava che «prima del corridoio [che portava al locale da perquisire] ... si trovava una porta a vetro chiusa a chiave sulla quale era stato apposto con nastro adesivo trasparente un foglio di carta con la dicitura "Ufficio dell'onorevole Maroni"». Egli opinava trattarsi di «un sorterfugio», epperò «considerava opportuno ... interrompere l'azione informando della nuova circostanza (la destinazione dell'ufficio all'onorevole Maroni, parlamentare con la prevista immunità) sia la S.V. [il dirigente della Digos di Verona] che il dirigente Digos di Milano nonché il dott. Papalia». I destinatari dell'informativa «confermavano doversi procedere, ritenendo un falso il foglio apposto sulla porta in argomento».

Come risulta dalla relazione ora sintetizzata, dunque, gli agenti di p.s., in qualità di operatori di polizia giudiziaria, hanno semplicemente eseguito gli ordini della Procura della Repubblica di Verona, sulla quale pertanto ricade la responsabilità della lesione delle prerogative costituzionali della ricorrente, come appresso (si confida) verrà dimostrato.

4. — Come già detto, alcuni parlamentari avevano tentato di contestare le operazioni di perquisizione. Per il comportamento tenuto nel corso di tale tentativo essi sono stati sottoposti a procedimento penale, ciò che peraltro è ben noto a codesta ecc.ma Corte costituzionale, che si è pronunciata sull'applicabilità o meno ai predetti comportamenti della garanzia di cui all'art. 68, comma 1, Cost. (insindacabilità), con la sent. n. 137 del 2001. Pur essendo il tema dell'insindacabilità estraneo al giudizio introdotto con il presente atto, è indispensabile, nondimeno, soffermarsi sugli atti del menzionato procedimento penale, onde ulteriormente precisare i fatti che interessano in questa sede.

4.1. — Nella sentenza resa, in primo grado, dal pretore di Milano in data 22 luglio - 16 settembre 1998 (doc. n. 8). invero, si dà conto di alcuni fatti di estrema rilevanza.

4.1.1. — Anzitutto, si afferma che:

a) l'ufficio nel quale fu eseguita la perquisizione era di proprietà della Pontida Fin s.r.l., proprietaria dell'intero immobile, e non concesso in locazione alla Lega Nord. Nondimeno, «indipendentemente da un formale contratto di affitto, i locali di proprietà della Pontida Fin S.r.l. che non erano stabilmente occupati venivano utilizzati per le necessità del movimento» (p. 27);

b) l'ufficio oggetto del provvedimento di perquisizione da ben quindici giorni prima dei fatti era stabilmente occupato da Maroni senza che fosse intervenuto alcun atto formale di assegnazione» (ivi);

c) l'ufficio in questione era stato utilizzato anche dal sig. Marchini, ma era stato «poi adibito ad ufficio di Maroni» (ivi);

d) durante le operazioni di perquisizione furono rinvenuti cartelli recanti la dicitura «Ufficio dell'on. Maroni» sia sulla porta del corridoio di accesso agli uffici sia «sulla prima porta del corridoio» (p. 32);

e) da un'ispezione successiva ai fatti qui in contestazione risultò che «tutti i cartelli apposti sulle porte degli uffici dei parlamentari della Lega Nord sono simili a quello in esame» (p. 33).

Da ciò si evince, pianamente, che il locale perquisito era tra quelli «utilizzati per le necessità del movimento» della Lega Nord e che esso era, in particolare, assegnato all'on. Maroni e da questi occupato, sicché ne costituiva domicilio (è bene precisare, anzi, che, come risulta in atti, le operazioni di perquisizione hanno interessato non una, ma due stanze, entrambe nella disponibilità dell'on. Maroni).

Certo, nella sentenza del pretore di Milano (allo scopo di dimostrare che la perquisizione riguardava un locale a suo tempo a disposizione dell'indagato) l'interesse si appunta più sulla (precedente e ormai cessata!) disponibilità da parte del sig. Marchini che non su quella da parte dell'on. Maroni, ma i fatti sopra descritti restano inequivoci e sorreggono le conclusioni appresso raggiunte.

4.1.2. — Nella sentenza in esame, poi, si afferma che «nella sua requisitoria il p.m. di udienza ha scherzosamente definito il dott. Pallaoro [il funzionario che dirigeva le operazioni di perquisizione] "uomo telefonino", intendendo con ciò fare riferimento alla estrema prudenza da lui dimostrata nell'esecuzione del provvedimento: ogni volta, infatti, che si era verificata un'emergenza il funzionario aveva informato il magistrato attendendo le sue decisioni ed uniformandosi poi ad esse» (p. 30).

In questo modo, evidentemente, si dimostra una volta di più che la responsabilità degli atti compiuti in sede di perquisizione risale interamente alla Procura della Repubblica di Verona, che, avendo cagionato il *vulnus* alle prerogative costituzionali della Camera dei deputati che qui si chiede di rimarginare, deve essere chiamata nel presente giudizio.

4.1.3. — La sentenza del pretore di Milano dà atto di ciò che la difesa degli imputati aveva eccepito l'illegittimità delle operazioni di perquisizione, in quanto aventi ad oggetto un locale costituente domicilio di un parlamentare, assistito dalla garanzia dell'art. 68, comma 2, Cost. (pp. 30 sgg.). Dà atto, altresì, dei dubbi espressi in dibattimento dalla pubblica accusa, che aveva negato che on. Maroni avesse l'effettiva disponibilità del menzionato locale, all'epoca dei fatti.

Ora, la pronuncia in commento è recisa nell'affermare che «gli elementi acquisiti nel corso del dibattimento non consentono di ritenere provata la fondatezza dei dubbi espressi dal rappresentante della pubblica accusa», tanto più che: *a)* ove i dubbi in questione fossero stati fondati, si sarebbe dovuto procedere per il reato di favoreggiamento, poiché «l'apposizione del cartello di cui prima si è detto [quello che qualificava il locale come «Ufficio dell'onorevole Maroni»] poteva essere... valutata come condotta idonea ad aiutare Marchini ...»; *b)* molti testi hanno dichiarato «che i locali in questione erano stati provvisoriamente assegnati a Maroni prima dei fatti» (p. 31).

Anche qui, la conclusione che si può trarre è chiara: i dubbi sulla riferibilità all'on. Maroni del locale perquisito si sono dimostrati infondati, sicché detta riferibilità risulta essere una realtà processuale acquisita.

Vero è che, ad avviso del pretore di Milano, gli «elementi rilevabili» al momento della perquisizione avevano giustificato le perplessità del funzionario precedente, ma questi, «in osservanza del ruolo ormai assunto di “uomo telefonino”, non prendeva iniziative ma comunicava tali elementi al magistrato che gli ordinava di procedere» sicché è la legittimità del comportamento e degli atti del magistrato che qui occorre preliminarmente valutare, poiché le operazioni di perquisizione hanno costituito mera esecuzione di quanto dal magistrato medesimo era stato disposto.

4.2. — Nella sentenza di appello della Corte d'appello di Milano, 10 novembre - 19 dicembre 2001 (doc. n. 10) si conferma che anche sulla porta dell'ufficio perquisito (e non solo su quella di accesso al corridoio) si trovava un cartello con la dicitura «Lega Nord - Segreteria politica - Ufficio onorevole Roberto Maroni» (p. 12).

Anche questo dimostra che lo stato dei luoghi (puntualmente riferito al magistrato dal funzionario precedente) era tale da attestare la disponibilità dell'ufficio da parte dell'on. Maroni.

4.3. — Che sulla porta dell'ufficio perquisito vi fosse un cartello recante l'indicazione «Ufficio dell'onorevole Maroni» è confermato, poi, dal verbale della perquisizione eseguita presso la sede della Lega (doc. n. 10, alla p. 2).

I provvedimenti e gli atti in epigrafe risultano lesivi delle attribuzioni costituzionali della ricorrente Camera dei deputati per i seguenti motivi di

D I R I T T O

1. — Preliminarmente, quanto all'ammissibilità del ricorso.

Sull'ammissibilità del presente ricorso non possono sussistere dubbi.

1.1. — Quanto alla legittimazione processuale, pacifica è quella passiva della Procura della Repubblica di Verona. È principio consolidato, infatti, che «i singoli organi giurisdizionali, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, possono in genere essere parti nei conflitti di attribuzione» (così ord. n. 150 del 1980, ma v. già prima ordd. nn. 228 e 229 del 1975; successivamente, *ex plurimis*, ordd. nn. 250 e 261 del 1998; 319 del 1999; 102 del 2000 specificamente quanto agli uffici della Procura, sentt. nn. 462, 463 e 464 del 1993; 420 del 1995).

Non meno evidente è la legittimazione della ricorrente Camera dei deputati. La legittimazione attiva di questa, infatti, è stata ripetutamente riconosciuta, in quanto essa può esprimere «definitivamente la volontà del potere che essa rappresenta» (santt. nn. 225 del 2001; 265 del 1997; 379 del 1996; 1150 del 1988; 129 del 1981; ord. n. 150 del 1980; cui *adde*, per il Senato, sent. n. 129 del 1996).

Non dubbia è anche la sussistenza dei requisiti oggettivi del conflitto di attribuzione. Vi è, infatti, conflitto risolvibile ai sensi degli artt. 134 Cost. e 37, legge 11 marzo 1953, n. 87, quando (senza che necessariamente vi sia *vindicatio potestatis*: *cf.* già, ad es., sentt. nn. 110 del 1970 e 129 del 1981) si controverte sulla delimitazione della sfera delle attribuzioni costituzionali di due poteri dello Stato. Nella specie, è evidente che oggetto della presente controversia è, appunto, la delimitazione dei confini tra le attribuzioni costituzionali (d'uno dei soggetti) del potere legislativo e quelle (d'uno dei soggetti) del potere giudiziario. Costituzionalmente garantito, invero, è

il potere del magistrato di disporre atti di polizia giudiziaria. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, a sua volta, è costituzionalmente garantito che i suoi componenti non possano essere sottoposti a perquisizione domiciliare, senza l'autorizzazione della Camera stessa.

1.2. — Che in discussione siano le attribuzioni della Camera dei deputati, dunque, è evidente. Non si potrebbe, in contrario, sostenere che le attribuzioni lese sarebbero, qui, solo quelle del singolo parlamentare (in quanto titolare del diritto a non essere perquisito senza autorizzazione) e non anche quelle della Camera di appartenenza. Codesta ecc.ma Corte, invero, ha già statuito che il singolo parlamentare «impropriamente ... utilizza lo strumento del conflitto d'attribuzione, invece di avvalersi — come tutti i cittadini — dei mezzi endoprocessuali d'impugnazione degli atti asseritamente viziati, nonché di quelli diretti a provocare l'eventuale affermazione di responsabilità disciplinare, civile o penale del magistrato cui egli rimprovera il comportamento non legittimo» (ord. n. 101 del 2000; conformemente, sent. n. 225 del 2001).

In presenza di tali precedenti, i dubbi sull'ammissibilità non hanno ragione di sussistere. Per mero tuziorismo vale la pena di osservare, comunque, che la negazione della legittimazione della Camera dei deputati dimenticherebbe che le prerogative dei parlamentari non sono (e comunque non sono solo) strumenti di garanzia delle loro situazioni soggettive individuali, ma strumenti di tutela della funzione parlamentare nel suo complesso, e quindi dell'istituzione di appartenenza (così la costante giurisprudenza costituzionale e la dottrina dominante). Per quanto, specificamente, riguarda le garanzie di cui al secondo comma dell'art. 68, poi, resta fermo quanto codesta ecc.ma Corte ha stabilito con la sent. n. 9 del 1970: «la prerogativa di cui si discute protegge la sfera di autonomia delle Camere e garantisce l'esercizio della funzione parlamentare». L'autorizzazione a procedere e (ora soltanto) *ad acta*, poi, è conferita sulla base di ragioni «di cui soltanto la Camera può disporre perché è prevista a favore di essa e per lo svolgimento regolare e libero della sua funzione, nell'interesse dell'ordinamento, e soltanto strumentalmente a favore di coloro che sono investiti dell'esercizio di quella funzione» (in dottrina, per questa funzione dell'autorizzazione *ad acta* di cui all'art. 68, comma 2, A. BARBIERI, *L'autorizzazione ad acta nei confronti di parlamentari*, in *Giust. pen.*, 2000, III, 454).

1.3. — Si deve, infine, osservare che è presente, senza incertezze, l'interesse a ricorrere della Camera dei deputati. Detto interesse (che deve caratterizzare anche il ricorso per conflitto di attribuzione: *cfr.*, ad es., ord. nn. 259 del 1986 e 420 del 1995) non è certo venuto meno per ciò che dagli atti e dai fatti in contestazione sono passati circa sei anni.

In primo luogo, è banale rammentare che il nostro ordinamento non prevede un termine per la proposizione di un conflitto tra poteri dello Stato.

In secondo luogo, l'accoglimento del presente ricorso restaurerebbe, nella loro pienezza costituzionale, le prerogative della ricorrente, alla quale è stato di fatto contestato il potere autorizzatorio delle perquisizioni da eseguire nel domicilio dei suoi componenti.

Da ultimo, l'accoglimento del ricorso avrebbe precise conseguenze processuali nei procedimenti in corso (per i comportamenti tenuti in occasione della contestata perquisizione) nei confronti dei componenti della Camera sopra citati, cosicché, anche con riferimento alla concreta fattispecie dalla quale si è originato il conflitto, il pregiudizio subito dalla ricorrente sarebbe eliminato, grazie alla cancellazione delle conseguenze determinate da una perquisizione illegittima perché non autorizzata (l'illegittimità della perquisizione non autorizzata è certa: v. comunque, in questo senso, R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 197; così come è certa l'inutilizzabilità delle sue risultanze: M. MONTAGNA, *Autorizzazione a procedere e autorizzazione ad acta*, Padova, 1999, 417 sgg.).

2. — Violazione dell'art. 68, comma 2, anche in combinato disposto con gli artt. 1, 14 e 67, della Costituzione. L'art. 68, comma 2, della Costituzione dispone che «Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione ... domiciliare». Tale previsione costituzionale non dà adito al minimo dubbio interpretativo.

La Costituzione ha inteso offrire al domicilio del parlamentare una specifica tutela procedurale, consentendo le perquisizioni domiciliari, sì, ma a condizione che le stesse siano autorizzate dalla Camera di appartenenza. Nessuna perquisizione, pertanto, è legittima, in carenza di autorizzazione (a meno che non ricorrano le eccezionali circostanze di cui all'ultima parte dello stesso art. 68, comma 2).

Per mero tuziorismo, a tal proposito, si precisa che non ha alcun rilievo il fatto che la perquisizione fosse stata disposta, nella specie, ai sensi dell'art. 250 e non dell'art. 251 cod. proc. pen. (trattandosi di perquisizione locale e non solo di perquisizione nella casa di abitazione, che il codice chiama «perquisizione nel domicilio»: *cfr.* la sent. del pretore di Milano, p. 26). È ovvio, infatti, che a dover essere autorizzata non è solo la perquisizione di cui all'art. 251 cod. proc. pen. (A. BARBIERI, *L'autorizzazione*, cit., 463), perché la norma costituzionale protegge il domicilio del parlamentare da qualunque perquisizione comunque denominata, tanto più che la stessa

nozione di perquisizione fatta propria dall'art. 68, comma 2, Cost., è stata ritenuta di notevole ampiezza (tanto da ricomprendere anche l'invito ad esibire *ex art.* 335 c.p.p. 1930 e la richiesta di consegna *ex art.* 248 c.p.p. 1988: Cass., Sez. III, 28 ottobre 1999, n. 13484, in Cass. pen. 2000, 1751).

Sempre per tuziorismo, vale la pena di osservare che l'applicazione della garanzia di cui all'art. 68, comma 2, Cost., non era esclusa, nella specie, dal fatto che il decreto di perquisizione era stato emanato nei confronti di un terzo, non parlamentare. Infatti non v'è alcun dubbio che, «in un procedimento penale riguardante terzi, è sempre richiesta l'autorizzazione per procedere a perquisizioni a carico dei parlamentari» (A. BARBIERI, *L'autorizzazione cit.*, 463), autorizzazione che, anzi, deve essere «autonoma e specifica» (R. ORLANDI, *Aspetti processuali, cit.*, 86 nt. 62).

Per verificare la legittimità della disposta perquisizione, eseguita il 18 settembre 1996, pertanto, è necessario e sufficiente chiarire: *a)* cosa si intenda per «domicilio» del parlamentare; *b)* se, nella specie, le operazioni di perquisizione siano state disposte ed eseguite in riferimento ad un luogo qualificabile come domicilio di un parlamentare (che questo sia lo schema d'indagine da seguire è pacifico: cfr., in dottrina, A. BARBIERI, *L'autorizzazione, cit.*, 464).

2.1. — Quanto al primo problema, appare evidente come il secondo comma dell'art. 68 Cost. evochi una nozione di domicilio non dissimile da quella di cui al precedente art. 14. Conseguentemente, non vi è alcuna ragione perché possa affermarsi che, nel caso dei parlamentari (o dei soggetti che godono del medesimo trattamento, come i giudici della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 3 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, o i parlamentari europei ai sensi della legge 3 maggio 1966, n. 437), la nozione di domicilio sia da interpretare in senso più restrittivo di quanto avvenga per i comuni cittadini. Anzi, come appresso si vedrà, le funzioni esercitate e le attività svolte dai parlamentari sono tali da imporre particolare cautela nell'operazione di delimitazione del concetto di domicilio del parlamentare.

Come è noto, la nozione costituzionale di domicilio è più ampia di quella civilistica. La divaricazione tra l'art. 14 Cost. e l'art. 43 cod. civ. è evidente e perfettamente spiegabile.

Mentre il codice vuole assicurare l'identificabilità (sociale e ambientale, è stato detto) dei soggetti di diritto (P. FORCHIELLI Domicilio, residenza e dimora (dir. priv.), in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 842; M. ESU, Il domicilio, la residenza e la dimora, in *Trattato del diritto privato*, a cura di P. Rescigno, Vol. 2, Torino 1982, 358), la Costituzione vuole garantire a ciascuno la libera disponibilità di una sfera privata, nella quale sia possibile isolarsi dal mondo esterno escludendone i terzi e localizzandovi «gli elementi essenziali della propria personalità» (I. FASO, *La libertà di domicilio*, Milano, 1967, 82).

È inevitabile, dunque, che la nozione di domicilio sia, nel diritto costituzionale, assai più elastica e ampia di quanto non sia nel diritto privato: la funzione stessa della norma costituzionale impone tale conclusione. D'altro canto, il collegamento strettissimo tra libertà personale e libertà domiciliare, palesato dalla stessa disciplina di cui al comma 2 dell'art. 14 Cost., obbliga l'interprete a considerare il domicilio quel che realmente è, e cioè come la «proiezione spaziale» della persona (A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commentario sistematico*, Milano, 1948, 62; M. SINISCALCO, Domicilio (violazione di), in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 872; G. M. FLICK, Libertà individuale (delitti contro la), in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Milano, 1974, 549; L. PALADIN, Diritto costituzionale, 3^a ed. Padova, 1998, 612; P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 5^a ed., Torino, 2001, 445), ovvero la persona «riflessa in una certa sfera spaziale» (P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Padova, 1966, 148), o ancora la «proiezione spaziale degli stessi valori e interessi che stanno alla base della pretesa alla libertà personale» (A. BARBERA *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, 1971, 104), con tutte le conseguenze del caso.

Di questo è stata ben avvertita la dottrina e, quel che più conta, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale.

2.1.1. — Quanto alla giurisprudenza, è vero che la sent. n. 106 del 1975 parve negare l'autonomia della nozione costituzionale di domicilio e ricalcarla addirittura su quella civilistica (più ancora che su quella penalistica). Non è meno vero, tuttavia, che, di fatto e pur implicitamente (sul punto, E. DOSI, Inviolabilità del domicilio ed accesso degli ispettori del lavoro ai cantieri delle imprese, in *Giur. cost.*, 1971, 58 sgg.), la nozione di diritto costituzionale era già stata ritenuta vastissima da precedenti pronunce. Tanto vasta, da comprendere i cantieri delle imprese (sent. n. 10 del 1971), nonché gli esercizi pubblici e i locali della aziende (sent. n. 122 del 1974).

Inoltre, in anni a noi più vicini, il richiamo alla nozione civilistica è stato senz'altro abbandonato, e si è anzi prospettata la possibilità (non vagliata sino in fondo, ma solo per l'irrelevanza del problema nel caso di specie) che la nozione costituzionale di domicilio sia anche più ampia di quella (già ampia) fatta propria dal diritto penale (sent. n. 88 del 1987).

Ancor più di recente, la necessità di un'interpretazione estensiva della nozione costituzionale di domicilio è stata implicitamente palesata dalle affermazioni della sent. n. 135 del 2002 ove si legge che «il domicilio viene... in rilievo... come proiezione spaziale della persona».

2.1.2. — Quanto alla dottrina, basti qui ricordare che si è ritenuto tutelato dalla disciplina dell'art. 14 Cost. «ogni luogo di cui si dispone a titolo privato e nel quale non si svolgono necessariamente attività “domestiche”» (G. AMATO, Art. 14, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, 1977, 57; in termini pressoché identici A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, rist. della 2ª ed., Padova, 2002, 214); «ogni luogo di cui il soggetto abbia legittimamente la disponibilità a titolo privato per lo svolgimento di attività connesse alla vita privata e dal quale egli intenda escludere i terzi» (P. CARETTI, Domicilio (libertà di), in *Dig. disc. pubbl.* vol. V, Torino, 1990, 322); «ogni luogo isolato dall'ambiente esterno di cui legittimamente si disponga a titolo privato e che sia destinato alla soddisfazione delle esigenze tutelate dall'art. 14» (G. FILIPPETTA, La libertà personale e le libertà di domicilio, di circolazione e individuale, in *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, 2001, vol. II, 387); «qualsiasi luogo, delimitato e separato dall'ambiente esterno, che sia legittimamente e attualmente destinato a privata dimora, ivi compresi quelli ove si svolge l'attività professionale», senza che costituisca «elemento essenziale del domicilio il carattere stabile e duraturo della disponibilità del luogo» (G. M. SALERNO, Domicilio, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Roma - Bari, 2000, 164).

Le citazioni, ovviamente, potrebbero proseguire ancora a lungo. È sufficiente, però, arrestarsi qui, constatando come la dottrina abbia rapidamente abbandonato la tentazione di identificare il domicilio di cui all'art. 14 Cost. con quello di cui all'art. 43 cod. civ., orientandosi invece nel senso della autonomia della nozione costituzionale di domicilio (l'accurata dimostrazione dell'esattezza di tale posizione è soprattutto in G. AMATO, *Art. 14*, cit., spec. 57 sgg.). Anche coloro che hanno negato tale autonomia hanno rifiutato l'equiparazione alla nozione privatistica, proponendo, semmai, che la nozione di domicilio fatta propria dall'art. 14 Cost. venisse ricalcata su quella penalistica (così, in particolare, P. BARILE - E. CHELI, Domicilio (libertà di), in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, 1964, 862), non hanno mancato di offrire comunque un'interpretazione ampliativa delle norme di diritto penale, pervenendo comunque a risultati garantistici.

2.1.3. — La querelle sul rapporto tra nozione costituzionale di domicilio e disciplina penalistica, peraltro, ha ormai poco senso, poiché, come è stato esattamente osservato, «la stessa interpretazione data dalla giurisprudenza della disciplina penalistica di riferimento ... ha finito per produrre una sostanziale coincidenza tra norme penalistiche e norme costituzionali» (P. CARETTI, *Domicilio*, cit., 322 analogamente, A. BARBIERI, *L'autorizzazione*, cit., 464), e comunque un deciso allontanamento dalla tradizione civilistica (del resto, già la relazione del Guardasigilli al progetto definitivo del codice penale riconosceva, per la nozione penalistica di domicilio, «la non perfetta corrispondenza con la nozione civilistica»).

In effetti, la Cassazione penale ha definito domicilio qualunque «luogo nel quale si estrinseca, in ambito privato, la vita e la personalità del cittadino» (Sez. V, 11 maggio 1999, Pucci, in *Foro it. Rep.*, 1999, voce «Violazione di domicilio», n. 3), ovvero «ogni luogo non pubblico, che serva all'esplicazione della vita professionale, culturale e politica» (Sez. V, 19 marzo 1985, Bassi, in *Giust. pen.*, 1986, II, 34), o ancora «qualsiasi luogo destinato permanentemente o transitoriamente alla esplicazione della vita privata o delle attività lavorative» (Sez. V, 26 ottobre 1983, Logiudice, in *Giur. it.*, 1984, II, 462), ricomprendendo in tali «luoghi», in ragione delle nuove realtà tecnologiche e dei più recenti interventi legislativi, anche lo spazio ideale e fisico in cui sono contenuti dei dati informativi (Sez. VI, 4 ottobre 1999, Piersanti, in *Foro it.*, 2000, II, 13).

Conseguentemente, sono stati qualificati domicilio, fra l'altro (e per ricordare solo alcuni tra i numerosi precedenti): lo studio di un libero professionista, ancorché questi svolga attività procedimentale di rilevanza pubblicistica (Sez. I, 5 luglio 1972, Cerbone, in *Cass. pen. Mass. uff.*, 1972, 900 n. 121.563; Sez. V, 27 novembre 1996, Lo Cicero, in *Foro it. Rep.*, 1997, voce «Violazione di domicilio», n. 2); la banca (Sez. II, 22 novembre 1983, n. 992); lo stabilimento industriale (Sez. V, 18 novembre 1985, Perini, in *Mass. giur. lav.*, 1986, 426); i locali di una società (Sez. V, 27 maggio 1969, Pausilli, in *Cass. pen. Mass. uff.*, 1969, 732, n. 111.514); un ristorante (Sez. II, 9 febbraio 1985, Barbagallo, in *Riv. pen.*, 1985, 1040), un salone da barbiere (Sez. II, 17 marzo 1970, Trocciola ed altro, in *Giust. pen.*, 1971, II, 695), un negozio (Sez. V, 26 ottobre 1983, Logiudice, cit.) o qualsiasi pubblico esercizio (Sez. V, 8 giugno 1981, n. 5767, Giacomelli, in *Riv. pen.*, 1982, 110); il pianerottolo condominiale (Sez. V, 20 ottobre 1998, in *Foro it. Rep.*, 1999, voce «Violazione di domicilio», n. 4); i locali accessori di una mensa studentesca (Sez. V, 9 maggio 1973, Bianchini, in *Giust. pen.*, 1973, II, 741). Di particolare interesse, ai nostri fini, il riconoscimento che costituisce domicilio anche la sede di un partito politico (Sez. II, 23 giugno 1954, Brunelli, in *Giust. pen.*, 1980, II, 321; Sez. V, 3 maggio 1979, Di Fazio, in *Giur. it.*, 1980, II, 349; Sez. V, 1º ottobre 1979, n. 7679, Di Fazio, in *Riv. pen.*, 1980, 37), e anche il circolo ricreativo di un partito politico (Sez. II, 14 gennaio 1963, Abrusci, in *Giust. pen.*, 1963, II, 952).

Un lungo elenco, come si vede (per la menzione di ulteriori fattispecie, G. LATTANZI - E. LUPO, *Codice penale. Rassegna di giurisprudenza e di dottrina*, vol. X, *I delitti contro la famiglia e i delitti contro la persona*, Milano, 2000, 709 sgg.), che dimostra l'ampiezza della nozione di domicilio anche in diritto penale.

Qualche residua differenza tra nozione penalistica (e processualpenalistica) e nozione costituzionalistica di domicilio permane solo per profili relativamente marginali. In particolare, la giurisprudenza della Cassazione penale appare ancora divisa sulla qualificabilità dell'autovettura come domicilio, alternandosi pronunce che l'affermano (Sez. II, 12 marzo 1998, Zagaria, con nota di F. FALATO, Intercettazioni telefoniche e dettato costituzionale. A proposito di una consolidata giurisprudenza, in *Cass. pen.*, 2000, 206, che ritiene tale indirizzo «prevalente»;) ad altre che la negano (Sez. VI, 15 giugno 1981, n. 5934, Semitaio, in *Riv. pen.*, 1982, 110; Sez. VI, 5 ottobre 2000, Saggio, con nota contraria di A. BARBIERI, In tema di intercettazioni nell'abitacolo di un'autovettura, in *Giur. it.*, 2002, 140 sg.), ad altre che l'affermano a condizione che l'autovettura sia destinata ad uso di privata abitazione (Sez. I, 18 ottobre 2000, Galli, in *Foro it. Rep.*, 2001, voce «Intercettazione di conversazioni», n. 58). La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, invece, è nel senso della qualificazione dell'autovettura come domicilio, al fine dell'applicazione delle garanzie di cui all'art. 14 Cost. (sent. n. 88 del 1987).

Come che sia di ciò, è palese che, nella fattispecie che ne occupa, il locale oggetto della perquisizione qui contestata fosse domicilio (di parlamentare), quale che sia l'opzione interpretativa dalla quale si ritiene di prendere le mosse. Oltretutto, qui non si trattava di applicare le norme penali, bensì quelle di diritto processuale penale. Come è stato esattamente rilevato, in diritto processuale penale «è valsa... l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità che ha ricavato la nozione «processuale» di domicilio dall'art. 14 Cost.» (P. BALDUCCI, Perquisizione (diritto processuale penale), in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. IV, Milano, 2000, 983), anche perché «ai fini penal-processualistici» occorre una «interpretazione ancora più estensiva», se si vuole registrare un «corretto sviluppo delle implicazioni dello scopo di garanzia che ispira la legge... contro i possibili abusi dell'organo inquirente nel processo penale» (P. BALDUCCI, Perquisizione, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 139).

2.2. — Tali essendo le acquisizioni della dottrina e della giurisprudenza, l'illegittimità degli atti e delle operazioni qui censurati appare di tutta evidenza alla luce dei fatti.

2.2.1. — Anzitutto, nella specie, la natura di domicilio di un parlamentare doveva essere ancor più chiara all'autorità procedente, per lo specifico e qualificato rapporto che intercorre tra i parlamentari e gli immobili nella disponibilità del partito di appartenenza (anche se, come appresso si vedrà, il locale da perquisire si trovava in un'ala dell'edificio diversa da quella in cui erano siti gli uffici della sede della Lega). Le sedi di partito, del resto, erano state espressamente considerate come «domicilio» (protetto dall'art. 14) dalla stessa Assemblea costituente (cfr. l'intervento del Relatore, on. Basso, alla seduta del 10 aprile 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1^a ed., vol. III, 2703). Proprio il fatto che trattavasi di immobili (oltretutto di primaria importanza) «utilizzati per le necessità» di un partito (v. la cit. sent. del pretore di Milano, p. 27), anzi, avrebbe dovuto indurre l'autorità giudiziaria all'accertamento preliminare che il locale ivi situato non fosse in alcun modo in disponibilità di un appartenente al partito che avesse la qualifica di parlamentare della Repubblica.

Non è necessario, qui, ripercorrere la complessa riflessione dottrinale sui rapporti tra parlamentari e partiti, e tra gruppi parlamentari e (corrispondenti) partiti. Anche se si nega che i gruppi siano organi dei partiti (come invece riteneva P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, spec. 303, nonché, sia pure *pro parte*, M. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Milano - Varese, 1965, 65) e li si ritiene, invece, organi delle Camere (in questo senso, *ex plurimis*, S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, 156 sgg.; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, 219; G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 36; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, 2^a ed., Torino, 1999, 116; in giurisprudenza, se ben si interpreta, Corte cost., sent. n. 1130 del 1988; Trib. Roma, 29 aprile 1960; in *Giur. cost.*, 1961, 295; App. Roma, 9 marzo 1962, in *Foro it.*, 1962, I, 1369; meno chiaramente Trib. Roma, 15 settembre 1987, in *Giur. it.*, 1988, I, 2, 442), non si può negare che, salvi rari casi, un rapporto tra un gruppo ed un corrispondente partito intercorre sempre (questa è infatti l'ipotesi «normale»: G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi ventennale*, Firenze, 1969, Vol. 4, 251). La qualità giuridica di tale rapporto non è, in questa sede, d'interesse, poiché quel che conta è il fatto, se si vuole sociologico (G. NEGRI - G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 6) del loro collegamento con il corrispondente partito, derivante dal dato essenziale che i membri dei gruppi corrispondenti ai partiti ne fanno parte in quanto «vicini alle posizioni ideologiche e programmatiche del partito» (R. CECCARINI, *Gruppi parlamentari e partiti politici. Considerazioni sulla natura giuridica*, in *Parlamento*, 1980, n. 1-2, 51).

Ciò significa che (a prescindere dal fatto che vi sia o meno un rapporto di subordinazione del gruppo rispetto al partito, come peraltro ritenuto, ad es., da G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, spec. 790) gli immobili «utilizzati per le necessità» di un partito sono anche, *naturaliter*, un poten-

ziale luogo di esercizio del mandato parlamentare al di fuori del recinto delle Camere, con la conseguenza che esiste la ragionevole probabilità (e non mera possibilità) che uno o più locali di tali immobili (specie se destinati ad attività di livello nazionale o di primaria importanza) siano nella disponibilità di questo o quel parlamentare, costituendo — così — il loro domicilio. La perquisizione dei locali «utilizzati per le necessità» di un partito, che — come già detto — sono per loro natura «domicilio» ai sensi dell'art. 14 Cost., pertanto, dovrebbe essere decisa e condotta nella considerazione della rilevata probabilità ch'essi costituiscano «domicilio» anche ai sensi del successivo art. 68, comma 2, della Costituzione.

Nulla di tutto questo, però, è avvenuto nel caso di specie.

2.2.2. — Come si è già ricordato in narrativa, lo svolgersi degli eventi può essere così sintetizzato:

a) tutto origina da un provvedimento di perquisizione domiciliare disposto dal procuratore della Repubblica di Verona nei confronti di alcuni locali nella disponibilità del sig. Corinto Marchini, nell'ambito di un'indagine sulla «Guardia Nazionale Padana»;

b) come risulta in atti (doc. n. 7, già più volte cit.), il Commissario che aveva coordinato le operazioni riferiva, nella sua relazione, che «sul finire dell'esecuzione dell'atto di p.g. il Marchini spontaneamente dichiarava di avere in uso anche un locale adibito ad ufficio, ubicato nel seminterrato della sede della Lega Nord milanese»;

c) il funzionario procedente riteneva di doversi recare presso i menzionati locali, ove, evidentemente percependo la delicatezza del passo che stava per compiere, stabiliva di attendere l'arrivo non solo del difensore dell'indagato, ma anche dell'on. Maroni;

d) l'on. Maroni, una volta sopraggiunto, contestava la legittimità del decreto di perquisizione, negando che il Marchini avesse disponibilità di locali nella sede della Lega Nord. Egli (come risulta ancora dal documento sopra menzionato) «nel contempo riferiva con ilarità che si sarebbe altrimenti offeso se il Marchini avesse avuto un ufficio in detta sede, in considerazione del fatto che nemmeno lui che è onorevole poteva godere di tale prerogativa all'interno del palazzo leghista»;

e) il funzionario, «visto l'evolversi della situazione, ... procedeva ... in più occasioni a contattare telefonicamente il dott. Papalia (procuratore della Repubblica di Verona), per avere disposizioni in merito». Questi «confermava che si doveva procedere ulteriormente nella perquisizione, dando fiducia alle prime dichiarazioni fornite informalmente dal Marchini»;

f) il funzionario, tuttavia, trasmetteva alla procura di Verona (evidentemente a mezzo fax) gli atti già compiuti, prospettando anche «l'eventuale emissione di un nuovo decreto» o «la parziale modifica del decreto originale» (cfr. doc. n. 7, p. 3);

g) il nuovo decreto di perquisizione, integrativo del precedente, perveniva a mezzo fax alle h. 18.00 (cfr. doc. n. 7, loc. cit.);

h) a seguito di tale decreto, le operazioni di p.g. riprendevano, ma la legittimità della perquisizione era contestata, fra gli altri, dagli onn. Maroni, Bossi, Borghezio, Capanni, Martinelli e Calderoli, che tentavano di impedire l'esecuzione dell'ordine della Procura di Verona, rilevandone l'illegittimità;

i) in particolare, l'esecuzione del decreto di perquisizione risultava contestabile in quanto avente ad oggetto un locale nella disponibilità di un parlamentare (l'on. Maroni), in carenza della preventiva autorizzazione da parte della Camera di appartenenza;

l) a riprova, va detto che gli ufficiali di p.g. rilevavano che «prima del corridoio [che portava al locale da perquisire]... si trovava una porta a vetro chiusa a chiave sulla quale era stato apposto con nastro adesivo trasparente un foglio di carta con la dicitura «Ufficio dell'onorevole Maroni»;

m) invece di interrompere le operazioni, a questo punto, il funzionario che le coordinava semplicemente le sospendeva, ritenendo (in base a considerazioni del tutto soggettive e non dimostrate) che si sarebbe trattato di «un sotterfugio»;

n) il funzionario, tuttavia, «considerava opportuno ... interrompere [*recte*: sospendere] l'azione informando della nuova circostanza (la destinazione dell'ufficio all'onorevole Maroni, parlamentare con la prevista immunità) sia la S. V. [il dirigente della Digos di Verona destinatario della sua relazione] che il dirigente Digos di Milano nonché il dott. Papalia». I destinatari dell'informativa «confermavano doversi procedere, ritenendo un falso il foglio apposto sulla porta in argomento»;

o) come confermato dalle menzionate pronunce del pretore e della Corte di appello di Milano, peraltro, un foglio con analoga indicazione si trovava (oltre che sulla porta di accesso al corridoio) sulla porta della stanza poi perquisita.

2.2.3. — Da quanto sopra ricordato risultano evidenti l'arbitrarietà e l'illegittimità della perquisizione, per come eseguita su disposizione della Procura della Repubblica di Verona, che aveva ordinato di procedere nonostante la delicatezza della situazione (probabilità che in immobili «utilizzati per le necessità» di un partito vi fossero locali nella disponibilità di un parlamentare; contestazione della legittimità delle operazioni da parte di parlamentari della Repubblica; esistenza di indicazioni dell'effettiva disponibilità, da parte dell'on. Maroni, proprio del locale da perquisire; dubbi sulla «precarietà» della disponibilità del locale in favore del Marchini, che avrebbe determinato — giusta quanto si legge nella sent. n. 189 del 1994 — l'impossibilità di qualificarlo come legittimo oggetto di perquisizione).

L'autorità giudiziaria, in presenza di tutti questi numerosi e concordanti indizi di ciò che il locale da perquisire era nella disponibilità dell'on. Maroni (oltretutto presente alle operazioni ed alle medesime opposti) avrebbe dovuto astenersi dal proseguire, ordinando immediatamente agli agenti di polizia giudiziaria di soprassedere. Al più, avrebbe dovuto interrompere le operazioni in attesa di più approfonditi accertamenti (anche alla presenza propria o di un proprio delegato, come consentito dall'art. 370, comma 3, cod. proc. pen., giusta quanto rammentato dalla stessa sentenza del pretore di Milano, sopra citata, a p. 36). Né essi sarebbero stati di pregiudizio alla raccolta del materiale ricercato: come ha osservato codesta ecc.ma Corte costituzionale, «la perquisizione è atto, per sua natura, sempre urgente e riservato, perché ha come presupposto, ai fini della sua efficacia, l'elemento sorpresa» (sent. n. 123 del 1974; identicamente, sent. n. 110 del 1976). Senonché, nella specie, l'elemento sorpresa era venuto meno ormai da tempo, poiché, come si legge nella Relazione del funzionario coordinatore della perquisizione al dirigente Digos di Verona (doc. n. 7, p. 3), «nel frattempo più persone ... avevano la possibilità di entrare e di uscire dalla sede leghista anche con valigette ed in particolare con borsoni laterali montati su bicicletta, che non potevano venire controllati». In ogni caso, nelle more di più puntuali accertamenti, l'autorità giudiziaria era nella facoltà di imporre il divieto di accesso ai locali da perquisire, oltretutto già presidiati dalle forze di polizia.

Il doveroso rispetto delle garanzie costituzionali di un altro potere dello Stato, oltretutto in assenza di qualsivoglia pregiudizio per le indagini (e quindi per le prerogative del potere agente), avrebbe imposto, come detto, la revoca del decreto di perquisizione o almeno l'interruzione delle relative operazioni. Ciò non è stato fatto, con palese e grave pregiudizio delle attribuzioni dell'odierna ricorrente e violazione dell'art. 68, comma 2 (in combinato disposto con gli artt. 14 e — come si vedrà — 1 e 67) Cost.

L'illegittimità degli atti e dei comportamenti qui censurati, comunque risulta da quanto emerso nel corso del procedimento penale a carico di alcuni parlamentari della Lega Nord, per i comportamenti tenuti in occasione della perquisizione (v. sopra, in narrativa).

Invero, dalla sentenza resa, in primo grado, dal pretore di Milano in data 22 luglio - 16 settembre 1998 (doc. n. 8) risulta quanto segue, e precisamente che:

a) l'ufficio nel quale fu eseguita la perquisizione era di proprietà della Pontida Fin s.r.l., proprietaria dell'intero immobile, e non concesso in locazione alla Lega Nord. Nondimeno, «indipendentemente da un formale contratto di affitto, i locali di proprietà della Pontida Fin s.r.l. che non erano stabilmente occupati venivano utilizzati per le necessità del movimento» (p. 27);

b) è stato accertato che «l'ufficio oggetto del provvedimento di perquisizione da ben 15 giorni prima dei fatti era stabilmente occupato da Maroni senza che fosse intervenuto alcun atto formale di assegnazione» (ivi);

c) l'ufficio in questione era stato utilizzato anche dal sig. Marchini, ma era stato «poi adibito ad ufficio di Maroni» (ivi);

d) a fronte dei dubbi espressi in dibattimento dalla pubblica accusa, che aveva negato che l'on. Maroni avesse, all'epoca dei fatti, l'effettiva disponibilità del menzionato locale, «gli elementi acquisiti nel corso del dibattimento non consentono di ritenere provata la fondatezza dei dubbi espressi dal rappresentante della pubblica accusa», anche perché, fra l'altro, molti testi hanno dichiarato «che i locali in questione erano stati provvisoriamente assegnati a Maroni prima dei fatti» (p. 31).

Nessun dubbio, pertanto, che il locale perquisito fosse nella disponibilità dell'on. Maroni. Palese, pertanto, la violazione dell'art. 68, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 14 Cost.

2.2.4. — Non potrebbe obiettarsi che la disponibilità del locale da parte dell'on. Maroni sarebbe stata accertata solo in un secondo momento e che invece, all'atto della perquisizione, essa non risultava chiara. A tal proposito, infatti, basta osservare quanto segue.

In primo luogo, come già detto, è in astratto doveroso presumere che in immobili «utilizzati per le necessità» di un partito vi siano uno o più locali nella disponibilità di parlamentari.

In secondo luogo, in concreto, tale disponibilità era attestata dai cartelli indicatori affissi (come si evince tanto dalla sentenza di primo grado — p. 32 — che da quella della Corte d'appello di Milano — p. 12) sia sulla porta dell'ufficio perquisito che su quella di accesso al corridoio si trovava un cartello con la dicitura «Lega Nord - Segreteria politica - Ufficio onorevole Roberto Maroni».

Sempre in concreto, era palesemente irragionevole negare la disponibilità dell'ufficio da parte dell'on. Maroni pel semplice fatto che questi, opponendosi all'esecuzione della perquisizione, «nel contempo riferiva con ilarità che si sarebbe altrimenti offeso se il Marchini avesse avuto un ufficio in detta sede, in considerazione del fatto che nemmeno lui che è onorevole poteva godere di tale prerogativa all'interno del palazzo leghista» (così la relazione di cui al doc. n. 7, già riportata in narrativa). Infatti: *a*) lo stesso funzionario procedente aveva rilevato la «ilarità» con la quale era stata fatta l'affermazione, attribuita «ad uno scherzo» dall'on. Calderoli nel corso giudizio di primo grado (sent. del pretore di Milano, p. 2); *b*) tale dichiarazione non risulta ripetuta in prosieguo, e comunque l'on. Maroni si è opposto alla perquisizione; *c*) la natura ironica dell'affermazione era comprovata da ciò che i lavori di ristrutturazione per la definitiva sistemazione degli uffici dell'on. Maroni erano ancora in corso (sent. del pretore di Milano, p. 31), sicché l'ufficio perquisito era certo inadeguato, tanto da giustificare l'ironia, ma era pur sempre domicilio del parlamentare; *d*) l'ufficio si trovava in un'ala dell'edificio distinta da quella nella quale si trovavano gli uffici del partito (sent. della Corte di appello di Milano, p. 13), sicché Maroni esattamente aveva affermato di non possedere un locale nella sede della Lega.

Ancora in concreto, come risulta dalla riapertura del verbale di perquisizione (doc. n. 11), il magistrato precedente era stato reso edotto di tutto lo svolgersi degli eventi, e doveva anche aver preso visione di detta riapertura del verbale, ove risultava che il sig. Marchini aveva reso dichiarazioni (appunto a verbale) che negavano l'esistenza negli immobili utilizzati dalla Lega di alcunché in sua disponibilità ed affermavano, invece, che ivi «altri esponenti politici [avevano] locali in uso». Infine, anche a voler considerare irrilevanti tali astratte considerazioni e tali concrete risultanze, nulla cambierebbe, poiché è chiaro che nei conflitti tra poteri dello Stato non hanno alcuna importanza l'errore o l'elemento psicologico, poiché la sola cosa che conta è il fatto del *vulnus* arrecato da un potere all'altro, anche in assenza di uno specifico *animus nocendi*. In altri termini: non ha alcun rilievo la ragione che ha indotto un potere a pregiudicare la sfera di attribuzioni di un altro, né hanno importanza la rappresentazione della realtà che ha determinato il primo ad agire o l'intenzione di vulnerare. È, si ripete, il *vulnus* nella sua oggettività che legittima il vulnerato a promuovere conflitto e impone il ripristino della legalità costituzionale violata, chiedendo giustizia a codesta ecc.ma Corte costituzionale. Nella specie, conta la «turbativa (non importa se intenzionale o non intenzionale da parte del giudice) nell'attività parlamentare» (G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, 91). Nulla di più.

L'illegittimità degli atti e dei comportamenti qui censurati, pertanto, era chiara già al momento dei fatti. Anche a volerlo negare, però, affermando ch'essa sarebbe stata accertata solo in un momento successivo, nulla cambierebbe, poiché nessuno potrebbe negare, oggi, che è stato perquisito il domicilio di un parlamentare in carenza di autorizzazione dell'Assemblea di appartenenza. E tanto basta per concludere nel senso della vulnerazione delle prerogative della ricorrente.

2.2.5. — Si tenga presente, per soprappiù, che la gravità del *vulnus* arrecato alle prerogative della ricorrente appare tanto più evidente quanto più si riflette sul fatto che la riforma dell'art. 68, comma 2, Cost., ha palesato l'intento, del legislatore costituzionale, di «sottoporre ad autorizzazione tutte quelle attività istruttorie che potessero, anche astrattamente, interferire con il libero esercizio della funzione parlamentare» (così G. LASORELLA *Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'articolo 68 della Costituzione* (Appunti per una riforma dei regolamenti delle Camere), in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1994, n. 3, 84). La tutela ora offerta dalla Costituzione, pertanto, è di particolare ampiezza ed incisività.

Nella specie, però, può anche prescindersi dal significato della riforma dell'art. 68, comma 2, Cost. La necessità dell'autorizzazione alle perquisizioni domiciliari, invero, era stabilita già dal primitivo testo dell'art. 68, sicché fa parte di un nucleo assolutamente inviolabile *ab origine* di prerogative parlamentari, voluto dai Costituenti (e per questo immune dalle critiche avanzate in dottrina all'ampliamento delle garanzie operato per tale profilo dalla legge cost. n. 3 del 1993: per tali critiche, ad es., G. ZAGREBELSKY, *La riforma dell'autorizzazione a procedere*, in *Corr. giur.*, 1994, 281) in funzione della libera esplicazione del mandato parlamentare e (di conseguenza) della libertà e dell'autonomia delle assemblee rappresentative. Anzi, a ben vedere, le garanzie in questione non tutelano solo il Parlamento, ma anche gli stessi elettori «in vista del loro interesse a che l'attività del loro eletto non sia impedita o turbata da elementi estranei al libero gioco democratico» (Cass., Sez. III; Ord. 13 gennaio 1984, De' Cocci, in *Foro it.*, 1984, II, 491; Trib. Torino, Ord. 18 aprile 1983, in *ivi*, 1984, II, 50). Con la conseguenza che ad essere violato è anche l'art. 1 della Costituzione, che riconosce l'appartenenza della sovranità al popolo, che la esercita anche tramite gli istituti rappresentativi.

Procedere senza autorizzazione ad una perquisizione domiciliare nei confronti di un parlamentare, dunque, costituisce diretta violazione dell'art. 68 della Costituzione (e, come si è detto, dell'art. 14), ma anche violazione dell'art. 67, poiché pregiudica la libertà del mandato e della funzione parlamentare, e dell'art. 1, perché pregiudica il libero esercizio della sovranità popolare tramite le istituzioni rappresentative.

3. — Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione tra i poteri dello Stato. La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale è costante nell'affermare che, nel nostro ordinamento costituzionale, il principio di leale collaborazione non regge soltanto i rapporti intersoggettivi, ma anche quelli fra poteri dello Stato (sentt. un. 379 del 1992 e 403 del 1994). Anche l'autorità giudiziaria (sent. n. 403 del 1994) è assoggettata al principio della leale collaborazione.

La necessità di una leale collaborazione è ancora più forte nella materia che ne occupa, poiché «l'art. 68 Cost. intende contemperare le esigenze di tutela della funzione parlamentare con l'interesse al perseguimento penale» (R. ORLANDI, *Aspetti processuali*, cit., 215), il che rende particolarmente centrale il corretto esercizio di quel «reciproco “controllo e bilanciamento”», che garantisce il pluralismo dei poteri (sent. n. 462 del 1993). Ciò significa che spetta agli stessi poteri dello Stato in rapporto agire al fine di garantire tale contemperamento facendo sì che l'intervento regolatore del giudice costituzionale sia l'*extrema ratio*.

Nella vicenda sottoposta, oggi, al giudizio di codesta ecc.ma Corte non v'è la benché minima traccia di un tentativo di collaborazione con la Camera dei deputati che sia stato esperito dalla Procura della Repubblica di Verona, che non si è preoccupata di sottoporre alla medesima — fosse pure nell'informalità richiesta dalle esigenze di rapidità — il delicato susseguirsi degli eventi, onde prevenire un possibile conflitto, ora — purtroppo — attuale. Il tutto, senza tener conto che, come rilevato dallo stesso Consiglio Superiore della Magistratura, in materia di provvedimenti che incidono sul domicilio di parlamentari ci troviamo di fronte ad «iniziative processuali per loro natura estremamente delicate», sicché «il magistrato deve improntare il proprio comportamento ad una cautela proporzionata alla sottolineata delicatezza di materia» (Sez. disc., 16 dicembre 1983, Fucigna, in Foro it., 1984, III, 403).

Di qui, un'ulteriore ragione di illegittimità degli atti in contestazione anche pel profilo dell'inosservanza del principio costituzionale di leale collaborazione. Principio, questo, di particolare importanza nella specie, poiché, come già si è riportato, esattamente la sent. n. 9 del 1970 ha affermato che la garanzia di cui all'art. 68, comma 2, Cost., è prevista a favore di ciascuna Camera «per lo svolgimento regolare e libero della sua funzione, nell'interesse dell'ordinamento ...».

4. — Chiara, dunque, l'illegittimità degli atti impugnati e dei comportamenti censurati. La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona ha adottato, il 17 settembre 1996, un decreto di perquisizione integrato dal decreto di perquisizione del successivo 18 settembre. In forza di tali decreti si è consentita la perquisizione di un locale nella disponibilità di un parlamentare, senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza. I più saldi principi della nostra Costituzione, posti a presidio dei corretti rapporti tra i poteri dello Stato, pertanto, risultano apertamente violati.

P. Q. M.

La Camera dei deputati, come sopra rappresentata nonché difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, con le conseguenze di natura processuale che tale decisione comporta, dichiarare che non spetta all'autorità giudiziaria ed in particolare alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona disporre e far eseguire la perquisizione del domicilio di un parlamentare senza la preventiva autorizzazione della Camera di appartenenza, e conseguentemente annullare i decreti di perquisizione locale e sequestro emessi dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Verona in data 17 settembre e 18 settembre 1996 nel corso dei procedimenti nn. 81-100-101/1996 RGNR, nella parte in cui, senza autorizzazione della Camera dei deputati, vi è stata disposta «la perquisizione del locale all'interno della sede della Lega Nord di Milano nella disponibilità di Marchini Corinto», ancorché lo stesso fosse nell'effettiva disponibilità dell'on. Roberto Maroni, e le operazioni tutte di perquisizione svoltesi in data 18 settembre 1996 in esecuzione dei predetti decreti nei locali a disposizione dell'on. Roberto Maroni.

Roma, addì 4 febbraio 2003

ON. Pier Ferdinando CASINI — AVV. PROF. Massimo LUCIANI

03C0857

N. 29

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 4 agosto 2003
(della Corte d'appello di Roma)

Parlamento - Immunità parlamentari - Dichiarazioni rese, nel corso di interviste, dall'on. Roberto Maroni nei confronti di Roberto Napoli, già agente del SISDE - Giudizio civile per il risarcimento dei danni - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione sollevato dalla Corte d'appello di Roma, sezione prima civile - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra opinioni espresse ed attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 29 settembre 1998.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

Ordinanza-ricorso per conflitto di attribuzione della Corte d'appello di Roma, nella causa civile iscritta al n. 6699 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2000, e vertente tra: Roberto Napoli, elettivamente domiciliato in Roma via E. Mambretti, 15 presso lo studio dell'avv. Leopoldo Lombardi che lo rappresenta e difende per delega a margine dell'atto di appello Roberto Maroni, elettivamente domiciliato in Roma via Quattro Fontane, 16 presso lo studio dell'avv. Gaetano Caprino che, unitamente agli avv. Maurizio Carosi ed Emilio Lombardi, del Foro di Varese, lo rappresenta e difende per delega in calce alla copia notificata dell'atto di citazione in appello.

Con atto di citazione notificato il 21 dicembre 2000, Roberto Napoli ha proposto appello avverso la sentenza n. 22338, emessa dal G.U. presso il Tribunale di Roma il 12 novembre 1999, che aveva dichiarato improcedibile la sua domanda di condanna al risarcimento dei danni subiti a seguito di dichiarazioni segnalate come diffamatorie rese da Roberto Maroni, parlamentare ed ex Ministro dell'interno nel corso di interviste rilasciate a vari quotidiani e a telegiornali. Il giudicante aveva, infatti, ritenuto la ricorrenza dei presupposti di applicabilità dell'esimente dell'art. 68 della Costituzione, sostenendo che i fatti descritti nell'atto di citazione concernevano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come, d'altra parte deliberato dalla Camera dei deputati di appartenenza del Maroni, nella seduta del 29 settembre 1998.

Nel corso delle interviste, infatti, il Maroni, commentando altra intervista precedente resa allo stesso giornalista dal Napoli — già agente del SISDE, poi allontanato dal servizio e inserito in altra amministrazione — nella quale aveva fatto riferimento a «un incontro dell'ex Ministro dell'interno Maroni presso la sede del SISDE nel Natale 1995 con il capo del SISDE generale Marino in un roof garden costato sette miliardi», aveva affermato che i giudici «avrebbero dovuto fare attenzione alle stupidaggini di questo mediocre cialtrone Napoli», che lo stesso «stava spargendo fesserie, spazzatura, forse per rientrare al SISDE, forse per rastrellare qualche soldo» (Messaggero del 5 gennaio 1996); «quel Napoli è un cialtrone, racconta frottole», «state attenti all'attendibilità delle notizie che questo mediocre cialtrone propina su di me e su Di Pietro» (Il Giornale del 5 gennaio 1996), «non vedete che ha uno stile inconfondibile? Quello dei Malpica e dei Broccoletti» (dirigenti SISDE inquisiti per lo scandalo dei famosi «fondi neri»), «il pattume dei vecchi servizi ... il vero problema non mi pare il cialtrone Napoli» (L'Indipendente del 14, 15 gennaio 1996). Tali frasi erano state ripetute dal Maroni nel corso di altri interventi effettuati presso varie reti televisive (RAI, Mediaset TMC).

Con l'impugnazione proposta il Napoli ha criticato la sentenza di primo grado sostenendo un'erronea valutazione degli elementi di fatto e di diritto da parte del primo giudice che, adeguandosi alla delibera della Camera dei deputati del 29 settembre 1998, aveva ritenuto che le frasi pronunciate dal Maroni — costituenti a giudizio dell'appellante, offese gratuite che nulla hanno a che vedere con il ruolo di parlamentare e di Ministro ricoperto dal Maroni — fossero non perseguibili perché costituenti opinioni espresse ai sensi dell'art. 68 Costituzione.

Il Napoli ha, pertanto, chiesto che questa Corte, in via principale, ritenuta l'inapplicabilità dell'art. 68 della Costituzione, dichiarata la lesione dei diritti della personalità da parte del Maroni nei propri confronti, previo svolgimento, se del caso, di istruttoria con assunzione di prova per interpellato e per testimoni, e ritenuta, all'esito, la responsabilità del Maroni, lo condanni al risarcimento dei danni subiti (quantificati nella somma di L. 1.500.000.000), a titolo di danno patrimoniale e non, biologico e alla vita di relazione, oltre interessi e rivalutazione monetaria della somma liquidata e, in subordine, sollevi, in via pregiudiziale, conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale in relazione alla citata deliberazione della Camera dei deputati.

Costitutosi in giudizio, Roberto Maroni ha chiesto il rigetto dell'appello perché infondato, innanzi tutto perché le frasi da lui pronunciate integrerebbero gli estremi di una tipica manifestazione di un giudizio politico espresso da un parlamentare ed ex Ministro in ordine a fatti politicamente rilevanti, come valutato dalla Camera di appartenenza e dal giudice di primo grado. Le stesse — profferite a seguito dell'atteggiamento duro e ingiurioso

con cui il Napoli aveva assunto una posizione politica nei suoi confronti — costituirebbero, inoltre, espressione della libertà di manifestazione del pensiero costituzionalmente garantita e non avrebbero alcun contenuto diffamatorio e, comunque, costituendo una replica ad altre dichiarazioni diffamatorie rese nei suoi confronti dal Napoli non potrebbero essere considerate punibili in applicazione dell'esimente della provocazione (art. 599, comma 2 c.p.).

Ciò premesso, questa Corte, esaminato il fascicolo processuale e le diverse posizioni rappresentate dalle parti, ritiene necessario sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione da questa assunta il 29 settembre 1998, con la quale è stato affermato che le opinioni espresse dall'on.le Roberto Maroni nel corso delle interviste riportate in atti e in altre rese con il mezzo televisivo suddetto costituiscono esplicazione della funzione di parlamentare dallo stesso rivestita in quanto divulgazione e continuazione di quelle rese nel corso dell'attività parlamentare propriamente detta.

In particolare, osserva la Corte che la Camera dei deputati nella seduta pubblica n. 414 del 29 settembre 1998 ha approvato la proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere di ritenere che i fatti per i quali è stata pronunciata l'impugnata sentenza attengano a opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68 primo comma Costituzione. La Camera dei deputati ha così confermato il parere della Giunta che «i fatti per i quali è in corso il procedimento ... concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni».

Ritiene il collegio che, con la citata deliberazione, la Camera dei deputati ha esercitato illegittimamente il proprio potere perché ha affermato la sussistenza del collegamento funzionale tra le espressioni ritenute diffamatorie dal tribunale e l'attività parlamentare del Maroni.

Come già più volte è stato affermato da codesta Corte costituiscono opinioni, espresse nell'esercizio dell'attività parlamentare, quelle manifestate nel corso dello svolgimento dei lavori della Camera di appartenenza e dei suoi vari organi in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti anche individuali, costituenti, peraltro, estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea. L'attività politica svolta dal parlamentare al di fuori di tale ambito non può, invece, di per sé considerarsi esplicazione della funzione parlamentare, in quanto le opinioni che il parlamentare esprime fuori dei compiti e dell'attività specifica, rappresentano piuttosto esercizio della libertà di espressione e manifestazione del proprio pensiero, comune a tutti i consociati, tutelato dalla Carta costituzionale e soggetto al necessario bilanciamento con altri diritti di soggetti diversi altrettanto garantiti costituzionalmente.

In tal caso, alle opinioni espresse non può estendersi, senza snaturarla, un'immunità che la Costituzione ha posto come tutela della posizione del parlamentare, in diretta connessione con lo svolgimento della sua funzione e non a protezione tout court della persona che di tale funzione è investita, che lo renderebbe soggetto estraneo alla vita comune e intangibile nello svolgimento di ogni sua attività, comunque collegata a una posizione politica in ogni sua forma, così trasformando l'immunità in «privilegio personale», finendosi «per conferire ai parlamentari una sorta di statuto personale di favore quanto all'ambito e ai limiti della loro libertà di manifestazione del pensiero, con possibili distorsioni anche del principio di uguaglianza e di parità di opportunità fra cittadini nella dialettica politica» (Corte cost. sent. 10/2000).

Il collegamento funzionale è stato, pertanto, ravvisato, oltre che ovviamente nello svolgimento dell'attività parlamentare, come sopra definita, solo nel complesso dell'attività politica svolta anche al di fuori del diretto esercizio delle funzioni parlamentari, quando queste siano diretta estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea.

Non può, quindi, esservi compresa non solo ogni manifestazione che appaia esercizio di attività normale, ma anche quella genericamente definibile come politica, nella quale, peraltro, la qualità di parlamentare appaia irrilevante.

Ne devono, pertanto, essere escluse tutte quelle manifestazioni, verbali o anche scritte per le quali, seppur mosse da intento «politico», manchi il necessario collegamento con lo svolgimento della funzione parlamentare, non essendo sufficiente a tal fine neanche la comunanza di argomento fra la dichiarazione ritenuta lesiva e le opinioni espresse dal senatore o dal deputato in sede parlamentare (arg. ex Corte cost. cit.).

Nella fattispecie in esame, sembra evidente che le opinioni espresse attraverso le frasi profferite dal Maroni attengano più a una polemica diretta e personale con il Napoli che a una presa di posizione di carattere politico. Nella fattispecie in esame, quindi, non solo non si evidenzia il collegamento funzionale con l'attività svolta in sede parlamentare, ma può fondatamente dubitarsi che l'attività svolta e le opinioni espresse costituiscano svolgimento, anche generico, di attività politica, e ciò senza considerare il tenore delle espressioni usate nelle interviste rese dal Maroni, che sono state denunciate come volte più all'insulto personale che alla dimostrazione di una qualsivoglia tesi politica, così superando quei limiti che nessuna esimente potrebbe consentire. Ma anche se si

volessero considerare le opinioni espresse dal Maroni in un contesto di carattere «politico», si tratterebbe, comunque, di un ambito del tutto generico e assolutamente non collegato o collegabile, almeno alla luce degli elementi acquisiti in atti, allo svolgimento di attività parlamentare (non risulta che della questione il deputato Maroni abbia mai trattato nella sede parlamentare, neanche a livello di mero argomento).

Ciò premesso, ad avviso della Corte la deliberazione della Camera dei deputati è arbitraria in quanto le frasi pronunciate e le opinioni espresse dal Maroni nel corso delle interviste in questione non sono collegate all'esercizio della funzione parlamentare, ma sono meri apprezzamenti personali espressi come qualunque privato cittadino. Tali frasi e opinioni non appaiono infatti, in alcun modo riconducibili all'attività parlamentare né ne costituiscono continuazione e divulgazione per la determinante considerazione che nessun diretto collegamento con detta attività è stato non solo provato, ma neanche ipotizzato.

Deve, pertanto, essere ribadito che la delibera di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati è, pertanto, lesiva delle attribuzioni di questa Corte, in quanto il potere conferito al Parlamento dall'art. 68 Costituzione è stato esercitato in modo distorto e, quindi, arbitrario dalla Camera dei deputati.

Sussistono, quindi, le condizioni per sollevare conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale ha affermato, infatti, con più pronunzie, che, nell'ambito del giudizio in tema di conflitto fra poteri, vertente su una delibera parlamentare affermativa dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68 primo comma Costituzione, la Corte accerta la «arbitrarietà della delibera parlamentare» (sent. n. 1150 del 1998), «... se vi sia stato un uso distorto e arbitrario del potere parlamentare, tale da vulnerare le attribuzioni degli organi della giurisdizione o da interferire sul loro esercizio» (sent. n. 443 del 1993), «se vi sia stata illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria (sent. n. 289 del 1998) e che «l'immunità copre il membro del Parlamento soltanto se per le dichiarazioni concorre il contesto funzionale» (sent. n. 10 e 11 del 2000), condizioni tutte (arbitrarietà, illegittima interferenza nell'attività di organi giurisdizionali e lesione dei loro poteri, mancanza di collegamento con la funzione di parlamentare) che, per le ragioni addotte, ricorrono nella fattispecie in esame.

Per le esposte considerazioni, la Corte ritiene necessario, per decidere sull'appello proposto dal Napoli sollevare, pregiudizialmente, conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87, vertendosi in materia di interferenza dell'esercizio del potere conferito alla Camera dei deputati dall'art. 68, primo comma, della Costituzione, nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria previste e garantite dall'art. 102 della Costituzione, chiedendo che la Corte costituzionale accerti e affermi che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità, ai sensi dell'art. 68 primo comma Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Roberto Maroni, secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati nella seduta n. 414 del 29 settembre 1998 e annulli, conseguentemente, la predetta deliberazione.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Costituzione e 37 legge 11 marzo 1953 n. 87,

Ricorre alla Corte costituzionale sollevando conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati e chiede che la Corte costituzionale accerti e affermi che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare la insindacabilità ai sensi dell'art. 68 primo comma Costituzione delle opinioni espresse dal deputato Roberto Maroni, secondo quanto deliberato dalla stessa Camera dei deputati nella seduta n. 414 del 29 settembre 1998 e annulli, conseguentemente, la predetta deliberazione adottata dalla Camera dei deputati.

Ordina la sospensione del processo civile iscritto al n. 6699 del Ruolo Generale della Corte di appello di Roma dell'anno 2000, riguardante l'appello proposto da Roberto Napoli contro la sentenza n. 22338, emessa dal G.U. presso il Tribunale di Roma il 12 novembre 1999 e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Così deciso nella camera di consiglio della I sezione della Corte di appello di Roma l'11 ottobre 2002.

IL PRESIDENTE: Evangelista POPOLIZIO

03C0973

N. 30

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 13 agosto 2003
(del Tribunale di Perugia)

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 26 settembre 2000, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Tiziana Maiolo per diffamazione aggravata nei confronti del dott. Mario Almerighi concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal G.I.P. del Tribunale di Perugia per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 26 settembre 2000.
- Cost., art. 68, primo comma.

Nel procedimento penale n. 1546/1999 RGIP iscritto a carico dell'on. Maiolo Tiziana, indagata per il reato p. e p. dall'art. 368 c.p. assistita dai difensori avv. G. Pecorella del Foro di Milano e G. Benedetto del Foro di Roma, in cui parte offesa è il dott. Almerighi Mario;

Letti gli atti del procedimento penale ed i documenti allegati;

Ritenuto che la Camera dei deputati con delibera adottata il 26 settembre 2000 ha approvato la proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere ed ha dichiarato che i fatti per i quali pende procedimento penale a carico della on. Tiziana Maiolo concernono opinioni espresse da quest'ultima nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma Cost.;

con esposto presentato in data 5 novembre 1998 alla Procura della Repubblica c/o il Tribunale di Perugia, Tiziana Maiolo chiedeva di accertare se i fatti oggetto di un'intervista riportata il 19 ottobre 1998 sul quotidiano Corriere della Sera e riferiti al dott. Mario Almerighi nella sua qualità di Presidente della Associazione nazionale magistrati integrassero l'ipotesi di reato prevista e punita dall'art. 414 c.p.

Dichiarava l'esponente che «il giorno 19 ottobre 1998 Il Corriere della Sera pubblicava una intervista al dott. Mario Almerighi, nella sua qualità di Presidente dell'Associazione nazionale magistrati, nell'intervista, rilasciata nel corso della formazione del nuovo governo, il dott. Almerighi formulava auspici, richieste e persino velate minacce nei confronti dell'on. Massimo D'Alema, all'epoca dei fatti Presidente del Consiglio incaricato. Rispondendo alle domande della giornalista, il dott. Almerighi pronunciava le seguenti parole: Siamo pronti a porgere alla politica un ramoscello d'ulivo, ma tutto dipenderà dalla scelta del Ministro della giustizia da parte del futuro governo ... o confermano Flick appoggiandolo politicamente perché possa varare le riforme che sono in cantiere, oppure dovrebbero metterci qualcuno che sia disponibile al dialogo ... ma se invece ci mettono qualche infiltrato del Polo nel Partito popolare ... tutto lo staff del Ministero è pronto a dimettersi. E così entriamo in un tunnel.».

... Poiché nelle parole pronunciate dal dott. Almerighi è esplicito l'invito allo staff del Ministero della giustizia, composto tutto da magistrati — e quindi presumibilmente da membri dell'associazione da lui diretta — a compiere atti volti ad usurpare un potere politico proprio del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica, ossia la proposta e, quindi, la nomina del Ministro di grazia e giustizia e poiché tutto il tono delle dichiarazioni rese è volto ad indirizzare, condizionare, coartare ed in ultima analisi usurpare le prerogative che la Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio ed al Presidente della Repubblica la sottoscritta chiede alla anzidetta Procura di accertare se il dott. Almerighi è incorso nel reato di cui all'art. 414 c.p. (istigazione a delinquere). È evidente nel caso in oggetto che la «chiamata alle armi» che il magistrato Almerighi ha compiuto nella sua qualità di presidente della più significativa Associazione di magistrati era volta ad intraprendere iniziative, compiere gesti, realizzare una o più azioni tali da integrare il delitto di cui all'art. 287 c.p. (usurpazione di potere politico o di comando militare) ... Il gesto delle dimissioni dei magistrati in servizio al Ministero di grazia e giustizia, le indicazioni di natura politica sulla persona del Ministro di grazia e giustizia da nominare, le stesse indicazioni di politica giudiziaria e di politica istituzionale contenute nell'intervista al dott. Almerighi sono precise istigazioni a commettere il delitto di cui all'art. 287 c.p. Secondo la Costituzione infatti la prerogativa di nominare il Ministro di grazia e giustizia così come tutti gli altri membri del Governo, spetta al Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, la politica giudiziaria compete al governo e le riforme dell'ordinamento giudiziario, così come ogni altra legge concernente l'amministrazione della giustizia spetta al Parlamento. Nel disegno costituzionale l'ordine giudiziario non ha alcuna competenza in queste materie ed è soggetto alla legge.

E pertanto qualunque intervento volto a condizionare e limitare poteri e prerogative dei più alti organi costituzionali si caratterizza come un tentativo di usurpazione di potere politico, così come indicato dall'art. 287 c.p. La scrivente allega all'esposto:

intervista pubblicata sul Corriere della Sera il 19 ottobre 1998;

note dell'agenzia ANSA e AGI del 19 ottobre 1998 in cui si dà conferma dell'intervista pubblicata e sovrappone il fatto dell'esistenza della registrazione fonografica dell'intervista, ciò in contrasto con la labiale smentita resa dal medesimo Almerighi.

La scrivente chiede anche di acquisire come fonte di prova la registrazione fonografica dell'intervista in possesso del Corriere della Sera o della giornalista Maria Antonietta Calabrò»;

che per tali fatti il dott. Almerighi, il 19 ottobre 1998 smentiva i contenuti dell'intervista ritenendola manipolata, chiedeva alla direzione del quotidiano di poter ascoltare ed ottenere copia della registrazione come previsto dall'art. 13 della legge sulla privacy ed in conformità al codice di deontologia per la categoria giornalistica. Allo scadere del termine previsto dalla legge il direttore del Corriere della Sera comunicava l'impossibilità di aderire a tale richiesta precisando che la registrazione non era inserita nell'archivio del quotidiano e quindi non si trovava nella sua disponibilità ma che poteva trovarsi in possesso della giornalista Maria Antonietta Calabrò.

Quest'ultima il 5 novembre 1998 contestando la affermazione del magistrato secondo cui la registrazione della intervista che il magistrato le aveva concesso potesse essere ritenuta un dato personale e come tale accessibile ai sensi dell'art. 13 legge n. 675/1996, comunicava che l'unica cassetta esistente di tale registrazione non era più in suo possesso.

Veniva rinnovata in data 27 novembre 1998 formale richiesta di immediato accesso alla registrazione dell'intero colloquio con la dott. Calabrò fatta alla Direzione affari legali societari della Rizzoli Corriere della Sera ed alla stessa giornalista con esito negativo.

Il dott. Almerighi presentava quindi il 28 gennaio 1999 denuncia orale dinanzi alla Procura della Repubblica del Tribunale di Perugia ravvisando nei fatti il reato di calunnia commesso dalla on. Tiziana Maiolo ai suoi danni;

Il p.m. formulava richiesta di rinvio a giudizio nei confronti della on. Maiolo ed il g.u.p. fissava udienza eliminare il 30 novembre 1999. Dopo alcuni rinvii disposti dapprima al 23 maggio 2000 ed al 27 settembre 2000, successivamente all'udienza del 4 ottobre 2000 il difensore dell'indagata depositava la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 settembre 2000, con la quale, in conformità alla proposta della giunta per le autorizzazioni a procedere è stata dichiarata, ai sensi dell'art. 68, primo comma Cost. l'insindacabilità dei fatti oggetto del presente procedimento penale in quanto concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni;

Rilevato che, a fronte di una delibera di insindacabilità, l'autorità giudiziaria è tenuta ad arrestare il procedimento in corso, salva la possibilità di provocare, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, il controllo della Corte costituzionale sulla correttezza di tale delibera (cfr. Corte cost. n. 375 del 1997, n.129 del 1996) anche se alla luce recenti sentenze (sentenze n. 10 e 11 del 2000) tale controllo va inteso nel senso di una funzione di garanzia da un lato dell'autonomia della Camera di appartenenza del Parlamento, dall'altro della sfera di attribuzione della autorità giurisdizionale e, quindi, di verifica della correttezza sul piano costituzionale di una pronuncia di insindacabilità;

che per consolidata giurisprudenza costituzionale il predetto controllo è diretto «ad accertare se vi sia stata una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria» e si sostanzia in una verifica sulla eventuale sussistenza di vizi del procedimento ovvero sull'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, in particolare, il presupposto di operatività della prerogativa dell'insindacabilità va individuato nel c.d. nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio delle attribuzioni parlamentari dovendosi ricondurre in tale ambito non solo gli atti tipici della funzione, ma anche quelli presupposti e consequenziali ambito che però non può estendersi sino a ricomprendere l'intera attività politica del parlamentare sì da trasformare la prerogativa costituzionale in privilegio personale (cfr. Corte cost. n. 329 del 1999, n.289 del 1998, n.375 del 1997);

Ritenuto che tale nesso con le attività parlamentari consiste non già in una semplice forma di collegamento di argomento e di contesto fra attività parlamentari e dichiarazioni, ma più precisamente nell'identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (cfr. sentenze n. 10 e n. 58 del 2000) che occorre, quindi, che nell'opinione manifestata all'esterno «sia riscontrabile una corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente una mera comunanza di tematiche» (cfr. sent. n. 11 del 2000);

Ritenuto che non deve, perciò, ritenersi coperta da insindacabilità quella opinione che non sia collegata da nesso con l'esercizio delle funzioni parlamentari, ancorché riguardi temi al centro di un dibattito politico e parlamentare (v. sent. n. 56 del 2000);

Preso atto che nella specie qui in esame si tratta di dichiarazioni rese dalla Maiolo alla autorità giudiziaria al preciso scopo di far instaurare, stante il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, un procedimento penale nei confronti del dott. Almerighi, attraverso le forme di un esposto alla magistratura specificamente individuata secondo i criteri di competenza dell'art. 11 c.p.p.;

che, nel caso di specie, non è dato ravvisare alcun collegamento tra le espressioni contenute nell'esposto e contestate come caluniose all'on. Maiolo nel presente procedimento penale e la sua attività parlamentare, rivestendo le stesse espressione di un più generale diritto di manifestazione del pensiero, garantita dall'art. 21 Cost., nei limiti connaturali al diritto stesso, spettando alla a.g. nell'esercizio del suo potere istituzionale accertarne la violazione;

che l'iniziativa giudiziaria di cui al presente procedimento, infatti, non risulta, ad una verifica degli atti, aver formato oggetto di un atto interno del Parlamento che la onorevole intendeva esternare (quali una mozione, una interrogazione, una interpellanza) condizione che, in ogni caso, non avrebbe di per sé legittimato una insindacabilità delle opinioni espresse posto che le dichiarazioni potrebbero essere coperte della immunità solo in quanto risultassero «sostanzialmente» riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare e, quindi, limitatamente a quel contenuto storico;

Rilevato, invece, che tali dichiarazioni risultano inserite in un contesto genericamente politico come è dato ritenere non solo tenendo conto della prospettazione difensiva resa in udienza nell'interesse della Maiolo ma anche considerando il convincimento che emerge dalla relazione della giunta e dalla motivazione della delibera adottata dalla Camera, «che la denuncia si inquadra in un ambito di polemica politica»;

Considerato che, sulla scorta del più recente e restrittivo orientamento seguito dalla Corte costituzionale, la semplice comunanza di argomenti tra le dichiarazioni rese e le opinioni espresse in sede parlamentare non basta ad estendere alla prima la insindacabilità che copre le seconde, né si può invocare a tal fine l'esistenza di un contesto politico in cui la dichiarazione si inserisca giacché siffatto tipo di collegamento non vale di per sé a conferire il carattere di attività parlamentare a manifestazioni di pensiero oggettivamente estranee ad essa (*cf.* Corte cost. n. 56 del 2000);

che la denuncia penale non rientra tra quelle attività tipiche collegate da nesso funzionale con l'attività parlamentare, altrimenti si verrebbe a creare una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadino parlamentare e cittadino non parlamentare anche per quanto concerne le conseguenze connesse ad iniziative che mettano in moto l'attività giudiziaria attraverso lo strumento della denuncia penale;

che da tutto ciò consegue che la valutazione operata dalla Camera dei deputati con la deliberazione in data 26 settembre 2000 circa la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'applicazione dell'art. 68, primo comma della Costituzione, si presenta palesemente erronea e come tale lesiva della sfera di attribuzione costituzionalmente riservata a questo giudice, legittimato a sollevare conflitto innanzi alla Corte costituzionale, in quanto organo cui spetta di dichiarare definitivamente la volontà del potere giudiziario cui appartiene nell'ambito delle funzioni giurisdizionali attribuitegli in relazione al giudizio penale in oggetto;

P. Q. M.

Visti l'art. 134 Cost., e gli articoli 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 26 delle norme integrative per i giudizi innanzi alla Corte costituzionale;

Solleva conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in relazione alla delibera adottata il 26 settembre 2000 con la quale è stato dichiarato che i fatti per i quali è in corso procedimento dinanzi a questa autorità giudiziaria nei confronti dell'on. Tiziana Maiolo concernano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, comma 1 della Costituzione.

Perugia, addì 16 ottobre 2000

IL GIUDICE: DOTT.SSA Nicla Flavia RESTIVO

03C0974

N. 31

Ricorso per conflitto di attribuzione depositato in cancelleria il 18 agosto 2003
(del Tribunale di Taranto)

Parlamento - Immunità parlamentari - Deliberazione della Camera dei deputati in data 13 febbraio 2001, con la quale si dichiara che i fatti per cui si procede penalmente nei confronti dell'on. Giancarlo Cito per diffamazione aggravata nei confronti del sig. Domina Liborio concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Taranto per la ritenuta mancanza di nesso tra i fatti attribuiti e l'esercizio delle funzioni parlamentari.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 13 febbraio 2001.
- Cost., art. 68, primo comma.

Il giudice, sentito il difensore dell'imputato, che ha insistito, per il proscioglimento ai sensi dell'art. 129 c.p.p., ha pronunciato la seguente ordinanza sulla richiesta avanzata dal pubblico ministero e dal difensore di parte civile diretta ad ottenere la proposizione davanti alla Corte costituzionale di conflitto di attribuzione nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla delibera dell'assemblea del 13 febbraio 2001 che, in accoglimento della proposta formulata dalla giunta per le autorizzazioni a procedere, ha dichiarato non sindacabili, a norma dell'art. 68, primo comma della Costituzione, le opinioni espresse dall'imputato che costituiscono oggetto del presente processo penale.

L'allora onorevole Giancarlo Cito è stato tratto a giudizio davanti a questo tribunale con decreto che dispone il giudizio emesso dal giudice dell'udienza preliminare in data 7 luglio 1999, in relazione al reato di cui agli artt. 595 commi secondo e terzo c.p. e 13 e 21 legge n. 47 del 1948, «per avere offeso la reputazione di Domina Liborio durante la conferenza stampa del 22 agosto 1998 trasmessa dalle emittenti televisive "Super Sette" e "Videolevante", prospettando specificamente che il dissenso politico del Domina, quale consigliere comunale, nei confronti del sindaco, era collegato al mancato conferimento dell'incarico alla di lui figlia ("Domina che ce l'ha con il sindaco e ce l'ha con gli altri. Siccome alla figlia di Domina non è stato dato questo incarico da manager, il Domina scende sul piede di guerra") ed allo stesso Domina ("il Domina chiedeva l'incarico — lui diceva la delega — al personale"); accertato in Taranto il 1° ottobre 1998».

In via preliminare all'apertura del dibattimento, in data 18 gennaio 2001, veniva depositata nota del Presidente della Camera con la quale si rendeva noto all'ufficio che, avendo il deputato Giancarlo Cito rappresentato la pendenza a suo carico del presente procedimento penale, della questione, attinente alla materia delle immunità parlamentari, era stata investita la giunta per le autorizzazioni a procedere.

Rinviato il processo per evidenti ragioni di opportunità, all'udienza del 6 febbraio 2002 veniva depositata la menzionata delibera della Camera dei deputati che si pronunciava in conformità al parere della giunta, nel senso che «i fatti per i quali è in corso il procedimento concernono opinioni espresse dal deputato Cito nell'esercizio delle sue funzioni» come tali insindacabili.

Segnatamente, la Camera recepiva le valutazioni espresse dai componenti della giunta nella persona del relatore Michele Saponara, secondo cui «le affermazioni dell'onorevole Cito si inseriscono nel contesto di una polemica politica e che nelle parole dell'onorevole Cito non possa ravvisarsi uno specifico intento diffamatorio nei confronti del Domina».

Premesso quanto sopra, si rileva in primo luogo che all'anzidetta deliberazione della Camera consegue l'effetto inibitorio alla prosecuzione del presente giudizio, non potendo questo giudice prescindere dalla decisione assunta in via definitiva da un potere dello Stato. Invero, in ottemperanza al principio del bilanciamento di interessi operato dal costituente tra la garanzia di indipendenza e autonomia del potere legislativo nei confronti degli altri organi e poteri dello Stato, a tutela del quale è posto l'art. 68 Cost. e il diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. dei cittadini che si reputino offesi nell'onore da opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni (cfr. Corte cost. n. 1150 del 1998), siffatta pronuncia impone al giudicante che non condivida la stessa di sollecitare all'organo competente un controllo circa la correttezza dell'esercizio del potere conferito

alla Camera dei deputati, mediante lo strumento del ricorso al conflitto di attribuzione, a norma dell'art. 27 legge n. 87/1953, al fine di verificare se sussistano i presupposti richiesti dall'art. 68 della Costituzione e cioè la riferibilità della condotta contestata all'imputato alle funzioni parlamentari.

Questo giudice ritiene di aderire alla richiesta di proposizione del conflitto formulata dal pubblico ministero e dalla parte civile, sul presupposto che la propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita ai sensi dell'art. 101 Cost., è stata a suo parere illegittimamente menomata dalla decisione della Camera dei deputati per effetto della citata delibera.

È noto come, secondo l'opinione giurisprudenziale manifestata dalla Consulta (*cf.* Corte costituzionale 18 luglio 1998 n. 289 e più di recente Corte costituzionale 17 gennaio 2000 n. 10 - 11 e 15 febbraio 2000 n. 56 e da ultimo sentenza 20 - 23 maggio 2002), la garanzia dell'insindacabilità opera solo in relazione a dichiarazioni riconducibili *strictu sensu* all'attività parlamentare, rimanendo invece escluse dalla sua sfera tutte quelle altre affermazioni che non siano annoverabili quali o teleologicamente collegate «agli atti tipici della funzione». Deve esserci dunque un preciso nesso funzionale tra la dichiarazione e l'attività parlamentare: nesso che può legittimamente essere affermato anche quando le dichiarazioni siano sostanzialmente riprodotte delle opinioni sostenute in sede parlamentare.

L'insindacabilità si estende dunque a tutte le altre sedi e occasioni in cui l'opinione sia riprodotta nel suo contenuto sostanziale, ovvero allorché vi sia sostanziale corrispondenza tra le dichiarazioni del parlamentare e le opinioni espresse nell'ambito dell'esercizio della funzione istituzionale tipica.

Orbene, dal semplice esame delle opinioni espresse dall'onorevole Cito nella conferenza stampa del 22 agosto 1998 trasmessa dalle emittenti televisive locali Super sette e Videolevante, emerge la loro estraneità rispetto alla funzione parlamentare svolta dal medesimo, essendo invece palese la loro attinenza a questioni di carattere locale. Invero, stando alle espressioni rivolte dal Cito all'indirizzo del consigliere comunale Liborio Domina e oggetto dell'imputazione in esame, questi avrebbe espresso il proprio dissenso politico nei confronti del sindaco, a causa del mancato conferimento di un incarico relativo al governo della città alla di lui figlia. Il Cito ha altresì aggiunto che lo stesso Domina «chiedeva l'incarico — lui diceva la delega — al personale».

Anche ammettendo che le predette espressioni si inseriscano — come ha osservato il relatore alla giunta Saponara — in una «polemica politica», è comunque evidente che la stessa attiene ai rapporti tra il sindaco di Taranto e un consigliere comunale e dunque vicende circoscritte all'ambito del Comune di Taranto, che nulla hanno a che fare con la funzione di parlamentare all'epoca esercitata dal Cito.

Ora, essendo la funzione di parlamentare dotata di rilievo nazionale, non può ritenersi, in assenza di specifiche connessioni da dimostrarsi in concreto, la sussistenza di alcun nesso con questioni attinenti i rapporti tra esponenti politici di un organismo locale quel è il consiglio comunale. Non sussiste dunque nel caso di specie il requisito del «collegamento funzionale» tra le opinioni espresse e la funzione svolta dal parlamentare, richiesto dalla più recente giurisprudenza della Consulta al fine di ritenere che le stesse rientrino nell'immunità di cui all'art. 68, primo comma della Costituzione.

Ritiene peraltro questo giudice che la Camera abbia travalicato l'ambito delle proprie attribuzioni costituzionalmente riconosciute, laddove ha recepito il parere della giunta stando al quale nelle parole dell'on. Cito non potrebbe ravvisarsi uno specifico intento diffamatorio nei confronti del Domina. Invero, la valutazione in ordine al carattere diffamatorio delle opinioni espresse è di specifica competenza dell'organo giurisdizionale, mentre alla Camera è demandato esclusivamente il pronunciamento sul collegamento tra le opinioni espresse dal deputato e la funzione parlamentare dal medesimo svolta. Anche sotto questo profilo si ritiene dunque che la Camera, con la delibera in esame, abbia travalicato la propria sfera di attribuzioni.

Per tutte queste ragioni, in definitiva, il giudice del procedimento penale n. 5686/1999 R.G. Tribunale di Taranto, a carico di Cito Giancarlo, ritiene illegittimamente menomata la propria sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, per effetto della delibera del 13 febbraio 2001 in atti assunta dalla Camera dei deputati, che ha stabilito che i fatti oggetto del presente procedimento concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle funzioni.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 della Costituzione, 37 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 26 della delibera 16 marzo 1956 della Corte costituzionale (norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale);

Propone ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato in relazione alla delibera della Camera dei deputati del 13 febbraio 2001 relativa all'on. Giancarlo Cito, richiedendo che la Corte costituzionale dichiari che non spetta alla Camera dei deputati dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on. Giancarlo Cito, secondo quanto dichiarato dalla stessa nell'anzidetta delibera;

Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e il deposito del presente ricorso nella cancelleria della Corte costituzionale;

Ordina che a cura della cancelleria in sede la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Sospende il giudizio in corso in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Taranto, addì 3 luglio 2002.

IL GIUDICE: DOTT. Valeria MONTARULI

03C0975

N. 811

*Ordinanza del 19 giugno 2003 emessa dal Tribunale di Napoli
nel procedimento civile vertente tra Troisi Michele e Ministero della giustizia ed altro*

Procedimento civile - Responsabilità civile dei magistrati - Fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati ovvero intimamente connessi con la condotta dei magistrati - Cause relative - Devoluzione al tribunale del capoluogo del distretto della Corte di appello competente a giudicare sull'azione contro lo Stato di risarcimento del danno cagionato nell'esercizio di funzioni giudiziarie - Omessa previsione - Irragionevolezza - Ingiustificata diversa disciplina rispetto a quanto previsto dall'art. 11 c.p.p. - Incidenza sul diritto di azione - Violazione del principio del giudice naturale nonché del principio di ragionevole durata del processo - Incidenza sul principio di indipendenza della magistratura.

- Legge 13 aprile 1988, n.117, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

IL TRIBUNALE

Ha reso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 6137 del ruolo generale degli affari contenziosi dell'anno 2002 avente ad oggetto: responsabilità di magistrati tra avv. Michele Troisi, rappresentato e difeso da sé stesso, e domiciliato presso il sindacato Faisa Cisa in Napoli, alla via Cumana, 14, attore e il Ministero della giustizia e la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona rispettivamente del Ministro p.t. e del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli presso cui domiciliavano in Napoli alla via A. Diaz, 11, convenuti.

Il collegio, letti gli atti, udite le parti nella camera di consiglio in data 5 febbraio 2003, sentito il giudice relatore;

Ritenuto in fatto ed in diritto

1 — All'esito di declaratoria giusta ordinanza del 12 luglio 2002, per un coacervo di motivi, della nullità della citazione originaria (a seguita della notifica della quale l'amministrazione non si era costituita), con «atto di citazione in rinnovazione» notificato il 7 ottobre 2002 l'avv. Michele Troisi, avendo per conto di una cliente intimato sfratto per morosità e contestualmente citato la controparte per la convalida innanzi al Tribunale di Avellino per l'udienza del 10 ottobre 2001, rappresentava di avere, dopo l'iscrizione a ruolo avvenuta il 9.10, richiesto ad un avvocato proprio corrispondente di verificare presso la cancelleria l'assegnazione della causa ad uno dei magistrati e la data effettiva dell'udienza di convalida. Dalle informazioni fornite dalla cancelleria nelle date del 10, dell'11 e del 12 ottobre la causa non risultava ancora assegnata.

Senonché emergeva nella successiva data del 16 ottobre lo stesso 12 ottobre alle ore 9.30 la causa era risultata assegnata (evidentemente dal magistrato dirigente) ad un giudice nominativamente indicato in citazione, mandata in udienza lo stesso giorno alle ore 11 e da quest'ultimo magistrato dichiarata estinta per la mancata comparizione.

Il dirigente la cancelleria, alla richiesta di spiegazioni, aveva opposto, seppur cortesemente, un «muro di gomma». Il giudice designato, investito di istanza scritta volta ad ottenere una rimessione sul ruolo o una rimessione in termini, aveva rigettato la stessa in stile «burocratese» senza ascoltare l'istante.

L'avv. Troisi rappresentava di essersi visto, a seguito dell'accaduto, revocare il mandato dalla propria cliente, con perdita dell'onorario non percepito e delle spese anticipate; rappresentava essere stato il comportamento dell'ufficio giudiziario lesivo della dignità forense; svolgeva deduzioni in ordine ai comportamenti della cancelleria, alla difettosa organizzazione del tribunale, alle questioni relative all'assegnazione della causa ed alle decisioni del giudice assegnatario di trattarla nella stessa data dell'assegnazione e di rigettare la successiva istanza defensionale.

Conveniva quindi innanzi a questo tribunale il Ministero della giustizia (già originariamente convenuto con la citazione dichiarata nulla) e la Presidenza del Consiglio dei ministri (quale legittimata passiva *ex art. 4, comma 1, legge n. 117 del 13 aprile 1988*) per sentirli condannare in solido, «ciascuno per il proprio titolo e per le proprie sfere di competenza nelle descritte vicende», al risarcimento dei danni materiali, all'immagine ed esistenziale.

Si costituivano le amministrazioni convenute, che deducevano con la comparsa di risposta come — prospettando l'attore «la responsabilità dell'ufficio giudiziario nel suo complesso inteso come apparato amministrativo di cancelleria» ed altresì «la responsabilità per l'esercizio di funzioni giudiziarie» — permanesse la nullità della citazione, nonostante la rinnovazione disposta sul punto, per non avere l'attore distinto «i fatti che fonderebbero la responsabilità dell'ufficio da quelli in base ai quali invoca la responsabilità *ex legge n. 117/1998*» e per non avere nominativamente individuato i magistrati responsabili.

Deducevano le amministrazioni inoltre l'inammissibilità dell'istanza, tra l'altro per non essere state rispettate le norme sulla competenza di cui all'*art. 4, comma 1, legge n. 117/1998*, che devolvono la causa esclusivamente al Tribunale di Roma.

A sostegno della propria posizione l'Avvocatura produceva rapporto del Presidente del Tribunale di Avellino, da cui si evinceva che la causa era stata dallo stesso Presidente (evidentemente operante in tribunale senza riparto in sezioni del settore civile) assegnata al giudice predetto nella stessa data di iscrizione a ruolo 9 ottobre 2001, e che effettivamente l'inserimento dei dati nel sistema informatico a cura della cancelleria era avvenuta il 12 ottobre 2001 alle ore 9.30, epoca prima della quale la cancelleria non poteva dare notizia all'avv. Troisi o a suoi delegati.

2. — Onde pervenire alle successive statuizioni in ordine alla questione di competenza, deve il tribunale esaminare — nei limiti imposti dalla presente sede ordinatoria — le questioni relative alla validità della citazione, sì come rinnovata, poste dalla difesa erariale.

Al riguardo, deve ritenersi che, con la narrazione delle vicende sopra riepilogate, l'attore abbia assolto compiutamente all'indicazione dell'esposizione dei fatti ... costituenti le ragioni della domanda» (*art. 163, comma 3, n. 4 c.p.c.*), non essendo richiesto e, come meglio si dirà, nel caso di specie forse neanche appieno possibile scin-

dere fatti ascrivibili a responsabilità dell'apparato amministrativo dell'ufficio giudiziario e fatti ascrivibili a magistrati, restando affidato alla decisione, ove alla stessa si dovesse pervenire dopo il vaglio di ammissibilità e sulla base dell'eventuale istruttoria, stabilire la sussistenza di responsabilità individuali e/o concorsuali (*cfr.*, per l'alternativa, le stesse conclusioni della citazione).

Né può ritenersi sussista nullità per mancata indicazione nominativa dei magistrati ritenuti responsabili: infitti, è ben evidente dalla lettura dell'atto di citazione che, oltre al giudice assegnatario nominativamente indicato, non è ipotizzata altra responsabilità che quella del presidente della sezione ossia, nel caso di specie, lo stesso presidente del tribunale, quale soggetto preposto alle assegnazioni, in quanto tale, in relazione alla carica, individuabile «*per relationem*», ed in fatto individuato (*cfr.* provvedimento di assegnazione con firma in atti).

Tanto assorbe ogni valutazione in ordine al se l'eventuale effettiva omissione dell'indicazione nominativa dei magistrati ritenuti responsabili, precludendo la possibilità normativamente prevista della comunicazione almeno 15 giorni prima dell'udienza, onde consentire il loro intervento in causa (art. 6, legge n. 117/1998), produca effetti processuali quali la nullità della citazione (quale peculiare elemento costitutivo della domanda di cui al n. 4 del comma 3 dell'art. 163 c.p.c.) o altri.

3. — Acclarata la ritualità del rapporto processuale, può passarsi all'esame delle questioni di competenza (*rectius*, di ammissibilità in relazione al sussistere della competenza del giudice).

In argomento, ritiene il tribunale che la disciplina in materia di competenza, quale apprestata dall'art. 4, legge n. 117/1988, benché letta a fini interpretativi nel contesto dei principi desumibili dalla Costituzione e dal codice di procedura civile, ponga non manifestamente infondati dubbi di legittimità costituzionale, rilevanti per il prosieguo del procedimento «*de quo*» e da sollevarsi d'ufficio innanzi alla Corte costituzionale.

4. — Per una illustrazione della questione — emersa in sede di discussione camerale e ben trattata dall'Avvocatura erariale nelle note all'esito depositate in data 17 marzo 2003 — può, per brevità, richiamarsi anzitutto che già con ordinanza in data 8 novembre 1989, nel procedimento vertente tra Zarrelli Domenico ed il Ministero di grazia e giustizia ed altri (n. 72/1990 r.o., in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 9 del 28 febbraio 1990), questo Tribunale di Napoli, in relazione agli artt. 24, 25 e 101 Cost., ebbe a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, legge n. 117/1988, nella parte in cui «non prevede che il giudice ivi indicato, funzionalmente competente a giudicare delle domande di risarcimento contro lo Stato per fatti di magistrati, sia funzionalmente competente anche in relazione alle domande relative a fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati, ovvero relative a fatti posti in essere di altri soggetti, ma intimamente connessi con le condotte dei magistrati».

Con l'ordinanza di promovimento suddetta questo tribunale notava che l'art. 4 cit. «testualmente stabilisce soltanto una competenza funzionale per le domande relative ai comportamenti dei magistrati ma non prevede, a differenza di altre disposizioni» (e veniva all'uopo ricordato l'art. 11 c.p.p., ma può anche richiamarsi l'art. 41-*bis* del vecchio codice del rito penale) «alcuna *vis attractiva* per fatti connessi, e in particolare non prevede quindi analoga competenza funzionale in relazione alle domande proposte per fatti commessi da altri soggetti ma intimamente connessi, ovvero per i comportamenti posti in essere da altri soggetti in concorso con i magistrati».

La questione — sollevata sul presupposto dell'applicabilità dell'art. 4 quale norma processuale anche ai fatti occorsi antecedentemente alla sua entrata in vigore in base al principio *tempus regit actum* — fu dichiarata dalla Corte costituzionale inammissibile (con sentenza 22 ottobre 1990, n. 468, in *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 43 del 31 ottobre 1990) ritendosi la norma stessa irretroattiva, in quanto inserita in un insieme disciplinare organico e non scindibile, dichiarato applicabile solo *in futurum* e non, come assumeva il remittente, secondo il principio *tempus regit actum*.

In dottrina, si notò come la questione fosse allora destinata, con molte probabilità, a riproporsi.

5. — Come notato dall'Avvocatura erariale con le note depositate il 17 marzo 2003, l'attore nel presente giudizio ha, infatti, evidenziando una fattispecie in cui rileva la cennata questione, introdotto domande contro due diverse Amministrazioni dello Stato: la prima contro il Ministero della giustizia, con addentellato fattuale nell'asserito comportamento dell'ufficio giudiziario nel suo complesso (e, specificamente, degli addetti alla cancelleria

che sarebbero venuti meno agli obblighi informativi); la seconda incentrata sulla pretesa responsabilità di uno (o più) magistrati (uno nominativamente individuato ed assegnatario della causa, l'altro individuabile *per relationem* nel capo dell'ufficio con funzioni anche di presidente di sezione).

Ad avviso dell'Avvocatura, peraltro, le cause parrebbero allo stato fondarsi su titoli autonomi, benché in prosieguo [sic] potrebbe ravvisarsi una comunanza di titoli (anche in relazione agli obblighi di sorveglianza dei Presidenti di sezione sulle cancellerie), ovvero *causae petendi* in rapporto di pregiudizialità.

L'Avvocatura ha, da un lato, richiamato gli auspici formulati dalla dottrina nel senso dell'estensione delle garanzie di cui alla legge n. 117/1988 ai compiti organizzativi, dirigenziali e di sorveglianza dei magistrati sulle cancellerie.

D'altro lato, l'Avvocatura non ha condiviso le preoccupazioni espresse in dottrina, all'indomani della sentenza di inammissibilità della Corte costituzionale n. 468 del 1990 cit., nel senso che, non essendo prevista dalla legge alcuna competenza funzionale per fatti commessi da altri soggetti ma connessi a quelli posti in essere dai magistrati, «data la stretta interdipendenza tra le condotte ... inevitabilmente il tribunale verrebbe a valutare le condotte dei colleghi della stessa Corte d'appello». Tale ultima preoccupazione, posta in relazione alla diversa disciplina dell'art. 4, legge n. 117/1998 (ritenuta mancante di disposizioni in tema di *vis attractiva*) rispetto all'art. 11 c.p.p. (che dispone in tema di *vis attractiva*), è stata reputata dalla difesa erariale poco pertinente, in quanto, mentre in ambito processualpenalistico le ipotesi di connessione abbracciano l'intero coacervo di reati commessi in concorso o cooperazione tra più soggetti, con articolazioni varie previste dal diritto sostanziale e processuale penale (tra le quali le ampie figure della connessione teleologica e funzionale tra reati), in ambito processualcivile la connessione sarebbe «tendenzialmente intesa in senso più restrittivo», presupponendo «una pluralità di diritti ... fondati sullo stesso fatto storico ovvero sull'identico rapporto giuridico»; non potrebbe derivare, in tal senso, dalla mancata previsione di una competenza funzionale per i fatti connessi a quelli posti in essere nell'esercizio della funzione giurisdizionale, una questione di costituzionalità come quella ipotizzata da questo tribunale con la precedente ordinanza del 1989.

In definitiva, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che, nel caso di specie, il collegio debba procedere alla separazione delle cause, ritenendo la propria competenza e disponendo la prosecuzione del giudizio in ordine alla domanda contro il Ministero della giustizia, dichiarando, invece, l'inammissibilità della domanda contro la Presidenza del Consiglio dei ministri (afferente ai comportamenti dei magistrati, anche — è da intendersi — per eventuali responsabilità dirigenziali, di sorveglianza e/o organizzative) in quanto proposta innanzi a giudice incompetente, nonché indicando come competente il Tribunale di Roma.

Nel sostenere un siffatto esito processuale, l'Avvocatura dello Stato espressamente si è richiamata alla tesi accolta da Cass. 14 gennaio 2000, n. 347, pronuncia già sottoposta al contraddittorio dal tribunale in sede camerale, con la quale — pur afferente ad un diverso caso di cumulo di azioni risarcitorie proposte da uno stesso soggetto contro lo Stato ai sensi dell'art. 2, legge 13 aprile 1988, n. 117, e contro il magistrato ai sensi dall'art. 13 della stessa legge, la prima fondata sul comportamento doloso o gravemente colposo posto in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, la seconda sulla commissione, da parte del medesimo e nell'esercizio delle sue funzioni, di un fitto costituente reato — si è affermato che una siffatta proposizione cumulativa di cause contro più soggetti non sarebbe sufficiente a costituire un vincolo di connessione tra le stesse, essendo necessario che le cause siano connesse per l'oggetto o per il titolo, e non rilevando che vi sia una mera connessione probatoria tra i comportamenti agli stessi soggetti attribuiti; pertanto, le relative cause non essendo connesse, il giudice può legittimamente separare la prima causa dalla seconda per deciderla e rimettere la decisione su quest'ultima al giudice competente.

6. — Ciò posto, ritiene il tribunale che le argomentate osservazioni dell'Avvocatura dello Stato non facciano venir meno i cennati dubbi, non manifestamente infondati, di incostituzionalità della disciplina di cui all'art. 4 predetto.

Rileva anzitutto il collegio che l'art. 4 attribuisce, secondo un criterio di competenza funzionale, al giudice individuato ex art. 11 c.p.p. le cause di responsabilità civile dei magistrati, non anche le cause di cui innanzi che, per brevità, nel prosieguo si indicheranno come «connesse».

Attraverso tale espressione il tribunale intende riferirsi al rilievo, già in sostanza svolto con l'ordinanza di promovimento del 1989, che la norma non prevede che il tribunale dalla norma stessa indicato, funzionalmente competente a giudicare sull'azione contro lo Stato di risarcimento del danno cagionato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie per effetto di un comportamento, un atto o un provvedimento di un magistrato, sia competente anche per le cause successivamente o (come nel caso di specie) cumulativamente proposte che alle prime siano connesse per oggetto o per il titolo.

La norma neppure prevede che analogamente — in assenza di proposizione iniziale di domanda contro la Presidenza del Consiglio — detto tribunale sia competente per le cause — per le quali sembrano porsi le medesime esigenze di cui appresso — anche autonomamente proposte contro il Ministero della giustizia (o gli altri Ministeri in cui sono incardinate organizzazioni giudiziarie — *cf.* art. 3, comma 3, legge n. 89 del 2001) che comunque siano relative a fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati, o a fatti commessi da altri soggetti e da magistrati che, con condotte teleologicamente o funzionalmente collegate o anche indipendenti (*cf.* art. 12, c.p.p.), abbiano determinato il danno.

In altri termini, il dubbio di costituzionalità investe la circostanza che la norma non si fa carico di devolvere al tribunale *ex* art. 11 c.p.p. tutte le «domande proposte per fatti commessi da altri soggetti, ma intimamente connessi, ovvero per i comportamenti posti in essere da altri soggetti in concorso con i magistrati» (così l'ordinanza del 1989), in un'accezione di connessione (del tutto affine a quella di cui all'art. 12 c.p.p.) che contempla anche i nessi teleologici e funzionali tra le condotte generatrici di responsabilità, anche in assenza di contemporanea pendenza delle diverse liti, e della quale pare doversi tener conto per la salvaguardia dei valori costituzionali di cui in appresso.

7. — A tale riguardo, deve preliminarmente illustrarsi un profilo non sottolineato con l'ordinanza di promovimento del 1989, con la quale peraltro questo tribunale si confrontava con altro testo normativo, che significativamente rinviava — ma solo per mutuarne le modalità di individuazione del tribunale del capoluogo del distretto della Corte d'appello più vicino — alla legge 22 dicembre 1980, n. 879, modificatrice del c.p.p. abrogato in tema di competenza su reati commessi da magistrati e connessi.

Rispetto all'epoca, è intervenuta sul testo normativo dell'art. 4 cit. la modificazione operata dall'art. 3, legge 2 dicembre 1998, n. 420. Anche in tale testo, l'art. 4 non sembra consentire alcuna interpretazione adeguatrice, idonea a fugare i dubbi di costituzionalità, nel senso che essa norma sia tale da devolvere al giudice di cui all'art. 11 c.p.p. anche le cause «connesse».

Invero, l'unico elemento della disciplina legale che, astrattamente, potrebbe condurre l'interprete ad un sifatto risultato ermeneutico sembra costituito dal dato per cui, dopo la modifica legislativa del 1998, l'art. 4, legge n. 117/1988 richiama l'art. 11 c.p.p., norma quest'ultima che, a sua volta, dichiara la competenza del giudice ivi indicato anche per le cause «connesse».

In concreto, però, deve escludersi la possibilità di una interpretazione che accrediti che il rinvio operato dall'art. 4, legge n. 117/1988 all'art. 11 c.p.p. valga a richiamare anche la disciplina della connessione contenuta in questa seconda norma.

L'art. 4, legge n. 117/1988, come modificato dalla legge del 1998, infatti, nell'intento di indicare il giudice competente per una ed una sola categoria di controversie (indicata nella norma univocamente come «azione di risarcimento del danno contro lo Stato», con evidente richiamo all'art. 2 della stessa legge n. 117), ha operato un rinvio «selettivo» all'art. 11 c.p.p. al solo fine di recepirne le modalità di individuazione del tribunale competente.

Per come la norma dell'art. 4 si presenta all'interprete dal punto di vista letterale e logico («Competente è il tribunale del capoluogo del distretto della Corte d'appello, da determinarsi a norma dell'art. 11 del c.p.p. e dell'art. 1 delle norme di att.»), ad essa può farsi dire solo quanto dice (cioè che il tribunale di cui all'art. 11 c.p.p. è competente, in virtù del rinvio, per «l'azione di risarcimento del danno contro lo Stato» derivante da responsabilità di magistrati), non anche quanto, in effetti, non dice (cioè che il giudice indicato come competente per l'azione di risarcimento predetta dell'art. 4, legge n. 117, in virtù del residuo contenuto disciplinare dell'art. 11 c.p.p., che non forma «oggetto» del «rinvio selettivo», sarebbe competente anche per le cause «connesse»).

Analoga lettura andava, del resto, operata in relazione al precedente testo (in relazione al quale la disciplina, «selettivamente» richiamata dall'art. 4 cit., della legge 22 dicembre 1980, n. 879, modificatrice del c.p.p. previgente in tema di reati commessi da magistrati, conteneva essa stessa elementi normativi non richiamati in materia di connessione).

8. — Posto, dunque, che l'art. 4, legge n. 117/1988 affida — anche dopo la modifica del 1998 — al giudice di cui all'art. 11 c.p.p., funzionalmente competente, le sole cause risarcitorie contro lo Stato fondate su responsabilità dei magistrati, rileva il Tribunale che nel caso di specie — per quanto può affermarsi nella presente sede ordinato-

ria, nella fase camerale di ammissibilità, ed ai limitati fini del giudizio di rilevanza del dubbio di legittimità costituzionale — le cause cumulate introdotte dalle domande attrici sono connesse per oggetto e per titolo (*petitum* e *causa petendi*), trattandosi in sostanza della stessa causa nei confronti di due convenuti aventi ciascuno una legittimazione propria a resistere (il titolo dell'unico *petitum* risarcitorio essendo da individuarsi una prospettata complessiva disfunzione organizzativa cui concorrerebbero, per quanto di rispettiva spettanza, le diverse figure professionali di magistratura, ad un tempo nell'esercizio di poteri organizzativi e giudiziari, e di cancelleria — *cf.* ad es. per gli obblighi di sorveglianza l'art. 47-*quater* ord. giud. come inserito dall'art. 13 d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51).

La giurisprudenza conosce più esempi di tale tipologia di connessione (ad es. la diffusa azione del danneggiato in incidente automobilistico contro conducente e proprietario dell'autoveicolo, oltre che contro la compagnia di assicurazioni per la r.c.a.). Nel caso di specie, anche l'Avvocatura erariale (però non condivisibilmente affermando che ciò rilevarebbe solo in prosieguo di causa) ammette la connessione per il titolo in relazione ai profili di concorsualità di condotte dedotti: e si noti che, oltre che nei fattori organizzativi operanti a priori, una siffatta connessione è rilevabile, in base alla prospettazione che sola in questa fase rileva, in riferimento a posteriori all'istanza avanzata dall'istante al giudice volta ad ottenere la rimozione degli effetti della condotta ritenuta pregiudizievole (*cf.* ad es. Cass. 19 maggio 1972, n. 1542, secondo cui vi è connessione per titolo anche quando siano anche solo parzialmente identici i fatti costitutivi).

A prescindere da quanto innanzi, rileva il tribunale che le azioni sono sicuramente connesse tra loro quantomeno per l'oggetto, come si evince dalla relativa *quaestio voluntatis*, di spettanza di questo giudice di merito, fondata sulla surriportata descrizione dei fatti e delle istanze, atteso che il medesimo *petitum* risarcitorio è azionato nei confronti dei due Ministeri, ciascuno legittimato a resistere, l'uno per l'organizzazione dei servizi della giustizia, l'altro per responsabilità dei magistrati.

Ne deriva che — dovendo affermarsi in ogni caso la connessione nel caso esaminato da questo tribunale — per ciò solo resta esclusa la possibilità di un'applicazione, invocata dall'Avvocatura dello Stato, dell'orientamento giurisprudenziale (fondato sulla mancanza di connessione) di cui alla sent. della Cass. n. 347 del 2000, cit., senza che sia necessario o consentito a questo collegio più approfonditamente dire in ordine all'eventuale sussistere nel caso ivi esaminato dalla S.C. di una connessione per oggetto o titolo.

9. — Sussistendo, nel caso di specie, connessione oggettiva tra le azioni nei confronti dei due Ministeri, va applicato il parametro normativo di riferimento di cui all'art. 33 c.p.c. (pacificamente applicabile anche in procedimenti che, quale quello di cui alla legge n. 117/1988, siano articolati in una fase di ammissibilità camerale ed una successiva ed eventuale di merito — *cf.* ad es. Cass. 19 maggio 1981, n. 3286).

All'interno di tale parametro disciplinare, è consentito il cumulo soggettivo di cause connesse per l'oggetto o per il titolo innanzi allo stesso giudice solo se le cause potrebbero proporsi davanti a giudici diversi «a norma degli artt. 18 e 19» c.p.c., ossia nei fori generali delle persone fisiche e giuridiche. Non opera invece la deroga alla competenza ordinaria qualora una delle cause debba proporsi innanzi a giudice individuato secondo un criterio di competenza territoriale inderogabile o funzionale, come avviene nel caso in esame per l'azione nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel caso in esame, dunque, questo Tribunale di Napoli individuato *ex art.* 25 c.p.c. quale foro della pubblica amministrazione in relazione alla proposizione della domanda nei confronti del Ministero della giustizia, non essendo la domanda cumulata avanzata contro la Presidenza del Consiglio dei ministri devoluta ad un giudice competente in base a foro generale, bensì in base ad un criterio di natura funzionale, dovrebbe — con provvedimento che involge separazione di cause — dichiarare la (inammissibilità per) incompetenza in ordine a quest'ultima pretesa relativa a responsabilità per l'organizzazione dei servizi della giustizia, da proporre innanzi al Tribunale di Roma, procedendo nell'esame di ammissibilità e, eventualmente, di merito della prima pretesa per responsabilità dei magistrati, non sussistendo neppure i presupposti per sospendere il relativo procedimento *ex art.* 295 c.p.c. in quanto la sua definizione non dipende dalla decisione dell'altro.

10. — Tale essendo, dunque, l'esito processuale cui condurrebbe l'applicazione, nel vigente quadro normativo processuale, dell'art. 4 legge n. 117/1988 al caso di specie, deve rilevarsi come la norma stessa, non suscettibile sul punto per quanto detto di interpretazione adeguatrice, paia — in maniera non manifestamente infondata per quanto si dirà — contrastare con più parametri di legittimità costituzionale.

Anzitutto, come già rilevato con l'ordinanza di promovimento del 1989, il legislatore, stabilendo la competenza funzionale *ex art.* 4 legge cit., ha inteso tutelare l'imparzialità-terzietà (anche sotto il profilo della mera apparenza) del giudizio nell'interesse del cittadino-attore, evitando che le domande di danno vadano proposte

innanzi a giudici appartenenti alla stessa Corte di appello ove è in servizio il magistrato del cui operato si discute, fissando quale giudice naturale della domanda un tribunale individuato secondo un criterio predeterminato dalla legge stessa.

«Ne consegue — rilevava questo Tribunale, con rilievo che può oggi reiterarsi — che se le domande per fatti intimamente connessi, o commessi da altri soggetti in concorso con magistrati; dovessero essere giudicate dal tribunale [localizzato nel distretto] della Corte d'appello cui appartiene il giudice della cui condotta si discute, attesa la strettissima interdipendenza esistente tra le condotte degli altri soggetti e quelle dei magistrati, non scindibili le une dalle altre, inevitabilmente il tribunale verrebbe a valutare le condotte dei colleghi della stessa Corte d'appello. In tale situazione si palesa costituzionalmente illegittimo, perché in contrasto con l'art. 25 della Costituzione, l'art. 4 in esame, nella parte in cui non prevede che il giudice ivi indicato sia competente anche per le domande relative ai fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati ovvero per le domande relative a fatti posti in essere da altri soggetti, e intimamente connessi con le condotte dei magistrati.

E invero, poiché l'art. 25 della Costituzione stabilisce che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, in buona sostanza si verificherebbe, per via indiretta, una sottrazione al giudice *ex art. 4* della competenza a giudicare dei comportamenti illeciti dei magistrati, dei quali verrebbe a occuparsi appunto un magistrato appartenente alla stessa Corte d'appello del giudice della cui condotta si discute. Il che il legislatore ha voluto evitare nell'interesse del cittadino attore in giudizio. Né si dica che tale valutazione tutto sommato sarebbe effettuata soltanto *incidenter tantum*: sembra infatti evidente che, lì dove per ragioni di imparzialità, il legislatore ha stabilito una particolare competenza funzionale, anche il giudizio *incidenter tantum* è precluso, essendosi in buona sostanza voluto evitare un qualsiasi esercizio di attività giurisdizionale da parte del giudice appartenente alla stessa Corte d'appello» (così Trib. Napoli, ord. 8 novembre 1989, cit.).

A tali rilievi può oggi aggiungersi, da parte di questo collegio, che non tratterebbesi soltanto, in mancanza di una declaratoria di incostituzionalità come prospettata, di consentire che la norma preveda giudizi *incidenter tantum* da parte di giudici sulle condotte di colleghi della stessa Corte d'appello; il che, in un'ottica di bilanciamento tra il principio costituzionale di imparzialità-terzietà della giurisdizione e quelli concernenti il diritto di agire e difendersi in giudizio (evocata nel settore civilistico, in riferimento all'art. 30-*bis* c.p.c., da ultimo da Corte cost. 12 novembre 2002, n. 444), potrebbe al limite trovare qualche tolleranza, pur in presenza dei gravi rischi di appannamento dell'immagine di imparzialità-terzietà connessi agli effetti «riflessi» che il giudicato sui fatti connessi potrebbe avere su quelli inerenti la responsabilità dello Stato per le condotte dei magistrati.

A ben vedere, infatti, sono molteplici i nessi di connessione ipotizzabili tra condotte di magistrati (anche nell'espletamento di compiti dirigenziali, di sorveglianza e/o organizzativi, cui questo tribunale, in consonanza con la dottrina, ritiene poter estendere in via già solo interpretativa le cautele di cui alla legge 117 del 1998, attraverso una lettura ampia del concetto di «funzioni» giudiziarie di cui all'art. 1 della stessa legge) e le condotte di altri soggetti, in particolare appartenenti al personale amministrativo del Ministero della giustizia ed alle forze dell'ordine, spesso con funzioni di polizia giudiziaria: nella maggior parte di casi di «connessione», quali innanzi descritti, allorché il giudice sia chiamato a valutare un comportamento di soggetto sottoposto a sorveglianza (ad es., nel caso di specie, il cancelliere sottoposto a sorveglianza del presidente *ex art. 47-quater* ord. giud.) o direzione (ad es. l'appartenente alla p.g. sottoposto a direzione del p.m. *ex artt. 109 Cost. e 59 c.p.p.*) di magistrati, ovvero comportamenti concorsuali di altri soggetti e magistrati (come nella materia dell'organizzazione e dell'andamento degli uffici), esso giudice si troverà di fronte a responsabilità solidali, nel quadro di applicabilità dell'art. 2055 c.c. (ed in tale quadro era sussumibile la stessa prospettazione di condotte concorsuali esaminata dall'ordinanza di promovimento del 1989).

Dunque, una volta valutata favorevolmente da parte dei giudici della stessa Corte d'appello la condotta dei corresponsabili solidali, con agio lo Stato convenuto con l'azione *ex legge n. 117 del 1998* ovvero il magistrato intervenuto in causa o convenuto in rivalsa (per l'azione di rivalsa pure essendo competente il giudice *ex art. 11 c.p.p.* — *cf.* art. 8, legge n. 117 del 1988) potrebbero avvalersi, innanzi al predetto giudice naturale *ex art. 11 c.p.p.*, tale individuato a cagione del maggiore coefficiente di apparenza di imparzialità-terzietà, del disposto dell'art. 1306 c.c., opponendo il giudicato formatosi, con minori garanzie di imparzialità-terzietà, nella Corte d'appello di provenienza del magistrato della cui condotta si discute.

11. — Può altresì soggiungersi che, per le medesime argomentazioni, la norma denunciata pare oggi porsi anche in contrasto con il precetto di cui all'art. 111 Cost., che — nel testo novellato dopo la precedente ordinanza di promovimento, enucleandosi principi costituzionali preesistenti — prescrive che ogni processo deve svolgersi davanti ad un giudice «terzo ed imparziale», regola strettamente correlata — come insegna la Consulta — alla posizione costituzionale della magistratura quale ordine indipendente (artt. 101 ss. Cost., anch'essi dunque violati — *cf.* già in tal senso l'ordinanza di questo tribunale del 1989).

È evidente, infatti, che in tutte le ipotesi di cause «connesse» come innanzi descritte, nelle quali quasi sempre entra in gioco la responsabilità solidale e, quindi, l'opponibilità dell'altro giudicato, il giudice individuato in base alla disciplina ordinaria, per il difetto dell'estensione della competenza *ex art. 4, legge n. 117 del 1998* anche alle cause «connesse» medesime, non si presenterebbe agli occhi del cittadino munito dei necessari requisiti di terzietà-imparzialità, dovendo giudicare nei confronti del Ministero della giustizia su fattispecie interdependente rispetto a quella sottratta alla sua cognizione in quanto proposta contro la Presidenza del Consiglio dei ministri.

12. — Parrebbe, altresì, violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, non essendo logico né coerente con il principio di eguaglianza, in assenza di congrue differenziazioni, che il medesimo cittadino debba rivolgersi a due istanze giurisdizionali separate, per la disamina dei medesimi fatti cui concorrano magistrati, trovandosi peraltro esposto a diversi gradi di tutela della terzietà-imparzialità del giudice, pur in presenza (attraverso l'esposto meccanismo della responsabilità in solido) di influenza del giudicato reso in un processo su quello reso nell'altro.

Pur nella consapevolezza della non comparabilità del regime della connessione nel processo penale con quello accolto in ambito processualcivilistico (sottolineata dall'Avvocatura dello Stato e che non necessita di asseverazione), il Collegio a tal proposito non può non rilevare che l'art. 11 c.p.p., a fronte di simili esigenze di tutela del principio costituzionale di imparzialità-terzietà del giudice, strettamente correlato alla posizione costituzionale della magistratura quale ordine indipendente (artt. 101 ss. Cost.), ha fornito una sistemazione razionale alla materia della competenza per connessione, non contemplata, invece, dalla norma denunciata di cui alla legge n. 117 del 1988.

In relazione alla disciplina processualpenalistica, non può non sottolinearsi come per fatti di magistrati costituenti reato — pur essendo le relative azioni risarcitorie rette dalle norme ordinarie (art. 13, legge n. 117 del 1988, disciplina peraltro non coordinata con l'abrogazione dell'art. 3 c.p.p. del 1930 ad opera del nuovo c.p.p.) — comunque i danneggiati debbano agire, ove optino per l'esercizio dell'azione civile nel processo penale, innanzi al tribunale *ex art. 11 c.p.p.* che sarà competente, come già chiarito, anche per i reati connessi commessi da altri soggetti, nel quadro dell'ampia nozione di connessione di cui all'art. 12 c.p.p.

Va d'altronde detto che il legislatore sempre più mostra consapevolezza, anche in settori diversi da quello penale, dell'esigenza di assicurare l'immagine di imparzialità-terzietà della giurisdizione attraverso il radicamento nella sede di cui all'art. 11 c.p.p. persino di controversie risarcitorie che solo in alcuni casi possono sottendere responsabilità individuali di magistrati: in tal senso, a prescindere dalla generale innovazione di cui all'art. 30-*bis* c.p.c., può ricordarsi che l'art. 3 della legge 24 marzo 2001, n. 89, che ha previsto una equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo, ha stabilito che la domanda di equa riparazione si propone dinanzi alla corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto è concluso o estinto relativamente ai gradi di merito ovvero pende il procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata.

A ben vedere, anche cause volte ad ottenere un'equa riparazione come innanzi possono presentare profili di collegamento con condotte dannose di magistrati o anche di altri soggetti partecipanti all'amministrazione della giustizia, quantomeno dal punto di vista della responsabilità per danno erariale e disciplinare: ed in tal senso la stessa legge del 2001, all'art. 5, prescrive che il decreto di accoglimento della domanda sia comunicato a cura della cancelleria, oltre che alle parti, «al procuratore generale della Corte dei conti ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento».

È evidente, in quest'ottica, che il foro di cui all'art. 11 c.p.p. garantisce, in vista di tali possibili esiti pregiudizievole anche per i magistrati, quell'imparzialità-terzietà rafforzata che deriva dalla lontananza di sede, la quale — per evidenti esigenze di parità di trattamento e ragionevolezza — pure avrebbe dovuto essere assicurata per le cause «connesse» a quelle di danno contro lo Stato *ex art. 118 del 1988*.

13. — Le difficoltà che l'art. 4, legge n. 117 del 1988 pone per l'esercizio della tutela giurisdizionale potrebbero anche incidere sulla garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. del diritto d'azione, che verrebbe pregiudicato dall'impossibilità per l'attore di avvalersi del *simultaneus processus*, e dalla necessità di sostenere i costi di separati giudizi, con lungaggini idonee anche ad incidere sulla durata ragionevole del processo garantita dall'art. 111 Cost., anche per tale via violato.

14. — La rilevanza della questione emerge già da quanto sopra esposto in ordine ai diversi esiti processuali che la presente lite avrebbe a seconda della conformità a Costituzione del vigente art. 4, legge n. 117 del 1988 ovvero della sua incostituzionalità, nella parte in cui non prevede che anche la domanda proposta nei confronti del Ministero della giustizia debba essere conosciuta dal giudice di cui all'art. 11 c.p.p.

15. — Va dunque sollevata l'anzidetta questione, d'ufficio, e — ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — sospeso il procedimento nelle more della deliberazione di spettanza del Giudice delle leggi.

P. Q. M.

Il tribunale così provvede:

1) *promuove, d'ufficio, il giudizio di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione, dell'art. 4, comma 1 della legge 13 aprile 1988, n. 117, nella parte in cui non prevede che il tribunale ivi indicato, competente a giudicare sull'azione contro lo Stato di risarcimento del danno cagionato nell'esercizio delle funzioni giudiziarie per effetto di un comportamento, un atto o un provvedimento di un magistrato, sia competente anche per le cause successivamente o cumulativamente proposte che alle prime siano connesse per oggetto o per il titolo, nonché per le cause anche autonomamente proposte che comunque siano relative a fatti commessi da altri soggetti in concorso con magistrati, o a fatti commessi da altri soggetti e da magistrati che — con condotte collegate (per essere stata l'una posta in essere per eseguire, per occultare l'altra, o in occasione dell'altra, ovvero per conseguire o assicurarne il profitto, il prezzo, il prodotto o l'impunità) o anche con condotte indipendenti — abbiano determinato il danno;*

2) *dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso;*

3) *ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.*

Così deciso in Napoli, nelle camere di consiglio in date 2 aprile, 21 maggio e 17 giugno 2003.

Il Presidente: TAGLIALATELA

03C1080

NN. 812 e 813

Ordinanze — di contenuto sostanzialmente identico — emesse il 3 luglio 2003 dal Tribunale di Roma nei procedimenti penali a carico di Ikonomi Angela (R.O. 812/2003); Vinicova Diana (R.O. 813/2003)

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 - Automatismo della misura - Mancanza di nesso funzionale tra l'arresto e la eventuale successiva applicazione di una misura cautelare - Irragionevolezza sotto diversi profili - Disparità di trattamento rispetto ad ipotesi di reato di analoga gravità - Lesione del principio di inviolabilità della libertà personale.

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

IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità sollevata in via incidentale.

Ritenuto in fatto

In data 3 luglio 2003, Ikonomi Angela veniva tratta in arresto in ordine al reato di cui 14, comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13 della legge n. 189 del 2002.

Condotta all'odierna udienza per la convalida ed il contestuale giudizio direttissimo, udita la relazione dell'agente operante e sentito l'arrestato, il pubblico ministero richiedeva la convalida senza applicazione di misure.

Il difensore dell'arrestata chiedeva conferma a richiesta.

Considerato in diritto

1. — Ritiene il tribunale che vada sollevata questione di legittimità costituzionale del comma 5-*quinquies* dell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13 della legge n. 189 del 2002, nella parte in cui prevede che per il reato previsto dal precedente comma 5-*ter* è obbligatorio l'arresto dell'autore del fatto e si procede con rito direttissimo, dubitando della conformità di tale disciplina rispetto agli artt. 13 e 3 Cost.

2. — Preliminarmente, osserva il tribunale come la questione sia rilevante nel presente giudizio, ancorchè, per le ragioni che si esporranno tra breve, l'imputato sia stato rimesso in libertà.

Invero, la remissione in libertà dell'arrestato, prima del giudizio sulla convalida (che a sua volta presuppone lo scioglimento della questione relativa alla conformità costituzionale o meno della disciplina dettata dal legislatore con riferimento all'arresto obbligatorio per tale reato), è stata determinata dalla circostanza che — non avendo chiesto il pubblico ministero alcuna misura cautelare personale nei confronti dell'arrestato, peraltro comunque non applicabile in ragione del titolo di reato — l'eventuale convalida dell'arresto avrebbe prodotto esclusivamente l'effetto di accertare la legittimità dell'operato della polizia giudiziaria che all'arresto aveva proceduto, non potendo comunque la mera convalida costituire valido titolo per la protrazione della limitazione della libertà personale dell'imputato.

D'altro canto, codesta Corte costituzionale ha già ritenuto che laddove il giudice *a quo* sollevi questione di legittimità costituzionale in relazione alla disciplina dettata per la convalida dell'arresto, avendo rimesso in libertà l'arrestato (nella specie in quanto non potevano essere rispettati più i termini di cui all'art. 391, comma 7, ultima parte c.p.p.), la persistenza della rilevanza della questione trova ragione nell'interesse generale ad una pronuncia sulla legittimità dell'arresto, che ha pur sempre determinato una limitazione della libertà personale, trattandosi di stabilire le ragioni in base alla quale è comunque avvenuta la liberazione (con effetto *ex nunc* se l'arresto era stato legittimamente eseguito, con efficacia *ex tunc* se, alla luce della pronuncia della Corte, dovesse ravvisarsi l'illegittimità dell'arresto stesso: sent. 16 febbraio 1993, n. 54).

Nel presente giudizio, deve appunto verificarsi se il periodo di privazione della libertà personale della Ikonomi, arrestata, sulla base della disposizione di cui si dubita la conformità a Costituzione, il giorno 3 luglio 2003, alle ore 2 circa e rimesso in libertà all'odierna udienza, sia stato sorretto o meno da un legittimo *titulus detentionis*. Da ciò deriva che la questione è ancora rilevante.

3. — Per quanto attiene alla non manifesta infondatezza della questione, nei termini che si andranno ora a precisare, va rilevato anzitutto che, secondo la disciplina dettata dal legislatore ordinario, l'arresto dell'autore del reato di cui all'art.14, comma 5-*ter* decreto legislativo n. 286 del 1998, è obbligatorio, non consentendo dunque né alla polizia giudiziaria né, successivamente, al pubblico ministero che ne disponga la presentazione per la convalida, e quindi al giudice che debba decidere sulla convalida, alcuna valutazione di merito (a prescindere dalla sussistenza del *fumus commissi delicti* e del rispetto dei termini dettati dalla legge). In particolare (trattandosi di arresto obbligatorio) non è allo stato consentita ai fini del giudizio di convalida alcuna valutazione in ordine alla concreta gravità del fatto e alla personalità del suo autore, sia pur in relazione agli elementi fattuali conosciuti dagli operanti al momento in cui l'arresto hanno eseguito (a differenza dei casi di arresto facoltativo: v. Cass., Sez. IV, 29 settembre 2000, MATEAS ION, CED Cass., n. 218474).

Ebbene, sotto un primo profilo, l'automatismo tra commissione del reato in questione ed obbligo di arresto appare a questo giudice di dubbia compatibilità con la disciplina che la Carta fondamentale prevede all'art. 13 per la tutela della libertà individuale.

4. — Il reato di cui al comma 5-*ter* del decreto legislativo n. 286 del 1998 sanziona la condotta dello straniero che, in violazione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di cinque giorni impartito dal que-

store ai sensi del comma 5-bis (ossia quando non sia possibile né l'immediata espulsione, né il trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, ovvero siano trascorsi i termini di permanenza), vi si trattiene senza giustificato motivo nel territorio dello Stato.

La pena prevista per tale reato è quella dell'arresto da sei mesi ad un anno, e dunque trattasi di contravvenzione.

Conseguenza della configurazione del reato in oggetto quale contravvenzione è (oltre alla sua punibilità anche a titolo di colpa) che all'esito del giudizio di convalida non è in alcun caso possibile l'applicazione di alcuna misura cautelare personale. Infatti, secondo la disciplina dettata nel codice di procedura penale (e non derogata nel decreto legislativo n. 286 del 1998, neppure dopo le modifiche apportate dalla legge n. 189 del 2002) nel caso in cui sia consentito l'arresto per delitto è possibile l'applicazione di misure cautelari coercitive, anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli artt. 280 e 274 lett. c) c.p.p. (art. 391, comma 1, c.p.p.). Nel caso di specie, invece, trattandosi di contravvenzione, non può operare la clausola derogatoria suindicata, espressamente riferita solo ai delitti.

In sintesi, la misura precautelare adottata dalla polizia giudiziaria (in via obbligatoria) non può mai essere seguita, neppure nei casi in cui si dovessero ravvisare particolari esigenze cautelari (ed in specie il pericolo di reiterazione della condotta), dall'applicazione di una misura coercitiva in esito al giudizio di convalida dell'arresto.

5. — L'art. 13 della Costituzione, dopo avere dichiarato l'inviolabilità della libertà personale, prevede che le forme di compressione della libertà personale possono essere adottate solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di effetto.

A parere di questo giudice la disciplina costituzionale sembra configurare un sistema in cui il potere, di natura eccezionale, della polizia di procedere all'arresto di persona indiziata di reato opera nelle situazioni in cui non è possibile l'intervento dell'autorità giudiziaria (l'unica ordinariamente competente a disporre la privazione della libertà personale). Se così è, un primo motivo di dubbio in ordine alla legittimità della disciplina in oggetto, consiste nel fatto che solo la polizia giudiziaria può per tale reato disporre l'arresto, senza che a ciò possa mai seguire (se non nei termini di mera convalida dell'arresto eseguito) l'atto motivato dell'autorità giudiziaria che valga, sussistendone i presupposti, a protrarre lo stato di detenzione del soggetto arrestato in via d'urgenza dalla polizia.

In tal modo, appare spezzato il nesso di strumentalità e provvisorietà che lega potere eccezionale e interinale di intervento della polizia ed esercizio del potere giurisdizionale di limitazione della libertà personale.

D'altro canto, anche codesta Corte, nell'affrontare la questione relativa alla mancata previsione della riparazione per ingiusta detenzione in caso di arresto o fermo non seguito da misura cautelare coercitiva (sent. 2 aprile 1999, n. 109), ha rilevato che la provvisorietà, che contraddistingue i poteri di intervento della polizia giudiziaria sulla libertà personale (che vale ad attribuire all'arresto ed al fermo la denominazione di «precautele») non elimina la natura «custodiale» delle misure indicate.

Ulteriore argomento a sostegno di tale natura sostanzialmente «custodiale» della detenzione conseguente all'arresto e precedente alla convalida sembra possa ricavarsi anche dal disposto dell'art. 121 disp. att. c.p.p.

Infatti il potere-dovere del pubblico ministero di disporre l'immediata liberazione dell'arrestato senza attendere il giudizio di convalida nel caso in cui ritenga di non dovere chiedere al giudice l'applicazione di misure coercitive ha l'evidente fine di evitare al soggetto una limitazione della libertà personale (sia pur temporalmente delimitata e soggetta a convalida) nei casi in cui non vi sarà, per difetto di domanda cautelare, la possibilità di applicazione di misure coercitive, unico titolo idoneo a protrarre la limitazione della libertà personale.

Ciò, a parere di questo giudice, depone per la natura chiaramente strumentale ed anticipatoria del potere di arresto attribuito alla polizia rispetto alla tutela di esigenze cautelari all'interno del processo penale.

Nel caso di specie, invece, risulterebbe attribuito esclusivamente alla polizia un potere di arrestare (obbligatoriamente), senza che tale arresto sia funzionalmente collegato ad alcuna esigenza cautelare processuale ritenuta rilevante (appunto non essendo possibile al giudice applicare alcuna misura cautelare coercitiva).

D'altronde, appare anche arduo rinvenire altre esigenze (di natura extraprocessuale) a sostegno di tale potere di arresto (che comunque si fonda sul presupposto della commissione di un illecito penale ed è inserito all'interno di un procedimento penale).

Invero, trattandosi di reato avente natura permanente non appare sostenibile che l'arresto ne interrompa la consumazione, che si protrae finché lo straniero non si allontani (spontaneamente o coattivamente) dal territorio dello Stato.

Né può dirsi che l'arresto sia funzionale all'effettiva esecuzione dell'espulsione. Infatti, in primo luogo ai sensi del comma 5-ter l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica prescinde dall'arresto e dal relativo giudizio di convalida. Per altro verso, a norma del comma 5-quinquies, in caso di arresto il questore può disporre i provvedimenti di cui al comma 1 dello stesso art. 14 (ossia il trattenimento presso i centri di permanenza temporanea); facoltà questa attribuita sin *ab origine* all'autorità amministrativa e la cui impossibilità di attuazione aveva determinato l'intimazione ad allontanarsi.

Sempre con riferimento alla disciplina delineata dal legislatore, va rilevato che anche la previsione che in relazione all'arresto in oggetto si procede con rito direttissimo, solleva perplessità.

Non, ovviamente, in ordine alla previsione in sé, chiaramente rientrante nelle scelte del legislatore, ma in riferimento all'effettiva praticabilità di tale rito.

Infatti, a norma dell'art. 121 disp. att. c.p.p., il pubblico ministero deve disporre la liberazione dell'arrestato (prima della convalida) quando «ritiene di non dover richiedere l'applicazione di misure coercitive». Ebbene nel caso di specie, l'applicazione di tale norma imporrebbe — trattandosi di reato che non consente in linea generale l'applicazione di nessuna misura coercitiva — sempre al pubblico ministero di disporre l'immediata liberazione dell'arrestato, senza attendere il giudizio di convalida.

In tal caso (che come detto dovrebbe essere la regola) il giudizio direttissimo — almeno nella sua forma tipica, ossia con la presentazione dell'imputato *in vinculis* per la convalida ed il contestuale giudizio — non sarebbe mai possibile. Il pubblico ministero dovrebbe infatti chiedere al giudice per le indagini preliminari la convalida con l'imputato ormai libero (convalida pur sempre doverosa, ma non più soggetta ai termini di cui all'art. 391 c.p.p.: per tutte, si veda Cass., sez. V, 22 maggio 1998, AZEMI, CED Cass., n. 213973) e successivamente disporre la citazione dello stesso dinanzi al tribunale monocratico a norma degli artt. 558 e 449 comma 4. Ciò, peraltro, solo nel caso in cui la convalida intervenga a brevissima distanza di tempo dall'arresto, in quanto tale forma di giudizio direttissimo è possibile solo se la presentazione dell'imputato (*in vinculis* o mediante citazione) avviene entro quindici giorni dall'arresto.

Potrebbe però ritenersi, in considerazione della disciplina complessiva delineata e delle irrazionalità sopra evidenziate, che il legislatore abbia inteso derogare la disciplina dell'art. 121 disp. att. c.p.p., imponendo al comma 5-quinquies in oggetto comunque la presentazione dell'imputato in stato di arresto per la convalida ed il giudizio direttissimo.

Tale conclusione, cui sembra anche il pubblico ministero abbia aderito (non avendo infatti disposto l'immediata liberazione dell'arrestato, pur non richiedendo alcuna misura cautelare, con la specificazione che le stesse non sono in assoluto applicabili), solleverebbe ulteriori seri profili di illegittimità costituzionale, avendo, secondo tale tesi, il legislatore dettato — solo per questo reato, per di più avente natura contravvenzionale — una deroga all'operatività di norma chiaramente ispirata al *favor libertatis* (e che è applicabile in generale a tutti i delitti, anche assai gravi).

Peraltro tale questione non appare nella specie rilevante, non potendo il giudice della convalida sindacare il mancato esercizio da parte del pubblico ministero della facoltà di ordinare la liberazione immediata dell'arrestato *ex art.* 121 disp. att.

6. — La questione appare non manifestamente infondata anche in riferimento all'art. 3 Cost.

Infatti, appare al tribunale di dubbia conformità al principio di ragionevolezza che il legislatore abbia, da un lato, configurato l'illecito in questione come mera contravvenzione (come tale non suscettibile di supportare l'applicazione di misure cautelari coercitive), e poi abbia imposto all'autorità di polizia l'arresto obbligatorio dell'autore dello stesso, consentendo dunque una privazione della libertà personale (sia pur in forma precautelare per una durata massima di 96 ore). Se infatti la scelta relativa alla qualificazione di una fattispecie quale delitto

o contravvenzione, nonché la determinazione della pena appartiene (fatti salvi i casi di manifesta incongruità per eccesso) alla sfera di insindacabile scelta del legislatore, sembra che nella delineata disciplina si rinvercano profili di incongruenza difficilmente giustificabili.

Invero, la natura di arresto obbligatorio impone alla polizia di procedere comunque all'arresto, indipendentemente dalla concreta gravità del fatto (si pensi ad un ritardo di un solo giorno nell'allontanarsi dal territorio nazionale, ovvero alla difficoltà nel procurarsi i necessari documenti od il titolo di viaggio; questioni che non appaiono rilevanti in sede di convalida di arresto obbligatorio) o alla pericolosità sociale dell'autore (ben diversa apparendo, ad esempio, la pericolosità sociale di soggetto del tutto incensurato, od invece gravato da precedenti penali e che abbia fornito differenti generalità all'atto dei controlli di polizia).

7. — Una previsione di arresto obbligatorio, se non sembra censurabile quando sia dettata in relazione a reati oggettivamente gravi (connotati come delitti), appare al contrario non conforme a principi di ragionevolezza se collegata alla commissione di reati (che lo stesso legislatore ritiene obiettivamente) non gravi.

In tal caso, infatti, si impone una limitazione della libertà personale (che può protrarsi sino a 96 ore) senza alcuna valutazione (né da parte della polizia che ha l'obbligo di procedere all'arresto, né da parte del giudice in sede di convalida) in ordine alla concreta gravità del fatto-reato.

Ritiene questo giudice che elementi a sostegno della non manifesta infondatezza della questione sollevata si rinvercano anche in alcune, sia pur risalenti, pronunce di codesta Corte.

Nella sentenza n. 211 del 1975, pur rigettando la questione di legittimità sollevata in riferimento alla previsione dell'arresto di cui all'art. 220 TULPS — in particolare per i contravventori al foglio di via obbligatorio — si è infatti chiarito che, pur essendo legittima una deroga rispetto ai criteri generali dell'entità obiettiva del reato e della pena edittale, l'arresto eseguito dalla polizia per tale fattispecie (contravvenzione punita con l'arresto da tre mesi ad un anno) non poteva sottrarsi alla garanzia del «controllo di legittimità e di merito da parte dell'autorità giudiziaria, di cui all'ultima parte del 3° comma dell'art. 13 (Cost.) e dell'art. 236 del codice di procedura penale» (disposizione quest'ultima che prevedeva appunto l'arresto facoltativo in flagranza).

Ugualmente, nella sentenza n. 64 del 1977, e relativa ad una questione di legittimità sollevata in riferimento alla previsione dell'art. 9 della legge n. 1423 del 1956 (che consentiva l'arresto dei contravventori agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale: contravvenzione punita all'epoca con l'arresto da tre mesi ad un anno), la Corte ha rilevato che resta salvo comunque il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di controllare e motivare la sussistenza in concreto dei requisiti legittimanti l'intervento, di necessità ed urgenza, della polizia.

Da tali sentenze sembrerebbe doversi trarre il principio che, in relazione a fattispecie contravvenzionali punite con modeste pene detentive, l'arresto ad opera della polizia (e dunque non fondato su atto motivato dell'autorità giudiziaria, ad es. in esecuzione di sentenza irrevocabile di condanna, ma ispirato alla salvaguardia di eccezionali ragioni di necessità ed urgenza) sia legittimo alla condizione che possa essere valutata nel concreto la gravità del fatto, in relazione sia alla condotta dell'autore che alla sua personalità.

In caso contrario, la limitazione della libertà personale (nella fase precautelare) risulterebbe imposta dalla legge su di una presunzione assoluta di pericolosità sociale dell'imputato, che appare in contrasto con la modesta gravità del reato (così come determinata dal legislatore).

D'altronde, se non ci si sbaglia, l'ordinamento, pur conoscendo altre ipotesi di contravvenzioni per la quali è previsto l'arresto, contempla per tali casi solo la facoltà per la polizia giudiziaria di trarre in arresto l'autore di reati contravvenzionali (v. l'art. 6, comma 2, d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv., con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205), dunque non configurando ipotesi di arresto obbligatorio.

L'eccezione, prevista solo per il reato contestato all'imputato, appare pertanto dubbiamente compatibile con il principio di cui all'art. 3 Cost.

D'altronde, un'altra ragione di perplessità, sempre con riferimento all'art. 3 della Carta fondamentale, può ricavarsi dalla considerazione che nel comma 5-*quinqies* dell'art. 14 d.lgs n. 286 del 1998, l'obbligo di procedere all'arresto è previsto sia per il reato di cui al comma 5-*ter*, che per quello di cui al successivo comma 5-*quater* (che consiste nel fatto dello straniero che espulso ai sensi del comma 5-*ter* dallo Stato vi rientri), che ha natura delittuosa ed è punito con la reclusione da uno a quattro anni. Ebbene, dubbiamente compatibile con il principio

di uguaglianza appare prevedere l'obbligo di arresto per fattispecie così diverse tra loro, in relazione alla natura del reato, alla pena edittale e alla possibilità di applicare misure coercitive (consentita per il delitto ed esclusa per la contravvenzione).

Per converso, la dubbia conformità al principio di uguaglianza della norma in oggetto si apprezza considerando che, in riferimento al reato di cui all'art. 13 comma 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (come modificato dalla medesima legge n. 189 del 2002) che punisce, con l'identica pena dell'arresto da sei mesi ad un anno, lo straniero espulso che rientri nel territorio dello Stato senza una specifica autorizzazione del Ministro dell'interno (condotta che non appare meno grave di quella oggetto del reato di cui al comma 5-ter dell'art. 14), è previsto l'arresto facoltativo (art. 13, comma 13-ter, decreto legislativo n. 386 del 1998).

Naturalmente, tali ragioni di dubbio rispetto alla costituzionalità della norma verrebbero meno laddove in riferimento alla contravvenzione di cui al comma 5-ter l'arresto fosse facoltativo.

La facoltatività dell'arresto — oltre ad eliminare profili di irragionevoli disparità di trattamento rispetto alle altre ipotesi di reato descritte — tutelerebbe infatti il diritto dell'imputato a vedersi limitato nella libertà, personale solo laddove sussistano concrete ragioni (da porre a fondamento dell'arresto e verificabili da parte del giudice) che giustificano, nel caso concreto, l'adozione della misura precautelare riferita ad ipotesi avente natura contravvenzionale.

In tal modo, non si risconterebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., apparendo, sotto questo profilo, a questo giudice il dubbio di legittimità integrato non dalla previsione di una facoltà della polizia giudiziaria di procedere all'arresto (cioè rientrante nelle scelte discrezionali del legislatore), ma solo nell'automatismo commissione del reato (avente natura contravvenzionale) — obbligo di procedere all'arresto.

8. — Sciogliere il dubbio se tali profili non integrino alcun vizio costituzionalmente rilevante (la disciplina positiva dettata rientrando comunque nella discrezionalità del legislatore) ovvero, come sospetta questo tribunale, si risolvano in una violazione delle norme della Carta fondamentale suindicate, è competenza costituzionalmente riservata a codesta Corte, alla quale dunque va rimessa la questione, che per quanto innanzi esposto appare rilevante e non manifestamente infondata.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 ss., legge 11 marzo 1953, n. 87,

Dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5-quinquies decreto legislativo n. 286 del 1998, come inserito dall'art. 13, legge n. 189 del 2002, nella parte in cui prevede l'arresto obbligatorio in relazione al reato di cui all'art. 14, comma 5-ter, decreto legislativo citato, in riferimento agli artt. 13 e 3 Cost;

Dispone la trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Ordina l'immediata liberazione di Ikonomi Angela nata a Tirana il 9 novembre 1977, se non detenuta per altra causa;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria per l'immediata notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la sua comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma, all'udienza in camera di consiglio del 3 luglio 2003.

Il giudice: DELLA MONICA

N. 814

*Ordinanza del 4 agosto 2003 emessa dal T.A.R. per l'Emilia-Romagna
sul ricorso proposto da Aldrovandi Andrea ed altri contro regione Emilia-Romagna*

Professioni alpine - Regione Emilia-Romagna - Istituzione della figura professionale di guida ambientale turistica per la conduzione di persone singole o gruppi in visita, tra l'altro, ad ambienti montani con esclusione di percorsi di particolare difficoltà posti su terreni innevati e rocciosi di elevata acclività e, in ogni caso, di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con l'utilizzo di corda, piccozza e ramponi - Dedotta violazione dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in materia (legge n. 6/1989) che attribuiscono alle guide alpine le attività di conduzione escursionistica in montagna - Esorbitanza dai limiti della competenza regionale - Riproposizione di questione già oggetto dell'ordinanza della Corte n. 420/02 di restituzione atti per *ius superveniens*.

- Legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4, art. 2, comma 3.
- Costituzione, art. 117.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto dai signori Aldrovandi Andrea, Bagnoli Roberto, Barigazzi Pietro, Biancani Raffaella, Cocconcelli Giuseppe, Conti Manuel, Corti Maria, Cuoghi Gianluca, Davoli Marco, Fabbiani Tito, Manenti Morena, Mantovani Paolo, Massaglia Claudio, Montanari Massimo, Mussini Fabio, Nadali Lorenzo, Nigelli Pietro, Righetti Andrea, Rosselli Ezio, Scarpellini Marcello, Schiassi Stefano, Soncini Alberto, Tabanelli Antonio, Vaccari Antonio, Vanni Andrea, Vellani Andrea rappresentati e difesi dall'avv. Natalia Maramotti ed elettivamente domiciliati in Bologna, via Arienti 37, presso l'avv. Paolo Righetti;

Contro: Regione Emilia-Romagna in persona del presidente della giunta rappresentata e difesa dagli avv. Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista ed elettivamente domiciliata in Bologna piazza Aldrovandi 3;

Per l'annullamento del bando di concorso pubblico per l'accesso alla sessione speciale di esami per conseguire l'abilitazione di guida ambientale escursionistica in Emilia-Romagna pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna del 13 settembre 2000, nonché della delibera della giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 2000/1226 del 18 luglio 2000 avente ad oggetto «l'organizzazione della sessione speciale di esami per l'abilitazione di guida ambientale — escursionistica, prevista dall'art. 11, commi 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4/2000, di cui il bando costituisce allegato»;

Nella fase preliminare dell'udienza pubblica dell'8 maggio 2003 gli avv. N. Maramotti e M.C. Lista si sono direttamente rimessi agli scritti già depositati in causa;

Considerato quanto segue:

F A T T O

I ricorrenti — alcuni iscritti all'albo professionale delle guide alpine, maestri di alpinismo della Regione Emilia-Romagna ed altri all'elenco speciale degli accompagnatori di montagna — dopo aver specificamente delineato il loro interesse al ricorso nella limitazione al diritto di attività economica dei medesimi determinata dagli atti impugnati, fanno preliminarmente presente che «il 18 luglio 2000 la giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha deliberato (delibera di giunta n. 2000/1226) di organizzare la sessione d'esami per conseguire l'abilitazione di guida ambientale escursionistica, demandando al presidente della giunta l'istituzione della commissione per la gestione della sessione speciale di esame e disponendo la pubblicazione del bando della sessione speciale di di esami sul Bollettino ufficiale della Regione Emilia-Romagna».

Si aggiunge che «prima di tali fatti la Regione Emilia-Romagna, relativamente all'attività di accompagnamento in montagna, aveva tenuto le seguenti condotte (...):

con legge regionale n. 3 del 1° febbraio 1994 aveva provveduto a disciplinare l'ordinamento della professione di guida alpina e di accompagnatore di montagna in Emilia-Romagna, in attuazione della legge n. 6 del 2 gennaio 1989.

Il titolo II della legge regionale n. 3/1994 prevedeva, in conformità del disposto della legge nazionale n. 6/1989, l'istituzione della figura di accompagnatore di montagna stabilendo altresì che l'abilitazione tecnica

all'esercizio della professione di accompagnatore di montagna si conseguisse mediante la frequenza di appositi corsi tecnico-pratici ed il superamento dei relativi esami; l'organizzazione del corso veniva demandata alla regione in collaborazione con il collegio regionale delle guide alpine e le funzioni di istruttore tecnico nei corsi venivano affidate esclusivamente a guide alpine in possesso del diploma di istruttore.

Bisogna tuttavia attendere il dicembre 1998 perché la Regione Emilia-Romagna istituisca con delibera di giunta n. 2511/1998 un corso di formazione per l'abilitazione all'esercizio della professione di accompagnatore di montagna, poi tenutosi per venticinque iscritti dal mese di maggio 1999 con il superamento della prova finale da parte di ventitré candidati e la conseguente formazione di altrettanti accompagnatori di montagna, abilitati all'accompagnamento ai sensi della tuttora vigente legge quadro n. 6/1989.

Nel contempo, nel mese di aprile 1999, quando già era stato pubblicato il bando per la formazione di venticinque accompagnatori di montagna e non si era dato ancora avvio al corso, la regione aveva elaborato un progetto di legge per disciplinare le attività turistiche di accompagnamento in particolare per ridisegnare una nuova figura professionale dedita all'accompagnamento di persone singole o gruppi in visita «ad ambienti collinari, di pianura e acquatici, anche antropizzati, compresi parchi ed aree protette (...) al di fuori degli ambiti di attività che rientrano nella esclusiva competenza delle guide alpine, con particolare riferimento a quei percorsi che richiedono comunque l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con l'utilizzo di corda, piccozza e ramponi, specialmente in zone di particolare difficoltà, quali ghiacciai, terreni innevati di elevata acclività e zone rocciose».

Con delibera del 1° marzo 2000, progr. n. 425/2000 la giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha istituito e programmato il «secondo corso di formazione per accompagnatori di montagna in Emilia-Romagna, affidandone l'organizzazione e la realizzazione al collegio regionale delle guide alpine.

Il corso si sta attualmente svolgendo».

A sostegno del ricorso sono presentate le censure di:

- 1) Violazione dell'art. 2, secondo comma, legge n. 6 del 2 gennaio 1989.

E ciò in quanto gli atti impugnati «prevedono l'istituzione di una figura professionale che risulta abilitata all'esercizio di una attività di accompagnamento in montagna riservato da una legge nazionale alle guide alpine. L'art. 2, secondo comma, stabilisce infatti che lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al primo comma, tra le quali è indicato al punto a) l'accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni in montagna, su qualsiasi terreno, è riservato alle guide alpine abilitate all'esercizio professionale e iscritte all'albo delle guide alpine».

Si aggiunge che «il legislatore statale con la legge n. 6/1989 ha consentito alle regioni di ritagliare all'interno di quell'insieme che è l'ambiente montano, una competenza limitata, ma comunque di elevato profilo professionale, che è graficamente rappresentabile come il "sottoinsieme" dell'ambiente montano praticabile, quanto all'attività di accompagnamento, dagli "accompagnatori di media-montagna" di cui all'art. 21, legge n. 6/1989. Tale sottoinsieme contiene figurativamente tutti i percorsi montani che non si attuano su roccia, ghiaccio, terreni innevati e che per la progressione non richiedono l'uso di corda, piccozza e ramponi».

Si afferma che «la descrizione connotativa di tale sottoinsieme corrisponde all'ambiente geografico appenninico in Emilia-Romagna al di sopra dei 600 metri di altitudine.

La delibera citata l'allegato bando di concorso violano la normativa statale *de qua* perché nel momento in cui creano una nuova figura professionale, attribuiscono a questa una competenza all'accompagnamento che non essendo limitata entro l'altitudine dei 600 metri, ossia entro l'ambito collinare, risulta riservata dalla legge nazionale alle guide alpine o comunque, qualora le singole regioni abbiano costituito tali figure professionali, agli accompagnatori di montagna».

Si rileva altresì che «la distinzione altimetrica tra collina e montagna non è opinione soggettiva, poiché i due distinti termini, quando collocati all'interno di un testo normativo, assumono un valore giuridicamente rilevante.

Per l'attribuzione di un significato giuridico alla parola «montagna» contenuta nella legge n. 6/1989 deve soccorrere il criterio interpretativo contenuto nell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile, il quale afferma che nell'applicare la legge non si può attribuirle altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole.

Per stabilire quale sia il significato proprio della parola «montagna» bisogna ricorrere al sapere tecnico in materia geografica: in merito il dizionario di geografia di FJ Moukhouse edito in Italia da Zanichelli dà la seguente definizione di montagna: «rilievo notevolmente elevato delimitato da versanti ripidi che si innalza in creste acute o in cime isolate. Non esiste una quota minima stabilita, ma in genere è considerato tale un rilievo che superi i 600 metri, eccettuato il caso che sorga bruscamente, isolato, da un bassopiano; in tal caso si usa il termine «monte».

Infine, il «dizionario della scienza della Terra» edito da Rizzoli, al termine «collina» precisa: rilievo di modesta altezza (non superiore ai 600 metri), ma di una corta estensione, caratterizzato dalla forma arrotondata della parte culminante; per converso al termine «montagna» precisa: «rilievo della superficie terrestre che differisce dalle colline per la maggiore altezza (oltre 600 metri) e spesso anche per le caratteristiche morfologiche. La montagna è tale principalmente per l'altezza ...».

Si desume dunque che il termine «montagna» e nella scienza e nella coscienza collettiva (...) allude a un rilievo che supera i 600 metri di altitudine.

Ne consegue che la delibera della giunta regionale n. 2000/1226 del 18 luglio 2000 e l'allegato bando di concorso sono viziati per violazione della legge n. 6/1989, art. 2, secondo comma, nella parte in cui riserva alle sole guide alpine l'attività di accompagnamento di persone in escursioni di montagna;

2) Violazione dell'art. 21, secondo comma legge n. 6/1989.

Si rileva come «la delibera di giunta n. 2000/1226 del 18 luglio 2000 e l'allegato bando di concorso sono viziati altresì per violazione dell'art. 21, secondo comma, legge n. 6/1989 nella parte in cui stabilisce che quando le regioni prevedano la istituzione della figura di accompagnatore di montagna, il medesimo possa svolgere in una zona o in una regione determinate, le attività di accompagnamento di cui al comma 1, dell'art. 2 della stessa legge (ossia quelle riservate alle guide alpine) «con l'esclusione delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi ...».

Infatti, avendo la Regione Emilia-Romagna abrogato con la legge regionale n. 4/2000 art. 13, quarto comma il titolo II della legge regionale n. 3/1994 che disciplinava la figura dell'accompagnatore di montagna, ha (...) escluso la possibilità di costituire in regione figure professionali diverse dalle guide alpine, abilitate all'accompagnamento di persone singole o gruppi in montagna.

Ne consegue la nullità per vizio di legittimità nella forma di violazione di legge della delibera e del relativo bando, già citati, che prevedono l'istituzione della guida ambientale escursionistica competente all'accompagnamento in montagna di persone singole o gruppi».

I ricorrenti presentano infine questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, legge regionale n. 4/2000, nella parte in cui prevede che la guida ambientale escursionistica possa condurre persone singole o gruppi in visita ad ambienti montani sebbene con esclusione di percorsi di particolare difficoltà posti su terreni innevati o rocciosi di elevata acclività, e in ogni caso quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con l'utilizzo di corda, piccozza e ramponi; nonché dell'art. 11, secondo comma, terzo comma legge regionale n. 4/2000 il quale prevede, in sede di prima applicazione della legge medesima ed entro centottanta giorni dalla sua entrata in vigore, che la regione organizzi una sessione speciale di esami per conseguire l'abilitazione di guida ambientale-escursionistica per la quale possono fare domanda coloro che abbiano frequentato con profitto uno o più corsi di almeno trecento ore, i cui contenuti siano assimilabili alle materie previste dal corso teorico-pratico organizzato dalla Regione Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 14 n. 3 del 1° marzo 1994, nonché coloro che abbiano svolto per almeno dodici mesi negli ultimi dieci anni attività di accompagnamento assimilabili a quelle di cui al comma 3 dell'art. 2 della legge regionale n. 4/2000.

In particolare «le predette norme si assumono violare le seguenti disposizioni costituzionali»:

1) Violazione art. 117 della Costituzione — primo comma il quale subordinando il potere di legiferare, da parte delle regioni, al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato intende anche riferirsi a quei principi di più ridotta generalità, rispetto ai principi generali dell'ordinamento, che sono contenuti nelle leggi quadro; queste ultime, e tra esse la legge quadro n. 6/1989, vincolano pertanto la potestà legislativa delle regioni ed esprimono orientamenti di massima cui, nell'intenzione del legislatore statale, dovrebbe ispirarsi la legislazione regionale volta a disciplinare le singole materie assegnate.

La citata legge n. 6/1989 stabilisce i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina.

In particolare, l'art. 2 della legge n. 6/1989 definisce guida alpina «chi svolge professionalmente anche in modo non esclusivo e non continuativo (...) l'attività di accompagnamento di persone (...) in escursioni di montagna» ed in particolare riserva alle guide alpine lo svolgimento a titolo professionale di tale attività di accompagnamento su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà (...) e comunque laddove possa essere necessario l'uso di tecniche e attrezzature alpinistiche, facendo salvo il disposto dell'art. 3 della stessa legge che distingue i gradi della professione di guida alpina (aspirante guida e maestro di alpinismo) e dell'art. 21 che prevede la possibilità per le regioni di formare e abilitare accompagnatori di montagna.

Quest'ultima norma definisce accompagnatore di montagna colui che, in una regione determinata, svolge le attività di accompagnamento di cui all'art. 2, comma 1, della citata legge n. 6/1989 (ossia le medesime attività di accompagnamento previste per le guide alpine) con esclusione delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedano comunque per la progressione l'uso di corda, piccozza e ramponi.

Si aggiunge come «dalla ... lettura della normativa che detta i principi fondamentali per la legislazione regionale emerge (...) la preoccupazione del legislatore statale circa la necessità di assicurare un elevato livello professionale a chi svolge attività di accompagnamento in montagna di persone singole o gruppi, riconoscendo implicitamente la rischiosità di tale prestazione professionale e la preoccupazione circa la tutela della sicurezza pubblica in montagna, dal che consegue:

1. — Violazione ulteriore art. 117 della Costituzione — primo comma il quale non prevede tra le materie oggetto della potestà legislativa regionale quella della sicurezza pubblica, tale materia, ispiratrice della legge n. 6/1989 risulta normativamente connessa con l'accompagnamento in ambiente montano e rientra nella potestà legislativa primaria dello Stato; la legge della Regione Emilia-Romagna n. 4/2000 nell'istituire la figura della guida ambientale escursionistica con competenza all'accompagnamento in montagna di persone singole o gruppi, viola dunque l'art. 117 della Costituzione, primo comma sotto il duplice profilo:

del mancato rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato anche intesi come quei principi di più ridotta generalità contenuti nelle leggi quadro con particolare riferimento al principio che riserva, secondo la legge n. 6/1989, l'accompagnamento in montagna alle guide alpine o in subordine, quando esistano nelle singole realtà regionali, agli accompagnatori di montagna».

Si rileva che «la questione è sostanziale (...) infatti per gli accompagnatori di montagna, a differenza delle guide ambientali escursionistiche, è prevista una formazione che consente loro di far parte, sebbene senza diritto di voto, del collegio regionale delle guide alpine, subordinando altresì l'esercizio della professione di accompagnatori di montagna all'iscrizione in apposito elenco speciale alla cui tenuta provvede il collegio regionale delle guide alpine;

della indebita auto-attribuzione di potestà normativa da parte della Regione Emilia-Romagna in materia di sicurezza pubblica, essendo la medesima normativa connessa all'accompagnamento in montagna ed in quanto tale permanendo in capo allo Stato quale titolare della potestà legislativa primaria.

2. — Violazione dell'art. 5 Costituzione che nel promuovere le autonomie locali ribadisce unità e indivisibilità della Repubblica.

3. — Violazione dell'art. 3 Costituzione in quella particolare accezione del principio di uguaglianza che si definisce come principio di ragionevolezza delle leggi; tale principio esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate o congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore.

Nella fattispecie, il legislatore regionale dell'Emilia-Romagna ha dapprima con la legge regionale n. 3/1994 istituito la figura dell'accompagnatore di montagna nel rispetto dei principi fondamentali dettati in tale materia dalla legge statale n. 6/1989 e, appena dopo aver formato le prime 23 figure professionali abilitate all'accompagnamento in montagna (dicembre 1999), ha completato l'iter formativo di una nuova legge regionale, la n. 4/2000 che, nell'abrogare la figura dell'accompagnatore di montagna, ha istituito una nuova fantasiosa figura, la guida ambientale — escursionistica, abilitata ad illustrare a persone singole o gruppi, gli aspetti ambientali e naturalistici del territorio non solo conducendoli in visita ad ambiente collinari, di pianura ed acquatici (...), ma anche ad ambienti montani.

Il legislatore regionale ha in tal modo irragionevolmente attuato da un lato una condotta tesa a potenziare le figure professionali abilitate all'accompagnamento in montagna nel rispetto della normativa statale vigente; dall'altro ha subito abdicato al bisogno dei cittadini di vedersi garantita la sicurezza nell'accompagnamento attraverso figure formate in modo da far conseguire loro un elevato profilo professionale, istituendo soggetti specializzati con competenza all'accompagnamento sull'intero territorio regionale, che spazia dalle Valli di Comacchio al sentiero del crinale appenninico tosco-emiliano, demandandone altresì la formazione alle Province singole o associate e prevedono di lasciare alla discrezione di queste ultime la possibilità di istituire indirizzi di specializzazione». La Regione Emilia-Romagna ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso perasserita carenza di interesse ed ha anche controdedotto nel merito del medesimo, chiedendone il rigetto.

Con ordinanza 1° dicembre 2000, n. 991, questa Sezione ha respinto l'istanza cautelare presentata dai ricorrenti, con la motivazione che «non sono provati profili di danno grave ed irreparabile».

Con successive memorie in data 8 e 16 marzo 2001, le parti hanno ulteriormente delineato le rispettive argomentazioni.

Con sentenza 19 dicembre 2001 n. 1291, questa Sezione ha:

a) respinto il ricorso (nella parte che attiene la posizione dei ricorrenti accompagnatori di montagna);
b) respinto le prime due censure di ricorso (nella parte che attiene la posizione dei ricorrenti guide alpine);

c) rimesso alla Corte costituzionale, con separata ordinanza, la questione di costituzionalità dell'art. 2, terzo comma, legge regionale 1° febbraio 2000, n. 4 dell'Emilia-Romagna — limitatamente all'inciso «ambienti montani» — per eventuale contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Con ordinanza 11-31 luglio 2002, n. 420, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale predetta, per mancata considerazione della nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione sopravvenuta con l'entrata in vigore della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 3) anteriormente al deposito dell'ordinanza di questa Sezione.

Con successive memorie le parti hanno ulteriormente argomentato in ordine alla predetta ordinanza della Corte costituzionale.

I procuratori della Regione resistente hanno, infine, provveduto al deposito della nota delle spese ed onorari di giudizio, per l'importo complessivo di Euro 9.061,47 + IVA e CPA.

DIRITTO

1. — Come si è esposto in fatto, la controversia torna in decisione dopo che la Corte costituzionale con ordinanza n. 420/2002 ha restituito gli atti al giudice remittente in considerazione dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, il cui art. 3 ha sostituito l'intero testo originario dell'art. 117 della Costituzione.

In base al principio di autonomia di ciascun giudizio di costituzionalità in via incidentale, il collegio procede pertanto a riesaminare la questione nel suo complesso.

2. — Ritiene il collegio che la legge regionale 1° febbraio 2000, n. 4 dell'Emilia-Romagna — nella parte relativa alla disposizione di cui all'art. 2, terzo comma e limitatamente all'inciso «ambienti montani» — ponga un profilo di eventuale illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 della Costituzione; che tale profilo non sia, in questa fase, manifestamente infondato e che esso sia rilevante ai fini della definizione della presente controversia.

Il sospetto di incostituzionalità della predetta norma regionale nasce in relazione all'art. 117 della Costituzione nel testo in vigore al momento dell'adozione degli atti impugnati. Poiché la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — che ha sostituito l'intero testo originario dell'art. 117 della Costituzione — è entrata in vigore dopo l'adozione dei provvedimenti impugnati e dopo la proposizione dei ricorsi, il collegio ritiene che il parametro di riferimento ai fini della valutazione della legittimità costituzionale resti il riparto di competenze fissato dal testo originario.

Da un lato, infatti, il giudizio instaurato è di natura impugnatoria e tende all'annullamento di un provvedimento autoritativo la cui legittimità deve esser valutata sulla base del principio *tempus regit actum*; dall'altro, l'interesse al ricorso deve esser valutato con riferimento esclusivo all'eliminazione di quel medesimo provvedimento ed al ripristino della situazione giuridica ad esso precedente ed in tali termini tuttora persiste.

Il collegio dubita, invero della legittimità costituzionale della norma regionale predetta (nella parte relativa alla disposizione di cui all'art. 2, terzo comma e limitatamente all'inciso «ambienti montani») per contrasto con il principio di ripartizione tra legislazione statale-quadro e legislazione regionale posto dal suddetto parametro costituzionale — nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 — e ritiene che la questione si presenti come rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto al primo profilo, l'eventuale caducazione della norma predetta a seguito di un accertamento di incostituzionalità della norma medesima comporterebbe la definizione della controversia in senso favorevole all'interesse fatto valere in giudizio dalla parte ricorrente.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, essa emerge dalla considerazione che la norma predetta — nel consentire alla nuova figura professionale della guida ambientale-escursionistica l'attività di accompagnamento di persone singole o gruppi di persone anche in ambienti montani — appare confliggere con la legge quadro statale 2 gennaio 1989, n. 6 che — nello stabilire i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina — prescrive, all'art. 2, primo comma, che essa «svolge

professionalmente (...) le seguenti attività: a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni in montagna (...)» e, all'art. 2, secondo comma, che «lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma primo, su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà (...) è riservato alle guide alpine abilitate all'esercizio professionale e iscritte nell'albo professionale delle guide alpine (...), salvo quanto disposto dagli artt. 3 e 21».

La normativa statale-quadro sancisce, dunque, una riserva a favore della figura professionale predetta per le attività di accompagnamento negli ambienti naturali sopra indicati, limitata da una duplice deroga: la prima (art. 3 legge cit.) attiene all'articolazione interna alla professione di guida alpina nei due gradi di aspirante guida e di guida alpina - maestro di alpinismo; la seconda (art. 21 legge cit.) attiene esclusivamente alla facoltà delle regioni di prevedere la formazione ed abilitazione della figura professionale degli accompagnatori di media montagna.

Ne discende che la norma regionale in esame appare incidere pregiudizievole sulla riserva di attività posta dalla legge quadro statale sopraindicata in violazione del riparto di competenze tra legislazione statale e legislazione regionale delineato dall'art. 117 Cost., nel testo anteriore alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Appare, invece, manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, secondo e terzo comma, legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 4/2000 proposta dalla parte ricorrente poiché essa contesta la stessa possibilità di costituzione della nuova figura professionale della guida ambientale-escursionistica — mediante incidente di costituzionalità attinente la stessa procedura di abilitazione — ben oltre i limiti posti in materia dai principi fondamentali stabiliti dalla sopraindicata legge quadro statale.

Né la materia in esame attiene specificamente al comparto della sicurezza pubblica, né appare congruo in relazione ad essa il riferimento proposto dai ricorrenti ai parametri degli artt. 3 e 5 Cost., per il loro carattere genericamente sussidiario rispetto al parametro costituzionale che rileva in primo piano nella fattispecie in esame: quello, già richiamato dianzi, posto dall'art. 117 Cost. in tema di riparto di competenze tra legislazione statale e legislazione regionale.

Va, pertanto, sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, legge regionale dell'Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 — limitatamente all'inciso «ambienti montani» — per contrasto con l'art. 117 Cost. (in relazione agli artt. 1, 2, 3 e 21 della legge-quadro statale 2 gennaio 1989 n. 6): conseguentemente va disposta la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mentre il presente giudizio (nella parte relativa alla posizione dei ricorrenti guide alpine) deve essere sospeso ai sensi dell'art. 23, legge n. 87/1953, fino alla pronuncia sulla legittimità costituzionale della norma indicata.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestatamente infondata — nei termini di cui in motivazione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, terzo comma, legge regionale dell'Emilia-Romagna 1° febbraio 2002, n. 4 — limitatamente all'inciso «ambienti montani» — in relazione all'art. 117 della Costituzione;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Sospende la trattazione del ricorso (nella parte relativa ai ricorrenti guide alpine) ai sensi dell'art. 23, legge n. 87, dell'11 marzo 1957;

Ordina che — a cura della segreteria — la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio dell'8 maggio 2003.

Il Presidente: PAPIANO

Il consigliere estensore: MOZZARELLI

03C1098

GIANFRANCO TATOZZI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 0 3 1 0 1 5 *

€ 7,20